Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista

Ana Georgina Peixoto Rocha*
Patrícia da Silva Cerqueira**
Vanessa Pfeifer Coelho***

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo discutir os principais resultados da pesquisa de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) realizada no estado da Bahia, como parte de um estudo comparativo de análise dos impactos socioeconômicos desse Programa, nas regiões Sul e Nordeste. São focalizados, aqui, alguns elementos da implementação e da operacionalização do PAA na Bahia, com base nos dados da pesquisa de campo[1] em três municípios – Vitória da Conquista, Tapiramutá e Boa Vista do Tupim.

Partindo-se desses estudos de caso, o propósito é trazer elementos que contribuam para uma análise do Programa, indicando possíveis erros na sua condução e execução e sugerindo ajustes. Considera-se que o acompanhamento e a avaliação constituem elementos essenciais para a melhoria na implementação e a correção de rumos, a fim de que efetivamente os resultados de uma determinada política pública sejam atingidos. O foco dessa análise é trazer algumas reflexões sobre o potencial do Programa na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar no espaço rural baiano.

O PAA é parte de um contexto de redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural, cujo marco foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996. Historicamente, as políticas públicas voltadas para a agricultura promoveram uma crescente marginalização dos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural excludente e desigual. O perfil da agricultura brasileira, no entanto, não seguiu as "orientações" da política tradicional. A

* Economista, Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Doutoranda em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: anageorocha@yahoo.com.br

** Economista, Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs), coordenadora do curso de Graduação Tecnológica em Gestão do Agronegócio da Unifacs, técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), pesquisadora do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Organização do Território (GPOT/Unifacs). E-mail: pati_26br@yahoo.com.br

*** Agrônoma, Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: vanpc@terra.com.br

[1] A pesquisa de campo contou com a participação dos assistentes de pesquisa Fabiana Pacheco e Ricardo Castelo Branco.

agricultura familiar formou estratégias de reprodução que, contraditoriamente ao papel destinado a esse tipo de produção na política agrícola, manteve sua importância no espaço rural brasileiro.

O padrão "produtivista" foi estabelecido com base em um conjunto de políticas, assentadas em três elementos fundamentais: crédito rural, assistência técnica e ensino e pesquisa. Nos anos de 1970, foi formado um complexo sistema de planejamento agropecuário com o objetivo de orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e o desenvolvimento do setor. O Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA) marca um período de auge da política agrícola brasileira, com forte intervenção estatal na agricultura, buscando promover a expansão da oferta agropecuária, o aumento e a diversificação das exportações e assegurar a normalidade do abastecimento doméstico. Esse modelo de intervenção tinha duas linhas fundamentais de ação: de um lado, uma forte intervenção nos fluxos de produção e de demanda agregada do setor e, de outro, a promoção de transformações estruturais na dinâmica da produção. Tratava-se de definir "quanto e para quem produzir" e "como produzir" (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001).

Um conjunto de instrumentos e ações determinou as transformações na agricultura brasileira, viabilizadas através de políticas econômicas orientadas para o desenvolvimento de uma agricultura dita "moderna", com o Estado articulando os diferentes interesses de um projeto de modernização conservadora[2]. O principal instrumento de política agrícola nesse período foi o crédito rural subsidiado que, como os demais instrumentos utilizados, buscava mudanças estruturais na agricultura brasileira, vinculando os serviços agropecuários e o financiamento subsidiado ao uso do pacote tecnológico da "revolução verde". Também foram criados diversos programas especiais de desenvolvimento regional e nacional, voltados para o setor agropecuário, além de programas específicos para determinados produtos ou regiões.

O cenário começa a se alterar nos anos de 1980, impulsionado pelas mudanças na economia brasileira. Buainain e Souza Filho (2001) apontam três condicionantes básicos da evolução e da trajetória da política agrícola brasileira nesse período: a orientação e as restrições decorrentes das políticas econômicas adotadas na crise dos anos 80; a necessidade

[2] O termo "modernização conservadora" é utilizado para caracterizar o processo de modernização da agricultura brasileira, com a crescente integração entre agricultura e indústria, e a formação dos complexos agroindustriais. A industrialização do campo é vista como resultado de uma aliança entre a burguesia e os grandes proprietários de terra, beneficiando os agricultores capitalistas, bem como determinadas regiões e produtos (KAGEYAMA, 1996).

de assegurar a compatibilidade entre o desempenho da agricultura e as prioridades da política econômica; e as pressões políticas que cresceram a partir de meados da década, com o processo de redemocratização.

A década de 1980 é, assim, marcada por mudanças na orientação das políticas agrícolas, buscando sua adaptação à conjuntura econômica do país e à conseqüente crise financeira do Estado. Ocorre uma gradativa erosão das políticas agrícolas como instrumento de regulação da dinâmica e da evolução da agricultura. O crédito rural passa por uma reestruturação, adequando-se a um novo padrão de financiamento, e a política de preços mínimos passa a ser o principal instrumento de política agrícola. É também nesse período que ganha destaque uma crescente crítica ao modelo de modernização da agricultura adotado no país, cujos efeitos ambientais e sociais foram extremamente negativos.

Nos anos de 1990, a política agrícola perde a sua eficácia enquanto instrumento de regulação do setor. Além da incompatibilidade entre a política agrícola e a política macroeconômica, as contradições são agravadas em função da utilização de instrumentos inadequados para o novo quadro que caracterizava a economia brasileira. Essa década pode ser considerada um período de transição, com o surgimento de outros instrumentos de política agrícola que, em alguns casos, marcam uma nova estratégia de desenvolvimento para o rural brasileiro. É nesse contexto que ganha espaço o debate sobre a importância da agricultura familiar e surge um programa voltado especificamente para esse segmento – o Pronaf. É um expressivo avanço, considerando as formas tradicionais de financiamento da agricultura brasileira. Antes da criação do Pronaf, o financiamento do pequeno agricultor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procera), extinto em 1999[3]. Questões como participação social, segurança alimentar e desenvolvimento local ganham espaço crescente na concepção das políticas públicas de desenvolvimento rural. Nesse novo cenário, a agricultura familiar é parte de uma importante estratégia de desenvolvimento local sustentável e de geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pode ser considerado parte desse contexto, enquanto instrumento de política pública, cujo objetivo é incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão social dos pequenos agricultores através da compra da sua produção. Implementado em julho de 2003 (Lei 10.696/2003), o PAA integra o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 e é uma ação estrutural do Programa Fome Zero. Buscando viabilizar maior estabilidade para a produção familiar, beneficia os agricultores

[3] O Procera era destinado apenas aos beneficiários da reforma agrária.

enquadrados no Pronaf, através da compra, sem licitação, de produtos da agricultura familiar, não podendo ultrapassar o limite de R$ 2.500,00 por agricultor/ano. As aquisições são destinadas à formação de estoques e à distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar.

