

Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista-Roraima¹

João Henrique Rocha

Agrônomo, Doutor em Agronomia (Sistemas de Produção Agrícola Familiar/UFPEL),
Professor da Escola Agrotécnica da Universidade Federal de Roraima
e-mail: j.henrique@yahoo.com

Flávio Sacco dos Anjos

Agrônomo, Doutor em Sociologia, Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Sistema de Produção Agrícola Familiar e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, ambos da UFPEL
e-mail: saccodosanjos@gmail.com

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem se convertido em uma vitrine em termos de políticas públicas dirigidas à agricultura familiar no Brasil. Dois de seus principais objetivos são, de um lado, o fortalecimento econômico e social dos produtores familiares através da compra da produção por parte dos organismos públicos e, por outro lado, a luta contra a fome e a desnutrição mediante a distribuição dos alimentos para a população em situação de insuficiência alimentar. Neste artigo, analisa-se a execução do PAA no município de Boa Vista (estado de Roraima) e, mediante a utilização do enfoque de capital social, se descreve a rede social gerada em torno do Programa e o tipo de relações que se produz entre os atores que dela formam parte. O estudo está centrado em analisar os efeitos do PAA no âmbito do ponto de vista dos produtores que participam do Programa. Apesar dos inegáveis avanços trazidos por esta política pública, os resultados mostram uma rede social débil, que se sustenta no protagonismo excessivo de alguns atores, sobretudo da CONAB. A fragilidade do capital social levanta inquietações sobre a eficiência de uma estratégia de desenvolvimento em territórios de baixa institucionalidade e de escasso nível de coesão social, especialmente no que tange aos objetivos de emancipação dos beneficiários ao longo do tempo.

Palavras-chave: Mercados institucionais; Programa de Aquisição de Alimentos; agricultura familiar.

Resumen

Agricultura familiar y mercados institucionales: análisis del Programa de Adquisición de Alimentos (CPR-donación) en Boa Vista, Roraima

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) se ha convertido en un escaparate en términos de políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en Brasil. Dos de sus principales objetivos son, por un lado, el fortalecimiento económico y social de los agricultores familiares mediante la compra de la producción de los organismos públicos, y por otro lado, la lucha contra el hambre y la desnutrición a través de la distribución de

¹ Este trabalho não poderia ter sido realizado sem o apoio das agências nacionais de fomento à pesquisa. O primeiro autor registra o agradecimento à CAPES pela concessão de bolsa para a realização de Doutorado Sanduíche (2014) junto ao Instituto de Estudos Sociais Avançados da Andaluzia (Espanha). O segundo autor agradece o apoio do CNPq por meio da concessão de bolsa de produtividade.

alimentos para población en situación de inseguridad alimentaria. En este artículo, analizamos la implementación de PAA en Boa Vista (Roraima) y, utilizando el método del capital social, se describe la red social creada en torno al programa y el tipo de relación que se establece entre los actores que forman parte de ella. El estudio se centra en el análisis de los efectos del PAA desde el punto de vista de los productores participantes de este programa. A pesar de los innegables avances de esta política pública, los resultados muestran una red social débil, que se basa en el protagonismo excesivo de algunos actores, en especial de la Conab. La fragilidad del capital social suscita dudas en cuanto estrategia de desarrollo en territorios en donde es flagrante la baja institucionalidad y la cohesión social, especialmente en lo que toca a los objetivos de emancipación social de los beneficiarios a lo largo del tiempo.

Palabras clave: Mercados institucionales; Programa de Adquisición de Alimentos; agricultura familiar.