Segundo Schmitt (2005), um dos aspectos inovadores desse Programa é, justamente, o esforço para integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola quanto à política de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, de um lado, o PAA atua em um dos principais entraves para o desenvolvimento da agricultura familiar: a comercialização dos seus produtos. E, de outro, enquanto componente da política de segurança alimentar, o Programa busca atingir as diretrizes ratificadas pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada no ano de 2004 em Olinda (Pernambuco), cujo princípio articulador é o direito humano à uma alimentação saudável.

Schmitt (2005) destaca que muitos dos novos mecanismos de aquisição desenvolvidos no âmbito do Programa têm, como referência, modalidades de operação comercial e financeira já praticadas em diferentes momentos, no contexto geral da política agrícola brasileira, como as Aquisições do Governo Federal (AGFs), e que foram adaptadas às características específicas do público da agricultura familiar. As compras governamentais passam, assim, a funcionar como um mecanismo de promoção do desenvolvimento.

> Os recursos investidos pelo Estado na aquisição de alimentos passam a gerar resultados econômicos e sociais importantes, ao serem canalizados para ações emergenciais e estruturantes no campo da segurança alimentar e do abastecimento, perpassando os diferentes níveis de intervenção governamental previstos na proposta original do Programa Fome Zero: (i) o das chamadas políticas estruturantes, ao atuar enquanto um instrumento de sustentação de preços e garantia de renda aos produtores familiares; (ii) o das políticas específicas, ao garantir a manutenção de estoques de segurança e o atendimento a programas específicos, como, por exemplo, a distribuição de cestas de alimentos a comunidades indígenas, quilombolas, atingidos por barragens e populações em situação emergencial; (iii) o das políticas locais, ao propiciar, por meio do mecanismo de compra com doação simultânea, o atendimento a creches, escolas, restaurantes populares, bancos de alimentos e outros programas sociais (SCHMITT, 2005, p. 84).

A autora destaca ainda que, ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o Programa

> cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados "atravessadores" e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado (SCHMITT, 2005, p. 83).

Ao tratar de políticas agrícolas e segurança alimentar, Maluf (2001) destaca os objetivos principais que devem orientar uma política de comercialização, quais sejam: assegurar a renda dos pequenos e médios produtores agrícolas; regular diretamente a esfera do atacado e, indiretamente, a relação entre os preços no atacado e os preços no varejo; e atender a programas especiais ligados à questão alimentar.

O PAA é de natureza interministerial, com uma gestão formada por um comitê integrado por representantes dos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Desenvolvimento Agrário (MDA), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A operacionalização do PAA é de responsabilidade do MDS e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública vinculada ao MAPA e responsável, também, pela formação de estoques governamentais de alimentos. Já os recursos destinados ao PAA são provenientes do MDS, que também desenvolve a maioria das ações do Fome Zero.

Na etapa de execução do PAA, além de uma parceria com a CONAB, o MDS opera dois mecanismos de transferência de recursos a prefeituras e/ou outras entidades. O primeiro desses, a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), objetiva promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais. Já o segundo, o Programa do Leite, visa ao incentivo à produção e ao consumo do leite, através do repasse de recursos aos estados, buscando garantir, a partir da compra da produção leiteira de agricultores familiares, o consumo do produto pela população em situação de insegurança alimentar.

Nas modalidades gerenciadas pela CONAB, ela compra a produção sem intermediários e a preço de referência, por meio de quatro mecanismos específicos. A Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF) é caracterizada por disponibilizar recursos ao plantio (realizada já no momento do plantio, com a posterior entrega do produto na época da colheita), sendo exclusiva para o público que não é atendido pelo crédito de custeio do Pronaf – assentados da reforma agrária e quilombolas. O Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGAF), por sua vez, busca assegurar a opção de venda da produção familiar ao Estado a preço pré-determinado. A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), possibilita a venda de alimentos ao Estado a preços de referência, visando à garantia de renda ao agricultor familiar. Finalmente, a Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), baseia-se na aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativista da agricultura familiar, objetivando a formação de estoques ou a doação simultânea para a população em situação de insegurança alimentar.

O Programa assume importância considerando a magnitude da agricultura familiar no meio rural brasileiro e, particularmente, os problemas enfrentados por esse segmento. Grande parte dos pequenos municípios baianos tem na agricultura a sua principal atividade econômica. Naqueles mais pobres, a população residente é predominantemente rural. Nesse contexto, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e para os pequenos agricultores familiares assumem grande relevância. A avaliação dessas políticas, por sua vez, torna-se uma etapa essencial para possibilitar possíveis ajustes e correções e garantir que os seus objetivos, bem como o seu público-alvo, sejam atingidos.

O trabalho está estruturado em cinco seções, contando-se esta introdução. Na segunda seção, é feita uma contextualização do estudo, destacando aspectos socioeconômicos do estado da Bahia e, particularmente, dos municípios objetos da análise; a terceira seção corresponde a breves notas metodológicas; a quarta, apresenta os principais resultados obtidos, com base nos dados qualitativos e quantitativos da pesquisa; por fim, na quinta seção, são feitas as conclusões e recomendações.

Contextualização

Um estudo realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO traçou um perfil da agricultura familiar no país, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996[4]. De acordo com o estudo INCRA/FAO (2000), os agricultores familiares representavam 85,2% do total de estabelecimentos rurais brasileiros, ocupando 30,5% da área total e sendo responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional. No total, foram contabilizados 4.139.369 estabelecimentos familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares.

Uma parcela significativa desses estabelecimentos pode ser considerada extremamente frágil, refletindo a forma parcial e concentrada da modernização e as desigualdades inerentes ao modelo agrícola brasileiro. Na análise comparativa das regiões, o Nordeste apresentava o maior percentual de agricultores familiares, responsável por 49,7% de todos os estabelecimentos familiares brasileiros. De fato, do total de estabelecimentos do Nordeste, 92,7% foram considerados familiares (2.055.157 estabelecimentos familiares) e apenas 7,3% patronais.

[4] A metodologia utilizada considerou, como agricultura familiar, os "estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Adicionalmente, foi estabelecida uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares" (INCRA/FAO, 2000, p. 8).

A Bahia é o estado mais populoso da região Nordeste, com 12.968.957 habitantes, de acordo com os dados do Censo 2000. A população rural do estado atingia, em 2000, 4.297.902 habitantes, a mais numerosa do país, representando 29,1% do total de moradores rurais de todo o Nordeste. Dentre os estados, de acordo com o estudo INCRA/FAO (2000), a Bahia possuía o maior número de estabelecimentos familiares (30,3% do total de estabelecimentos da região), seguida do Ceará (14,9%) e do Maranhão (14,3%). Foi também a Bahia que apresentou a maior participação na área total dos estabelecimentos familiares (33,2%) e o maior Valor Bruto da Produção (VBP) do Nordeste (27,7%). Do total de ocupados na agricultura baiana, em 2000, 85% estava na produção familiar.

O espaço rural brasileiro é marcado por uma grande diversidade. Na Bahia, essa é uma característica ainda mais forte, tanto entre as regiões quanto intra-regionais. Se a fruticultura no Vale do São Francisco e a produção de soja no Oeste baiano são as referências em termos de modernização, também é possível encontrar espaços em que predominam a agricultura de subsistência e a dependência da seca.

Muitos municípios baianos têm na agricultura a sua principal fonte de renda econômica. Conforme Ribeiro (2002), em cerca de 95%, dos 150 municípios baianos mais pobres, a população residente é predominantemente rural, revelando o elevado índice de pobreza localizado nesse meio.

Na economia baiana, a agropecuária é um segmento de relativa importância, uma vez que sua participação no PIB estadual total é significativa. O perfil da agricultura estadual é diversificado; contudo, aproximadamente dois terços do seu produto interno sempre foram gerados por poucos cultivos, sendo que, desses, a quase totalidade é de *commodities*, que sofrem fortes oscilações de preço no mercado. Além disso, o nível tecnológico utilizado nos procedimentos agrícolas é bastante baixo na maioria das regiões produtoras.

De 1975 a 2000, a agropecuária teve uma grande queda na participação no PIB estadual, passando de 30,7%, em 1975, para apenas 10%, em 2000. Essa menor participação está, na verdade, relacionada a dois fatores distintos: primeiro, o crescimento e surgimento de outras atividades, tais como a criação do pólo petroquímico e a expansão do setor de serviços (comunicações e alojamento/alimentação), denotando a diversificação da estrutura produtiva baiana; e, segundo, a decadência de alguns produtos agrícolas tradicionais, seja por pragas e doenças, como o cacau, por substituição por outros produtos ou por redução da demanda em função de preços ou mudanças no mercado consumidor. Todavia, o segmento agropecuário ainda mantém certa importância no PIB estadual, impulsionando a economia e sendo responsável, em alguns momentos, pelo próprio crescimento do PIB (SEI, 2002).

De acordo com as informações da CONAB (SUREG-BA), as operações no âmbito do PAA, realizadas no estado da Bahia desde 2003, já alcançam a soma de R$ 28.200.863,23, beneficiando mais de 12.997 agricultores (Tabela 1). Apenas na modalidade CAAF, nos anos de 2003 e 2004, os investimentos somaram cerca de R$ 10.030.099,05. No exercício de 2005, não foram realizadas operações para a CAAF, em função da não liberação de recursos para essa modalidade.

Na modalidade CDAF, entre 2003 e 2005, os investimentos somaram R$ 14.274.672,90, para a aquisição de produtos de lavouras tradicionais de subsistência da Bahia, como a farinha de mandioca, o feijão, o milho e o sorgo.

Tabela 1

Volume de recursos por modalidade do PAA no estado da Bahia – 2003-2005

Ano	CAAF	CDAF	CAEAF	Total
2003	3.887.599,05	1.395.486,42	851.187,39	6.134.272,86
2004	6.142.500.00	5.729.050,31	234.944,00	12.106.494,31
2005	-	7.150.136,17	2.809.959,89	9.960.096,06
Total	10.030.099,05	14.274.672,90	3.896.091,28	28.200.863,23

Fonte: CONAB

No total, 194 municípios do estado foram beneficiados pelo Programa (Tabela 2). A modalidade CDAF teve um crescimento significativo de investimentos, atingindo, em 2005, o valor de R$ 7.150.136,17, atendendo 3.305 agricultores em 62 desses municípios.

Tabela 2

Número de beneficiários e de municípios atendidos, por modalidade do PAA

Bahia – 2003-2005

Anos	CAAF		CDAF		CAEAF		Total	
	Benef.	Mun.	Benef.	Mun.	Benef.	Mun.	Benef.	Mun.
2003	1.576	22	718	13	622	12	2.916	47
2004	2.460	15	2.984	42	94	03	5.538	60
2005	-	-	3.305	62	1.238	25	4.543	87
Total	4.036	37	7.007	117	1.954	40	12.997	194

Fonte: CONAB

Na modalidade CAEAF, a soma nos três anos no estado chegou a R$ 3.896.091,28. O ano de 2005 concentrou a maior parte dos investimentos, já que em 2004 as operações com a

CAEAF foram inferiores às propostas aprovadas no exercício de 2003, em função de muitas delas não atenderem às exigências do Programa.

Grande parte dos contratos formalizados em 2005, através da Cédula do Produtor Rural (CPR), será operacionalizada em 2006, com a entrega dos produtos pelas associações e cooperativas às entidades beneficiadas. Dentre os produtos estão leite e carne de caprino, milho, feijão, leite (bovino tipo C), peixe, doces, geléias, mel de abelhas, tapioca, hortifruti, carne suína, macaxeira, laranja, coco, inhame, batata doce, banana-prata, coentro, quiabo, cebolinha, acerola, ovos, mamão, beterraba e cebola.

A primeira compra feita pelo Programa, no estado, foi no Oeste baiano, no município de Formosa do Rio Preto, partindo da identificação dos problemas locais existentes para a comercialização. Na ocasião, foram adquiridas 100 toneladas de produtos. O Programa ainda não tem sido capaz de atender a todos os municípios do estado. Regiões importantes foram excluídas, como o Piemonte e o Baixo Sul. A configuração do Programa e a sua distribuição dentre as regiões estiveram relacionadas, basicamente, com a produção e a demanda dos agricultores, a partir de suas organizações representativas.