Abstract

Family farming and institutional markets: analysis of Food Acquisition Program (CPR-Donation) in Boa Vista, Roraima

The Food Acquisition Program (PAA) has been converted into a showcase in terms of public policies aimed at family farming in Brazil. Two of its main objectives are, on the one hand, the economic and social strengthening of family farmers by purchasing production by public bodies, and on the other hand, the struggle against hunger and malnutrition through the distribution of food for population in food insecurity situation. In this article, we analyze the implementation of the PAA in Boa Vista (State of Roraima) and, using the capital social approach, described social network generated around the program and the type of relationship that occurs between actors that form part of it. The study focuses on the analysis of the effects of PAA from the point of view of the participating producers in this program. Despite the undeniable progress of this public policy, the results show a weak social network, which is based on the excessive role of some actors, especially the Conab. The fragility of capital raises doubts as development strategy in territories where is flagrant the low institutional and social cohesion, especially in regard to the goals of social emancipation of beneficiaries over time.

Keywords: Institutional markets; Food Acquisition Program; family farming.

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar o desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em sua modalidade Compra com Doação Simultânea no município de Boa Vista (Estado de Roraima), prestando especial atenção nos efeitos que acarreta sobre os produtores agrícolas familiares.

O PAA foi criado pela Lei Federal nº 10.696 de 10 de julho de 2003, sendo atualmente regulado atualmente pelo Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2004. Trata-se de iniciativa do Governo Federal em que se combinam ações de política agrária, de política

social e de política de segurança alimentar. Seu desenvolvimento tem ampliado a participação de uma variada rede de atores locais, desde os vinculados ao setor da produção agrária (pequenos produtores, cooperativas e sindicatos agrários), até os relacionados com os consumidores (associações e organizações de assistência social), passando por atores institucionais tais como organismos municipais ou estaduais e entidades do Governo Federal. Este conjunto de atores vêm ocasionando, nas pequenas localidades, a aparição de uma espécie de círculo virtuoso no que vem beneficiando tanto aos produtores agrícolas, como os consumidores beneficiários da política.

Dado que o PAA é um programa cuja execução convoca a participação da sociedade local e uma adequada coordenação dos organismos públicos e semipúblicos encarregados de seu funcionamento no município de Boa Vista, é interessante conhecer em que medida as relações sociais existentes na localidade podem favorecer ou dificultar o desenvolvimento do Programa. Este artigo não pretende abordar esta questão em sua totalidade, centrando-se somente em uma das facetas que compõem o PAA, a saber, a rede que é formada pelos produtores agrícolas do município de Boa Vista, que, como destacamos anteriormente, fornece alimentos aos organismos públicos para sua posterior distribuição entre as famílias em situação de insuficiência alimentar (modalidade CPR Doação).

O artigo se estrutura em várias partes. A primeira delas fornece alguns dados sobre a agricultura familiar no Brasil e sobre algumas das mais importantes políticas públicas dirigidas a este setor. Na segunda parte se analisa o contexto da gênese do PAA e se descreve sua dinâmica de funcionamento. Na terceira parte são apresentados alguns dados sobre a realidade socioeconômica do estado de Roraima, para, enquanto a quarta seção é dedicada à exposição das bases teóricas do enfoque do capital social. Como é sabido, esta ferramenta analítica tem sido utilizada para estudar as relações sociais entre os diversos atores que compõem as redes locais, no nosso caso, no município de Boa Vista.

Nosso objetivo é precisamente comprovar até que ponto as relações sociais e o ambiente institucional em Boa Vista são importantes para o fortalecimento de capital social exigido para suportar o funcionamento desse programa. A quinta seção descreve a metodologia empregada no levantamento e análise das informações. Finalmente, nas duas últimas seções, discutimos os principais resultados e as reflexões mais amplas derivadas da pesquisa que ensejou a elaboração desse artigo científico.

Agricultura familiar e políticas públicas no Brasil

Diversos estudos têm mostrado os traços que identificam a agricultura familiar no Brasil (ANJOS, 2009; SCHRÖDER, 2010; ORTEGA; JEZIORNY, 2014). Como é comum a outros entornos geográficos, uma das principais características da agricultura familiar é priorizar a reprodução social dos membros da família mediante diversas formas de combinação dos fatores de produção (BUANAIN, 2002). Neste sentido, a agricultura familiar brasileira se destaca por sua contribuição na oferta agroalimentar, na geração de renda para boa parte da população rural, na manutenção de emprego (auto-emprego, em grande medida), tendo por isso um forte impacto no desenvolvimento rural do país.