Dentre os municípios analisados neste estudo, pode-se considerar que Boa Vista do Tupim e Tapiramutá, ambos localizados na microrregião de Itaberaba e na região econômica do Paraguaçu, possuem um perfil socioeconômico semelhante. Já Vitória da Conquista, situado no Sudoeste baiano, apresenta certas particularidades, por ser um município de maior porte, o terceiro mais importante do estado em termos de tamanho da população, e por funcionar como um pólo de desenvolvimento da região.

De acordo com os dados do Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Boa Vista do Tupim tem uma população estimada em 18.408 habitantes, com um grau de urbanização de apenas 31,7% (IBGE, 2003).

Em 2000, a taxa de analfabetismo da população de 10 anos ou mais de idade foi de 31,6%. Considerando apenas a zona rural, esse percentual foi ainda mais elevado, atingindo 34,9%. Na zona urbana, a taxa registrada foi de 25,1%. A taxa de analfabetismo funcional, ou seja, o percentual da população de 15 anos ou mais de idade com menos de 4 anos de estudo, foi de 61,5%, em 2000. São 6.881 pessoas analfabetas funcionais.

Ainda conforme os dados do Censo 2000, dentre a população de 10 anos ou mais, 4.873 estavam ocupados. O segmento "agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca" absorveu cerca de 60% do total de ocupados (2.926 pessoas), o que revela a importância das atividades rurais para o município. Na indústria, estava apenas 5,7% do total

de ocupados. Predominam no município as culturas tradicionais como a mandioca, o feijão e o milho, além da mamona.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Boa Vista do Tupim apresentou, em 2000, um índice de 0,605, considerado médio, alcançando a 274ª posição no ranking do estado da Bahia[5]. De acordo com os dados do Censo 2000, do total de pessoas residentes no município, 55,2% tinha renda domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo, ou seja, em situação de indigência, e 79,2%, até meio salário mínimo, que caracteriza a situação de pobreza.

Boa Vista do Tupim contava com 901 estabelecimentos familiares, representando 75,8% do total de estabelecimentos, conforme o estudo INCRA/FAO (2000). Os estabelecimentos patronais representavam apenas 23% do total, mas abrangiam 79,3% da área, denotando a elevada concentração de terras existente no município. Os estabelecimentos familiares abrangiam 44.620 hectares, apenas 20,5% da área total.

Por sua vez, e ainda de acordo com os dados do Censo 2000, Tapiramutá possuía uma população estimada em 17.061 habitantes, com um grau de urbanização de 72,8%. Em 2000, a taxa de analfabetismo da população de 10 anos ou mais de idade foi de 30,9%. Considerando apenas a zona rural, esse percentual foi ainda mais elevado, atingindo 38,4%. Na zona urbana, a taxa registrada foi de 28,1%. Já a taxa de analfabetismo funcional registrada foi de 63%, em 2000, totalizando 6.423 pessoas analfabetas funcionais.

A população de 10 anos ou mais de idade ocupada no trabalho principal, de acordo com os dados do Censo 2000, totalizava 6.668 pessoas. Desse total, 4.129 pessoas estavam nas atividades de "agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca", representando 61,9% dos ocupados do município. O segundo maior segmento, em termos de número de ocupados, foi o comércio, com um percentual de 9,52%, seguido da indústria, com 4,65%. Na produção agrícola municipal, destacam-se as culturas de subsistência, como o feijão e a mandioca.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), em Tapiramutá, foi de 0,616 em 2000, classificado como médio IDH. No ranking dos 417 municípios baianos, Tapiramutá está classificado na 233ª posição. Do total de pessoas residentes no município, 34,1% tinha

[5] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que procura avaliar o nível de desenvolvimento, associando três dimensões básicas: educação, saúde e renda. Embora esse indicador possa não ser capaz de expressar o real padrão de vida de uma população, já que é uma síntese de indicadores e não evidencia as diferenças entre as dimensões, é utilizado como referência para os níveis de qualidade de vida de uma população.

renda domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo, ou seja, em situação de indigência, e 71,3%, até meio salário mínimo, que caracteriza a situação de pobreza.

O município contava com 542 estabelecimentos familiares, representando 75,1% do total de estabelecimentos (INCRA/FAO, 2000). Já os estabelecimentos patronais representavam 24,8%, totalizando 179 estabelecimentos. Esse pequeno número de estabelecimentos considerados patronais abrangia, contudo, a maior parte da área: do total, 24,2% era da agricultura familiar, evidenciando a elevada concentração de terras existentes, utilizada em grande parte para a bovinocultura de leite.

O município de Vitória da Conquista registrou uma população, de acordo com o Censo 2000, de 262.494 habitantes, a terceira maior população do estado. O seu grau de urbanização atingiu, em 2000, 85,9%.

Vitória da Conquista funciona como um município-pólo na região, e tem no comércio uma atividade econômica importante. A construção das estradas Rio-Bahia (atual BR 116) e Ilhéus-Lapa possibilitaram um melhor desenvolvimento, intensificando as transações com outras localidades do estado, bem como do país. Nos anos de 1970, duas novas atividades foram introduzidas: a monocultura do café e a implantação de um distrito industrial (Distrito Industrial dos Imborés). Apesar disso, a atividade comercial manteve sua importância econômica.

A taxa de analfabetismo da população residente de 10 anos ou mais de idade atingiu 18,4% em 2000. A zona rural concentrava a maior proporção de pessoas analfabetas (36,7%). Na zona urbana, essa taxa ficou menos expressiva, atingindo 15,5%. No que se refere ao analfabetismo funcional, o município registrou uma taxa de 37,2%, o que, em termos absolutos, chegava a 68.563 pessoas.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da população do município, utilizado como referência para medir o nível de qualidade de vida da população, foi de 0,709, em 2000, situando o município na 18ª posição no ranking estadual (IBGE, 2000).

Do total de pessoas residentes no município, 18,4% tinha renda domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo, ou seja, em situação de indigência, e 41,8%, até meio salário mínimo, que caracteriza a situação de pobreza. Considerando os demais municípios aqui estudados, Vitória da Conquista apresenta um quadro social muito mais favorável. Dentre os três municípios, é o único que apresenta indicadores de pobreza melhores do que a média do estado. Na Bahia, 54,9% dos habitantes tinha, em 2000, renda domiciliar per capita de até meio salário mínimo; e 30,5% tinham renda domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo.

Considerando a mão-de-obra ocupada no município, de acordo com os dados do Censo 2000, foram contabilizadas 103.125 pessoas ocupadas, representando 39,3% da população economicamente ativa. Desse total, 16.981 estavam alocados na atividade "agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca", o que representava 16,5% dos ocupados. Na indústria, estavam 11.483 pessoas, perfazendo 11,1% dos ocupados. As atividades de comércio e serviços registraram o maior percentual de ocupados (31,6% do total), contabilizando 32.562 pessoas, e denotando a importância desse segmento no município.

Apesar do crescimento das atividades terciárias, a agricultura do município de Vitória da Conquista representa um setor de atividade importante. O município é tradicionalmente conhecido pela produção cafeeira, que, nos anos 70, foi a sua principal atividade econômica. De acordo com os dados do INCRA/FAO, no ano 2000, o número total de estabelecimentos rurais existentes no município chegou a 2.606 estabelecimentos, sendo que 71,6% dos estabelecimentos eram familiares. A estrutura fundiária concentrada também fica aqui evidente: apesar do pequeno número de estabelecimentos patronais, é esse segmento que concentrava 71,4% da área total. Na produção agrícola municipal, destacam-se as culturas da mandioca, da cana-de-açúcar, da banana e do café.

Breves notas metodológicas

Para a seleção dos municípios baianos pesquisados – Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista – foram considerados o número de agricultores familiares, as informações sobre acesso ao PAA e sobre as modalidades do Programa realizadas em cada município. Os municípios selecionados contemplaram as seguintes modalidades/ano: Boa Vista do Tupim – CAAF / 2003-2004; Tapiramutá – CDAF / 2004; e Vitória da Conquista – CAAF / 2004 e CDLAF / 2004.

Nesses municípios, as ações do PAA se encontravam em distintas etapas da fase de operacionalização[6]. Assim, em Tapiramutá, onde estava sendo realizada a modalidade CDAF, os agricultores ainda estavam sendo cadastrados. Em Boa Vista do Tupim, o processo estava em andamento, mas, mesmo para os contratos CAAF de 2003, as primeiras entregas não foram realizadas. Finalmente, em Vitória da Conquista, as ações dos contratos CAAF não foram concluídas (em virtude de um estrangulamento na etapa final – armazenamento/entrega do produto). As iniciativas do tipo CDLAF encontravam-se, igualmente, não finalizadas. Neste caso, devido às restrições vinculadas ao aspecto produtivo.

[6] A etapa de campo foi realizada entre os meses de outubro de 2005 e janeiro de 2006.

Para a etapa de levantamento de dados da pesquisa, utilizaram-se ferramentas quantitativas e qualitativas, com questionários estruturados e roteiros de entrevistas semi-estruturadas. Em ambos os casos, foram entrevistados os seguintes atores: agricultores (beneficiários e não-beneficiários), representantes de associações de agricultores, de entidades locais, gestores municipais, instituições de assistência técnica e extensão rural, de instituições financeiras e de movimentos sociais. A identificação desses atores foi feita a partir de informações levantadas através de um contato inicial com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e de considerações dos informantes locais. Para a análise, os dados quantitativos foram sistematizados e tabulados[7]. Já as informações obtidas através da aplicação do roteiro de entrevistas foram submetidas à análise de discurso.

Principais resultados do trabalho

Considerando o ambiente institucional do Programa, observa-se que a sua concepção, normativa e operacional, baseia-se na interação entre diferentes instituições e categorias de atores sociais. As distintas modalidades do PAA, mesmo que desenhadas a partir de um esquema básico de funcionamento, apresentam peculiaridades no que se refere aos papéis e à atuação das instituições e dos demais atores envolvidos. Assim, deve-se levar em consideração a(s) modalidade(s) verificada(s) nas situações analisadas, para um melhor entendimento da configuração do ambiente institucional do Programa. Como já observado, no específico aos municípios baianos analisados, detectou-se a presença de três modalidades distintas: a Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF); a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

A CAAF foi encontrada nos municípios de Boa Vista do Tupim e Vitória da Conquista. As associações beneficiárias dessa modalidade obtiveram informações sobre o PAA por intermédio do INCRA, em ambos os municípios, e, no caso de Vitória da Conquista, do MST, da Prefeitura e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

O diálogo entre distintas instituições e os atores passíveis de estarem envolvidos com o Programa, em Boa Vista do Tupim, mostrou-se bastante precário. As ações relacionadas à CAAF envolvem, pelos dados levantados, apenas os atores diretamente vinculados. O poder

[7] Não foram realizadas entrevistas quantitativas no município de Boa Vista do Tupim. O número de operações realizadas, a ausência de nomes e endereços dos agricultores familiares e o desconhecimento acerca do Programa no local não justificaram a aplicação dos questionários.

público municipal demonstrou pouco conhecimento em relação ao funcionamento do Programa[8] e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais não foi citado pelos informantes-chave e pelos atores entrevistados. A escassez de informações repetiu-se, ainda, quando entrevistados os atores representantes de instituições financeiras (Banco do Brasil e Banco do Nordeste).

Cabe ressaltar a formulação de uma iniciativa municipal semelhante ao PAA. Segundo informações do Diretor de Agricultura do município, um núcleo de apoio à agricultura familiar está sendo criado no município, envolvendo quatro associações. A prefeitura deverá comprar os produtos das associações para viabilizar a comercialização, além de buscar as alternativas de comercialização. A existência de iniciativas municipais semelhantes às ações do PAA pode se configurar como um elemento de incentivo a uma aproximação entre os programas. Dessa forma, desencadearia o envolvimento de outros atores locais, favorecendo a disseminação do PAA, e de suas várias modalidades, no município.

Em Vitória da Conquista, o acesso às informações sobre o Programa e, especificamente, à modalidade CAAF se deu, segundo as entrevistas realizadas com agricultores beneficiários, através do INCRA e do MST, e da Prefeitura e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Aqui o MST assumiu um papel de articulador junto à CONAB, com pouco envolvimento direto dos agricultores com a instituição.