Já a princípios dos anos 90, Abramovay (1992) havia destacado que a agricultura familiar garantia o abastecimento alimentar e representava a estratégia de desenvolvimento de maior equidade para a sociedade brasileira. Para corroborar com essa afirmação basta destacar que a agricultura familiar é a responsável por 70% da produção de alimentos, 38% da renda agrária e 75% do emprego, segundo dados do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), sendo que os 4,3 milhões de explorações agrícolas familiares representam 84% do número total de estabelecimentos agropecuários.

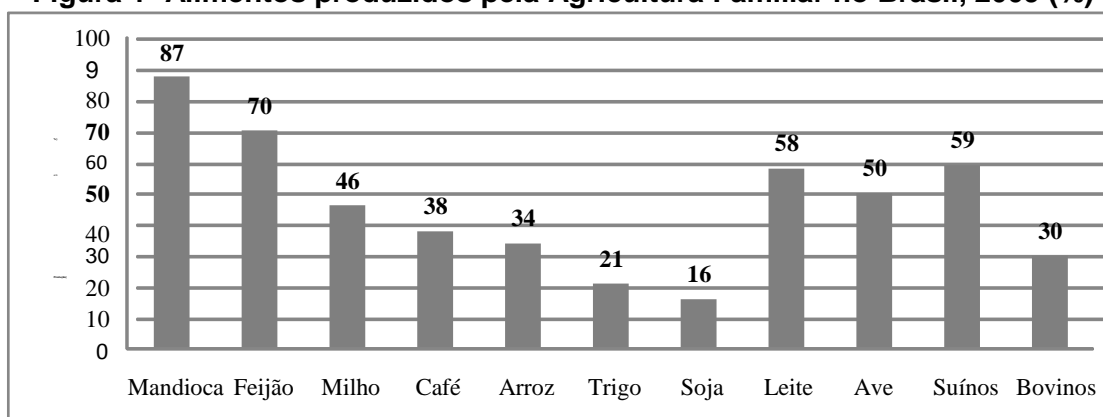
A agricultura familiar contribui, ademais, ao logro de uma situação confortável do ponto de vista da soberania alimentar do Brasil, assim como da consolidação deste país como um grande país exportador de alimentos em nível mundial. Como se pode ver na Figura 1, a agricultura familiar participa de modo significativo na produção nacional de alimentos no Brasil. No caso da mandioca, 87% da produção procede de explorações familiares, enquanto na produção de feijão essa participação ascende a 70% da produção nacional. Na pecuária, a presença da agricultura familiar se destaca na suinocultura (59%), lácteos (58%) e no setor avícola (50% da produção de carne de frangos).

O reconhecimento da agricultura familiar como eixo de desenvolvimento rural brasileiro é, sem embargo, recente. Até os anos 70, o desenvolvimento rural se baseava na aplicação de políticas e programas *top-down* destinados a integrar as regiões mais pobres e atrasadas do Brasil. No caso da região amazônica, que inclui Roraima como um de seus sete estados, este tipo de políticas vem se refletindo nos grandes programas de colonização promovidos pelo governo federal como estratégias verticais e descendentes que, na maioria dos casos, não têm alcançado os resultados esperados.

Como destacam Ortega e Jeziorny (2014), é a partir dos anos 90 que se reativaram os debates sobre o desenvolvimento rural no marco das transformações sociais e políticas que tiveram lugar no Brasil com o avanço do processo democrático e a ascensão de novas forças políticas junto ao governo federal e dos governos estaduais. Nessa reativação dos debates, cresce a importância da participação das organizações da sociedade civil e da comunidade científico-acadêmica em geral.