Ao contrário do observado em Boa Vista do Tupim, em Vitória da Conquista, gestores municipais locais mostraram um maior conhecimento e proximidade com o Programa. A exemplo disso, a Prefeitura, juntamente com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, foi citada pelos agricultores como uma das instituições divulgadoras do PAA. Os atores entrevistados, vinculados às instituições beneficiárias, também conheciam o Programa, citando a Prefeitura como fonte de informações a respeito do mesmo e, adicionalmente, como instituição responsável pela entrega da produção adquirida e, em conseqüência, pela mediação com os agricultores familiares.

No que se refere ao mecanismo de controle social, os representantes do poder público municipal citaram os Conselhos de Assistência Social e de Segurança Alimentar, ambos constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público municipal. No entanto, os agricultores declararam não existir um conselho municipal responsável pelo acompanhamento do Programa. O funcionamento de tal mecanismo não deve, portanto, estar amplamente difundido, limitando-se, assim, a seu papel de exercer um controle social do PAA no município.

[8] À exceção da representante da Secretaria de Assistência Social, devido a modalidade Programa do Leite. No entanto, esta não se constitui em objeto da presente análise.

Em Tapiramutá, a modalidade CDAF do Programa está em fase de implementação. De acordo com as informações obtidas na etapa de campo, o município em questão obteve o credenciamento para a participação no Programa através da elaboração de um projeto, mas os contratos ainda não foram realizados. Os atores entrevistados destacaram que, para a seleção dos agricultores, foram promovidas reuniões organizadas pela Central de Associações de Produtores de Tapiramutá. A capacidade de articulação existente entre os atores locais foi apontada como um aspecto facilitador para o Programa no município. Citaram-se: a facilidade de diálogo existente entre a Central de Associações dos Produtores de Tapiramutá e o poder público municipal e a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, sua representatividade em relação à comunidade local e, adicionalmente, a forte articulação deste com a prefeitura. Finalmente, o suporte técnico oferecido pela prefeitura foi referido pelos entrevistados como elemento a ser, igualmente, considerado como facilitador de possíveis ações no âmbito do Programa.

De modo geral, o envolvimento de uma diversidade maior de instituições locais – sindicatos, movimentos sociais – foi observado nos municípios de Vitória da Conquista e Tapiramutá. Nesses municípios, o interesse do poder público municipal no Programa reflete-se em ações vinculadas ao processo de acesso e, mesmo, à operacionalização do mesmo. Em Vitória da Conquista salienta-se, ainda, a participação da prefeitura na divulgação do Programa. No entanto, cabe ressaltar que essa capacidade de divulgação e operacionalização deve-se à citada articulação do poder público municipal com movimentos sociais, associações de agricultores e com o sindicato rural. Em Tapiramutá, por sua vez, apesar das ações ainda terem sido analisadas em seu momento inicial, a articulação entre o poder municipal e a Central de Associações de Agricultores foi relatada na etapa de seleção dos possíveis agricultores beneficiários.

Os dados quantitativos[9] levantados, referentes aos municípios de Tapiramutá e Vitória da Conquista, permitem traçar um perfil dos agricultores entrevistados. Os agricultores em questão sempre tiveram a atividade rural como sua principal fonte de renda. A área média dos estabelecimentos situa-se, para todos os entrevistados, abaixo de 10 hectares. Em relação à escolaridade, o baixo nível é uma característica marcante no rural baiano, refletida nos agricultores entrevistados, tanto nos beneficiários, quanto nos não beneficiários (nestes últimos, ainda mais acentuadamente). Considerando a renda, observou-se que metade dos

[9] Os dados aqui apresentados não são representativos para o universo dos agricultores do estado, não sendo possível fazer generalizações sobre o Programa. A amostra pesquisada é pequena e limita-se apenas à caracterização destes estudos de caso.

entrevistados declarou receber até um salário mínimo e os demais, em sua grande maioria, recebem entre um e três salários mínimos.

No estado da Bahia foram entrevistados 16 agricultores, sendo que 12 são beneficiários do PAA e 4, não-beneficiários. Dentre os agricultores beneficiários, foram identificadas as seguintes modalidades: CDAF (em Tapiramutá) e CAAF e CDLAF (em Vitória da Conquista), referentes aos contratos dos anos de 2004 e 2005. Além desses agricultores, também foram entrevistados, em Vitória da Conquista, representantes de associações, entidade beneficiada e gestor municipal. Dentre os beneficiários, cerca de 60% também já utilizou o Pronaf.

Em relação à familiaridade dos agricultores com o Programa, a grande maioria dos beneficiários declarou ter um bom ou relativo conhecimento sobre o funcionamento do mesmo. Entre eles, apenas os "pronafianos" afirmaram conhecer bem o PAA. Os que declararam que entendem pouco do Programa são, em sua grande maioria, agricultores beneficiários que não acessaram o Pronaf. O acesso a um instrumento de política pública pode facilitar a compreensão e o envolvimento com outras iniciativas de caráter semelhante, como pode ser observado.

A grande maioria dos entrevistados avalia o Programa como bom. Adicionalmente, muitos apresentaram suas percepções em relação a aspectos que podem ser melhorados. É importante destacar que os agricultores têm uma clara percepção dos entraves no seu funcionamento e na sua execução. Ao serem questionados sobre o que deveria ser feito para melhorar o PAA, os agricultores citaram: "melhorar a orientação ao agricultor"; "divulgação dos benefícios do PAA"; "realizar a compra dos produtos na data marcada" e "aumentar o valor pago pelo produto".

Já que o Programa está em distintas fases nos municípios pesquisados, e o seu ciclo ainda não foi concluído (os agricultores não realizaram as entregas de produtos), pouco se pode perceber sobre o seu impacto na renda dos agricultores. Deve-se, contudo, ressaltar que apenas 17% dos agricultores beneficiários declararam ter uma expectativa de aumento da renda em função do Programa.

As dificuldades mais citadas pelos agricultores para participar do Programa foram: a) a documentação exigida; b) a qualidade da produção; c) a falta de sintonia entre o calendário do Programa e a produção na região; d) a sazonalidade da produção; e e) a falta de apoio técnico para realizar as atividades propostas. Essas questões apontam para os principais gargalos que estão ocorrendo na operacionalização do Programa nesses municípios.