Schneider e Marsden (2009) destacam, em seu estudo, que a partir dos debates sobre a segurança alimentar ganha impulso uma maior sensibilização da sociedade brasileira sobre a necessidade de implementar políticas sociais destinadas a fortalecer o nível de bem-estar da população rural. As relações entre a sociedade civil e o Estado deixaram, de algum modo, de ser esferas antagônicas, como na etapa da ditadura (1964-1985), para passar a constituir-se em esferas autônomas dentro de uma nova relação de cooperação e interdependência. A sociedade civil passou a ser reconhecida como interlocutora legítima na formulação das políticas públicas.

Figura 1- Alimentos produzidos pela Agricultura Familiar no Brasil, 2009 (%)



Fonte: ORTEGA; JEZIORNY (2014).

Foi nesse contexto que a agricultura familiar começou a ser reconhecida como um ator relevante para a economia brasileira, reconhecendo a sua diversidade como um dos elementos de destaque. Desse complexo segmento fazem parte desde a produção de subsistência até a agricultura familiar mais tecnificada; desde as explorações plenamente integradas ao mercado, às que se voltam estritamente ao autoconsumo e venda de pequenos excedentes; desde as explorações que empregam a totalidade da força de trabalho familiar até as pluriativas e/ou que contam com fontes de ingresso alheias à própria exploração. Como lembra Sabourin (2007) baseando-se na experiência europeia, o potencial da agricultura familiar como fator de desenvolvimento rural está associado à existência de políticas que ajudem a reprodução socioeconômica das explorações que estão orientadas ao mercado local ou ao autoconsumo e que têm dificuldades para ser viáveis por si mesmas.

O surgimento do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), em 1996, foi um marco indiscutível no reconhecimento dessa categoria sociopolítica, assim como a criação, três anos mais tarde, do Ministério de Desenvolvimento Agrário. O surgimento da Lei nº 11.236/2006 sobre a Agricultura Familiar exalta o status de categoria econômica a esta forma social de produção (ORTEGA; JEZIORNY, 2014).

As políticas mais recentes admitem o princípio da multifuncionalidade em sua conformação e preconizam novas vocações, onde, ademais de produzir alimentos, trata-se de gerar bens e serviços não remunerados pelo mercado, porém necessários para a manutenção de um meio rural vivo e dinâmico. Isso inclui a conservação do meio natural e da biodiversidade, preservação da paisagem, prevenção contra as inundações e incêndios florestais, etc.). Assim mesmo, pretendem impulsionar atividades que, sobre a base da agricultura, abram novos espaços para a interação rural/urbana no âmbito, por exemplo, do turismo, do ócio e entretenimento (agroturismo, esportes da natureza, senderismo) ou de serviços sociais e educativos, a exemplo de hortas didáticas.

Alguns dos bens e serviços gerados pela agricultura e apoiados por estas políticas públicas se aproximam da noção de bens públicos, tanto que reúnem as características de não exclusividade (não pode excluir a ninguém de uso ou desfruto) e não rivalidade (seu consumo não reduz a quantidade do bem a consumir), conforme (COOPER et al., 2009). É o caso dos já citados serviços ambientais gerados pela agricultura em matéria de paisagem, de luta contra o câmbio climático ou de preservação da biodiversidade. Outros, entretanto, são bens semipúblicos ou uma combinação público-privada, como é o caso dos serviços sociais, educativos e de ócio, gerados no contexto das explorações agrárias.

Um caso particular é constituído, na área produtiva, com a criação de determinados mercados singulares, que se diferenciam do resto por não estarem sujeitos ao livre funcionamento das leis de oferta e demanda. São mercados regulados por certas normas e padrões internos de qualidade e diferenciação, fixadas pelos próprios produtores (como é o caso das indicações geográficas) ou pelos poderes constituídos, em consideração ao interesse público (como é o caso dos ‘mercados institucionais’).

Alguns autores, como Polman et al. (2010) utilizam o conceito de *nested markets* para denominar estes mercados singulares, dando ideia de que são mercados *aninhados*, ou seja, protegidos, de algum modo, da livre competência e das influências, nem sempre benéficas, dos mercados globais. São mercados que geram um tipo de bem comum (público-privado), e que se aproximam da noção de *common pool resources (CPR)* cunhada por Ostrom (1990). Sua singularidade radica em que recebem a proteção dos poderes públicos, sendo que os produtores são remunerados mediante compensações que não são fixadas diretamente pelo mercado.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil é um bom exemplo de um *nested market* regulado pelos poderes públicos e que gera um bem comum (uma CPR na terminologia de Ostrom), em que pese serem alimentos necessários para abastecer a um segmento socialmente vulnerável da população brasileira (famílias em situação de insegurança alimentar). Na seção seguinte descreveremos o programa PAA, mostrando seus principais elementos e sua estrutura de funcionamento.

Contexto, gênese e estrutura do PAA no Brasil

Como afirma Muller (2007), a criação do PAA (Lei nº 10.696/2003) foi o resultado da adoção de ações públicas descentralizadas em matéria de alimentação escolar, e do labor de sensibilização realizado por técnicos, científicos e especialistas implicados nos temas da segurança alimentar e da luta contra a fome através do projeto Fome Zero². A isso haveria que acrescentar a pressão exercida pelas organizações agrárias e rurais (CONTAG e FETRAF) e movimentos sociais (como o MST), em prol da defesa da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, logrando que se reativasse, em 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como instância de interlocução entre a sociedade civil e o Estado nestes assuntos.

O PAA combina ações de emergência e ações estruturais, com vistas à segurança alimentar e luta contra a pobreza, buscando, desde uma perspectiva não assistencialista, promover a inclusão social e o desenvolvimento local. O Programa consiste na compra, por parte da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares inscritos no PRONAF, e distribuição ulterior a pessoas e famílias em situação de pobreza e insegurança alimentar (escolas, hospitais e entidades beneficentes, indigentes, acampados da reforma agrária, etc.).

A CONAB desempenha um papel central neste Programa, pois ademais de garantir a compra da produção e determinar o preço de aquisição dos alimentos (calculado sobre o preço médio do correspondente produto nos mercados locais e regionais), também é a responsável pela execução do PAA nos diversos estados da República. É importante destacar que a CONAB compra a produção aos agricultores sem ter que submeter-se às prerrogativas das licitações públicas (marcadas pela Lei nº 8.666/1993), sendo requeridos ajustes na legislação que regula os contratos com as administrações públicas.

O PAA é, portanto, uma política, através da qual, os organismos públicos atendem, de um lado, os interesses dos agricultores familiares, e de outro, satisfazem as necessidades alimentares da população mais vulnerável. Ademais, o PAA tem outros objetivos secundários, porém não menos importantes, como são uma melhor distribuição de renda, a inclusão social, uma maior circulação de dinheiro na economia local e a preservação da cultura rural regional.

² O projeto Fome Zero, concebido no âmbito do Instituto de Cidadania, tem a prerrogativa de associar a segurança alimentar e as estratégias de desenvolvimento sobre a base da equidade e a inclusão social (PFZ, 2001).

O controle social do Programa é assumido pela sociedade civil mediante as entidades presentes no citado Conselho Nacional de Seguridade Alimentar (CONSEA), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). O CONSEA é a instância encarregada de debater e supervisionar o Programa Fome Zero e demais políticas de seguridade alimentar do governo federal. Ao estar composto por representantes de organismos públicos e de entidades privadas, o CONSEA expressa a vontade de articular os diferentes setores do Estado e da sociedade civil.