Uma das grandes dificuldades citadas está relacionada aos padrões exigidos pela CONAB, tanto na quantidade quanto na qualidade da produção. Em muitos casos, as normas definidas para as especificações do produto já excluem muitos agricultores ainda na fase inicial de cadastramento, como observado, por exemplo, em Tapiramutá. Vale dizer que a maioria dos não beneficiários declarou, como principal dificuldade para participar do Programa, a qualidade da produção. Nesse aspecto, é importante considerar que não foi identificado um envolvimento efetivo de alguma instituição de assistência técnica no Programa, o que seria essencial para contribuir na capacitação dos agricultores. A Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) tem envolvimento apenas na classificação dos produtos, quando demandada pela CONAB. É importante também destacar que essa incapacidade de produção conforme as normas definidas é uma característica mais presente nos grupos de agricultores familiares mais frágeis e que deveriam ter, portanto, maior prioridade.

Foi também destacado, pelos agricultores, o descompasso entre o calendário do Programa e a produção na região. Embora na sua concepção o PAA considere a importância de adequar a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários com as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar, na sua operacionalização isso não vem ocorrendo. De acordo com os próprios agricultores, não existe sintonia entre o calendário agrícola e o fluxo de recursos financeiros.

Além disso, os aspectos conjunturais alteram as previsões de produção dos agricultores. No município de Vitória da Conquista, por exemplo, o ano de 2005 foi marcado por uma forte seca, comprometendo as metas de produção: de fato, a perda da safra foi um dos principais problemas destacados pelos agricultores. Muitos deles declararam sequer ter pagado a Cédula do Produtor Rural (CPR), sendo que um dos motivos mais citados foi a produção insuficiente.

A comercialização é um dos aspectos centrais do Programa. Na realidade, o PAA tem como foco, justamente, essa etapa da cadeia produtiva, um dos principais gargalos para a agricultura familiar. Como já observado, o processo de operacionalização do Programa é recente e, em muitos casos, está incompleto, o que dificulta uma avaliação dos canais de comercialização criados em função do PAA. Mesmo assim, é possível fazer algumas considerações sobre possíveis impactos na comercialização dos produtos e, particularmente, tratar das expectativas dos agricultores sobre essa questão.

Foram criados novos pólos de aquisição para o PAA em onze municípios do estado. Esses pólos são volantes, funcionando de acordo com a safra e a produção. O pólo da região de Irecê, já existente e reativado a partir do Programa, é o único fixo. Uma das principais

conseqüências positivas disso é a possibilidade de eliminação da dependência dos intermediários, já que existe a garantia de escoamento da produção. Esse foi um dos aspectos mais citados, tanto pelos agricultores quanto pelos gestores locais. A garantia de venda do produto funciona como um estímulo para o próprio aumento e sustentação da produção. Na avaliação quantitativa, todos os agricultores entrevistados declararam que o principal destino da produção são os intermediários, caso não seja vendido ao PAA, o que demonstra a grande dependência da produção familiar dos chamados "atravessadores".

Além de contribuir para reduzir a dependência dos agricultores em relação aos intermediários, o Programa funciona como um mecanismo de sustentação dos preços dos produtos. A garantia de preço dado pelo Programa foi avaliada pelos agricultores como um fator positivo, especialmente quando se considera a forte oscilação de preços, como no caso da farinha de mandioca. Em Vitória da Conquista, os atores entrevistados declararam que o valor atual de mercado não cobre os custos de produção. No entanto, o valor definido pelo Programa, embora para os agricultores ainda seja baixo, garantiria esses custos. Apesar disso, os dados quantitativos evidenciaram uma tendência dos agricultores em considerar que os preços não remuneram as despesas necessárias para a atividade produtiva.

O processo de comercialização tem sido dificultado pelas questões operacionais decorrentes da falta de infra-estrutura local e dos próprios agricultores, que não possuem condições de armazenamento e de transporte. O Programa, por sua vez, não tem sido capaz de gerar essas condições em tempo hábil para a entrega dos produtos. Ainda considerando o município de Vitória da Conquista, muitos agricultores que utilizaram a CAAF já estão com o produto pronto e não têm como efetuar a entrega. A CPR já venceu e os problemas para a entrega fazem com que os agricultores estejam inadimplentes. Como conseqüência, o agricultor acaba vendendo no mercado, a preços muito mais baixos, ou perdendo sua produção pela deterioração.

Conclusões e recomendações

É indiscutível a importância de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, principalmente para o estado da Bahia, que possui um grande número de agricultores familiares. Nesse sentido, o PAA tem o potencial de contribuir no apoio a esse segmento, possibilitando a criação de mecanismos de sustentação de preços e melhoria da renda. Mesmo com uma trajetória recente, particularmente na Bahia, é possível identificar pontos que constituem gargalos para a plena operacionalização e efetivação desse Programa.

A análise realizada permitiu destacar os principais aspectos positivos e negativos do Programa, nos três municípios selecionados para estudo no estado da Bahia. Sem dúvida, o primeiro dos aspectos positivos é a própria concepção do Programa, que tem como proposta beneficiar os agricultores familiares, viabilizando a comercialização dos seus produtos sem a necessidade dos "intermediários". Além disso, a garantia de compra e a definição dos preços minimizam os riscos da atividade produtiva, estimulando o aumento da produção: mesmo nas situações em que estavam ocorrendo entraves na fase de armazenamento e de transporte, esses itens eram sempre considerados.

Outro aspecto positivo é a possibilidade de articulação do PAA com outras iniciativas e programas locais, no contexto de fortes restrições orçamentárias que predomina nesses municípios. Nesse sentido, os convênios estabelecidos com o PAA podem representar a expansão do orçamento municipal e não apenas a possibilidade de fortalecimento dos agricultores familiares, mas também o atendimento às populações carentes e em situação de insegurança alimentar, através da compra de produtos para creches, escolas, hospitais etc.

Dentre os aspectos negativos, destacam-se as dificuldades para a operacionalização de um programa onde o público-alvo – a agricultura familiar – demanda ações mais articuladas, capazes de desobstruir os entraves existentes em todo o processo produtivo, como no caso da falta de assistência técnica. As dificuldades de acesso ao Programa podem fazer com que os seus objetivos não sejam atingidos e, particularmente, não se alcance a parte mais significativa, porque mais fragilizada, dos agricultores familiares.

Nos municípios estudados, os aspectos relativos aos parâmetros da produção podem não ter sido devidamente esclarecidos entre os atores envolvidos, além de estarem se constituindo como um dos elementos limitantes do acesso de agricultores familiares menos estruturados ao mesmo. Nesse cenário, ações de assistência técnica e de extensão rural são capazes de contribuir tanto na divulgação do Programa quanto no acesso às informações específicas sobre a atividade produtiva. Torna-se necessária, assim, a articulação entre as ações de apoio à produção e as ações de comercialização, para dar suporte à execução do Programa.