Conforme o ITCP/EDUCOOP (2012) existem no âmbito do PAA dois tipos de beneficiários. Do lado da produção, cabe identificar como “beneficiários-produtores” os agricultores que fornecem os alimentos (agricultores familiares, assentados de reforma agrária, agroextrativistas, quilombolas, comunidades indígenas e ribeirinhos), os quais devem apresentar a declaração de aptidão ao PRONAF (DAP)³. Estes devem estar preferencialmente organizados em cooperativas ou em algum outro tipo de associação. Do lado do consumo, são beneficiárias as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, incluindo entre elas o público amparado pela rede social e assistencial (asilos, hospitais, Associações de Pais e Amigos de Excepcionais, etc.), assim como restaurantes populares, bancos de alimentos, escolas⁴ e creches.

Como temos afirmado, os alimentos adquiridos pela CONAB (e por órgãos em nível estadual e municipal, se for o caso) são pagos aos produtores por um preço de referência (fixado em função do mercado regional ou local). Para Vogt (2008), estes preços fortalecem a autonomia dos agricultores familiares, uma vez que, antes do PAA, as compras públicas eram realizadas a preços mínimos que estavam, via de regra, defasados ou não refletiam a realidade de mercado.

Desde o ponto de vista das modalidades do PAA, as linhas de atuação são diferenciadas e seus objetivos atendem a garantia da estabilidade de mercado (mediante a compra direta, e/ou a formação de estoques), e à prestação serviços de ajuda assistencial, com o propósito final de fortalecer a agricultura familiar. Tais modalidades são apresentadas na Tabela 1.

³ A DAP é um documento que identifica a condição de agricultor familiar, sendo fundamental para que este e sua família possam acessar as diversas linhas de crédito do PRONAF (crédito de custeio e investimento). Outrossim, a DAP é necessária para que os agricultores familiares possam participar das feiras nacionais e internacionais, receber gratuitamente as vacinas de animais (aftose), comercializar a produção através do PAA e acessar outros programas e políticas públicas. Disponível em: <www.contag.org.br/>.

⁴ Nas escolas, o acesso ao PAA requer um certificado de participação no PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Este Programa exige a compra mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar.

Tabela 1- As modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

MODALIDADE	DESCRIÇÃO
CDAF - Compra Direta	Esta ação se destina a aquisição de alimentos aos produtores agrários familiares, em situação de baixa del preço ou em virtude da necessidade de satisfazer as demandas alimentares das populações em condições de insegurança alimentar. Limite por agricultor: 8.000 R\$ /ano.
CPR - Estoque	Prevê a criação de estoques entre os produtores associados, com objetivo de armazenar a produção e comercialização em condições mais favoráveis. Limite por agricultor: 8.000 R\$ /ano. Se o acesso é através de organização fornecedora, o limite é de 1.500.000 R\$/ano respeitando-se os limites por unidade familiar.
CPR - Doação Simultânea	Nesta modalidade a CONAB compra produtos dos agricultores e doam a entidades integrantes das redes sociais e assistenciais locais. Limite por agricultor: 6.500 R\$/ano ⁵ .
ICPL (Incentivo à produção e consumo de leite)	Pretende incentivar a produção de leite nas explorações familiares e propiciar o consumo a famílias em situação de insegurança alimentar. Limite por agricultor: 4.000 R\$/semestre.
Compra Institucional	Compra destinada a atender demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União Federal, os estados federados, o Distrito Federal e os municípios. Seu limite por agricultor é de 8.000 R\$/ano.

Fonte: Portal do MDS (2015).

A eleição da linha CPR Doação se justifica porque é uma modalidade em que se conjugam, na mesma localidade, os interesses dos pequenos agricultores e as necessidades dos consumidores de alimentos. No marco dessa ação se promove a relação direta entre produtores e consumidores, sendo os alimentos o elemento de intercâmbio ou mediação.

Todavia, quando se observam as relações sociais que cercam o cenário produtivo local, outros aspectos devem ser mencionados na dinâmica que rege o funcionamento do PAA ou de qualquer política pública. Com efeito, há que frisar a importância da cultura e dos costumes locais, que se convertem em fatores importantes para o bom funcionamento do programa. Trata-se de abordar a relevância do sistema de preferências das pessoas a serem beneficiadas, as formas de organização dos atores envolvidos e outros aspectos. Desse entendimento deriva a perspectiva social e a análise econômica desta política pública, bem como os imperativos locais e contextuais que influenciam sua eficácia ou mesmo limitam sua expansão em termos da população atendida. O tópico subsequente explora esse ângulo da questão.

⁵ Limite de aquisição até 8.000 reais por unidade familiar, através da organização de produtores. Disponível em: <www.conab.gov.br>.

Breve aproximação com a realidade socioeconômica de Roraima

A região geográfica da Amazônia é internacionalmente conhecida pela importância e singularidade de seu ecossistema, assim como pela natureza das formas de vida e relações sociais ali existentes. O estado de Roraima é o mais setentrional do Brasil, fazendo fronteira, ao norte, com a Venezuela e a República das Guianas. Além disso, é uma das mais jovens unidades da federação brasileira, sendo um bom exemplo da diversidade da Amazônia, sobretudo em relação às formas através das quais se expressa a agricultura familiar regional.

Segundo dados do último censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006⁶), existem 10.310 explorações agrárias em Roraima, das quais 8.898 (86,3%) são de caráter familiar. A população total do estado de Roraima corresponde a 488.072 habitantes, com uma densidade demográfica de 2,01 hab./km². O PIB de Roraima representava, em 2009, somente 0,2% do Produto Interno Bruto nacional (porcentagem similar à dos demais estados setentrionais, quais sejam, Acre e Amapá).

Mas Roraima tem outras peculiaridades. Nesse sentido, chama-se a atenção para o fato que a União é proprietária de uma grande parcela das terras. Por outro lado, há grandes problemas no que tange à regulação do uso e posse do solo e dos recursos produtivos. Um exame da estrutura agrária mostra sérias limitações decorrentes da elevada concentração de terras indígenas (46,2%) e de unidades de conservação da natureza (21,03%), e em menor medida pela presença de áreas militares (1,23%), segundo dados da SEPLAN-RR (2007). São recorrentes os conflitos envolvendo madeireiras, indígenas, extrativistas e produtores rurais.

Essas restrições de ordem institucional, associadas às suas precárias estruturas produtivas, corroboram a tese da insuficiência produtiva e alimentar do estado de Roraima em muitos produtos básicos. Seu mercado interior é também muito reduzido em termos de potencial de consumo, dado que, como temos afirmado, sua população total nem sequer chega a meio milhão de pessoas (IBGE, 2010) e seu PIB é um dos mais baixos do Brasil.

Desde o ponto de vista do meio ambiente, as restrições decorrem da legislação aplicada à região amazônica, que reduz o potencial produtivo em favor da conservação ambiental. Quando se avalia a disponibilidade de terras para uso agrícola, sem contar as reservas naturais, os territórios indígenas e as áreas de uso institucional, resulta que somente 7,44% da superfície total da região é destinada à agricultura. Ou seja, as restrições de ordem ambiental produzem uma limitação no uso do solo agrícola para a produção de alimentos e matérias primas.

⁶ Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

O resultado desse quadro é que no estado de Roraima são praticados preços muito mais elevados de produtos básicos (frutas, verduras, etc.) que em outros estados brasileiros, não obstante haver uma grande proporção de terras ociosas. Nessa situação, não deveria surpreender que a renda dos agricultores roraimenses provenha cada vez mais de atividades não agrícolas, e que se tenham expandido na região diversos movimentos que reivindicam o acesso à terra como forma de assegurar as condições de reprodução social da população rural (LOPES, 2009).

Como veremos mais adiante, a execução do PAA em Roraima e em áreas deprimidas como o entorno de Boa Vista (capital), é vista como um caminho de ampliação do universo de oportunidades dos indivíduos através da interação entre os produtores agrícolas e o conjunto da população residente nessa parte da geografia nacional.