O grande desafio do PAA é a necessidade de articular os aspectos conjunturais e estruturais do Programa, adequando-se aos diferentes contextos locais de implementação e de operacionalização. A falta de sincronia do fluxo de recursos financeiros com o calendário agrícola, por exemplo, é um dos principais problemas. É preciso, então, rever o cronograma de liberação de recursos de acordo com as especificidades regionais, além de levar em consideração as adversidades climáticas, como a seca.

Na pesquisa de campo nesses municípios, observou-se uma expectativa positiva, tanto por parte dos agricultores quanto dos gestores públicos, no potencial do PAA para a criação de mercado para a agricultura familiar, alterando a relação com os "intermediários". Contudo, a operacionalização disso depende da existência de condições adequadas de armazenamento e de sistemas de transporte. Quando isso não ocorre, como evidenciado nos estudos realizados, os agricultores acabam vendendo no mercado, a preços mais baixos, ou perdendo sua produção pela deterioração. Isso significa que nenhum dos objetivos do Programa é atingido: nem a garantia de sustentação dos preços para a agricultura familiar, nem a formação de estoques estratégicos de segurança alimentar.

Antes do Programa, os preços de referência para as compras públicas eram os preços mínimos, há muito defasados frente à realidade do mercado. Com o PAA, as compras podem ser feitas a preços próximos da realidade vivida pelos mercados locais, contribuindo para garantir a remuneração do agricultor familiar e a composição dos estoques públicos que andavam em níveis baixos. Apesar disso, esses preços ainda são considerados baixos pelos agricultores.

No específico à informação sobre o Programa, um ponto importante a ser considerado é a existência de um bom diálogo institucional, necessário para a divulgação do mesmo. Esse diálogo, no entanto, depende do grau de organização dos agricultores e dos distintos arranjos existentes no âmbito local. No aspecto institucional, entre os municípios estudados, Vitória da Conquista destaca-se em relação à diversidade de atores envolvidos com as ações do PAA – seja na modalidade CAAF ou na CDLAF. Essa diversidade, no caso específico da presente análise, se fez acompanhar de um interesse local pelo Programa, verificado em diferentes âmbitos – como entre atores do poder público municipal, entre associações e sindicatos e entre agricultores. Já em Boa Vista do Tupim (CAAF), o envolvimento de atores institucionais mais limitados somou-se a um menor conhecimento e interesse pelo Programa – nas instâncias não diretamente envolvidas com o mesmo – refletindo-se no pouco conhecimento do PAA entre gestores municipais, possíveis entidades beneficiárias, agricultores, agentes financeiros e de extensão rural. Tapiramutá situa-se em uma posição intermediária quanto à diversidade de atores institucionais envolvidos – sempre se considerando o estágio inicial das ações de CDAF encontradas no município. Assim, diversidade institucional se faz acompanhar, nos municípios analisados, pelo acentuar do interesse/motivação pelo PAA.

Vale ressaltar também o potencial do PAA em contribuir para o processo organizativo dos agricultores familiares, na medida em que estimula a formação de cooperativas e exige

dos agricultores documentação adequada. No entanto, a falta de organização não pode se constituir em um elemento de exclusão dos agricultores, já que são justamente aqueles com organizações representativas mais frágeis (ou mesmo sem organizações) que mais dificuldades possuem nas relações com o mercado.

Os mecanismos de controle social, embora existentes na concepção do Programa, são, na prática, ainda muito incipientes. Nos municípios de Vitória da Conquista e Tapiramutá, os gestores municipais citaram conselhos locais como possíveis instâncias responsáveis pelo controle social do PAA. No entanto, no primeiro caso, os agricultores entrevistados não possuíam conhecimento a respeito do envolvimento de Conselhos Municipais no Programa. Já, em Tapiramutá, onde a operacionalização do PAA encontrava-se em uma fase bem inicial (o cadastramento de agricultores), apesar da referência aos Conselhos, estes não foram citados como participantes da etapa de cadastramento – portanto, não estariam sendo envolvidos no processo. Por sua vez, em Boa Vista do Tupim, não foram citados Conselhos Municipais, ou mesmo outra instância, que estivessem envolvidos com o Programa e com a realização do controle social. Assim, ainda que existentes e citados, em nenhum dos três municípios analisados foram identificados mecanismos de controle social ou, mesmo, as instâncias onde esse se daria. Dessa forma, pode-se deduzir que o papel desse mecanismo não está amplamente difundido, o que pode limitar a sua capacidade de exercer o controle do PAA localmente.

Procurou-se, neste artigo, apresentar os principais resultados da pesquisa de campo realizada no estado da Bahia sobre o PAA, trazendo algumas reflexões que contribuam para o processo de avaliação do Programa, permitindo identificar os principais gargalos na sua operacionalização nos municípios pesquisados. Apesar dos diversos elementos encontrados que têm representado entraves para a operacionalização do Programa e para a incorporação do seu público-alvo, acredita-se que o PAA é um instrumento de política pública com grande potencial de fortalecimento da agricultura familiar.

Referências Bibliográficas

BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio. **Gestão agroindustrial - GEPAI: Grupo de estudos e pesquisas agroindustriais.** São Paulo: Atlas, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar**. Brasília: INCRA/FAO, 2000.

IPEA / FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Novo atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA/PNUD, 2002.

KAGEYAMA, Ângela (Coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa et al. **Agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1996.

MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

RIBEIRO, Sônia Pereira. Contornos e políticas - pobreza rural na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia século XXI. Salvador: Seplantec/Superintendência de Planejamento Estratégico,** 2002.

ROCHA, Ana Georgina et al. A agropecuária baiana: principais fatos do período 1975-2000. In: SEI. **O PIB da Bahia: 1975-2000**. Salvador: SEI, 2002. (Série Estudos e Pesquisas, 58).

SCHMITT, Claudia Job. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de Política Agrícola**, n. 2, abr./jun. 2005.

SEI. **Estatísticas dos Municípios Baianos.** Salvador: SEI, 2004. v. 3.

SEI. **Recentes transformações no rural baiano.** Salvador: SEI, 2004. (Série Estudos e Pesquisas, 68).