Além dos já comentados condicionantes socioambientais da Amazônia e a escassez de infraestruturas e equipamentos públicos nesta região do Brasil, há outros problemas e dificuldades mais ligados às formas de organização da sociedade civil. Precisamente por isto, o PAA se erige em territórios como Roraima como se fora um autêntico banco de provas para comprovar até que ponto políticas públicas que demandam um elevado nível de coordenação institucional e um alto grau de participação social, podem ter êxito em situações de elevada precariedade estrutural. Antes de entrar propriamente nessa abordagem, convém agora expor as ferramentas teóricas em que nos baseamos para a realização dessa pesquisa.

O enfoque teórico de capital social

Ainda que as ideias contidas no conceito de capital social (confiança entre indivíduos e nas instituições, cumprimento de normas e acordos, etc.) sejam antigas e estivessem já presentes em estudos clássicos: Adam Smith, Tocqueville, Weber e Durkheim, sua utilização no estudo das dinâmicas de desenvolvimento é relativamente recente. Os trabalhos de Putnam, Portes, Woolcock, Fedderke, como bem sublinhou (MOYANO, 2001), valem-se da noção de capital social para entender os mecanismos sociais que sustentam as dinâmicas de desenvolvimento, tentando explicar as razões para o êxito de alguns territórios na erradicação da pobreza e no fortalecimento do tecido social, enquanto outros, que possuem um estoque similar de recursos naturais e produtivos, vivenciam um quadro totalmente distinto. Uma aproximação estritamente econômica ou institucional do PAA na área de estudo é insuficiente para entender os resultados do Programa e para explicar as dificuldades e limites que têm sido encontrados desde a sua aplicação. Com efeito, as ideias contidas no enfoque de capital social despejam luz sobre

aspectos menos visíveis, por ser menos quantificáveis do Programa, mas não por isto menos importantes, como são as relações de cooperação e de confiança entre os diversos atores implicados no PAA.

O enfoque de capital social nos brinda interessantes conceitos e ferramentas analíticas (*embeddedness, autonomy, bonding, bridging, linking, synergy, organisational efficiency*) que auxiliam a compreensão sobre o funcionamento de um programa como o PAA, cuja implementação exige a participação ativa da sociedade civil. É um programa que requer um nível de sinergia e colaboração socioinstitucional que somente podem ser alcançados se houver, em nível local, um estoque de confiança entre indivíduos e entre as instituições envolvidas. Esse arranjo deve ser suficientemente sólido para resolver os dilemas da cooperação tão habituais em ambientes pauperizados e onde impera uma escassa cultura associativa.

Estes tipos de redes são referidos na literatura como capital social “de coesão” (ou *bonding*) e capital social “de ponte” (*bridging*). Putnam (2000) afirma que o primeiro alude às relações entre grupos relativamente homogêneos e fechados, onde predominam níveis elevados de coesão e confiança (como a família ou os amigos). O segundo tipo se refere a relações menos estreitas e intensas, a exemplo de atores mais distantes e grupos menos conhecidos. Tal e como este autor se expressa, enquanto as primeiras redes são importantes para ‘ir funcionando’, as segundas são mais relevantes para avançar (*getting ahead*) na construção de processos mais amplos.

Aplicado aos territórios, as relações de tipo *bonding* são especialmente relevantes enquanto redes de ajuda mútua e de coesão necessária em etapas iniciais de processos de desenvolvimento. Todavia, a médio e longo prazo elas são insuficientes porque se necessita de conexões externas com outros atores, ou seja, relações tipo *bridging*, que adquirem assim um caráter estratégico ao favorecer o acesso a outros tipos de recursos e conhecimentos (BUCIEGA; ESPARCIA, 2013).

Nossa análise parte da tese de Fligstein e Dauter (2007), segundo a qual, os mercados locais devem ser entendidos como espaços sociais de intercâmbio de bens e serviços que operam em função de arranjos e normas formais e informais, assim como de costumes culturais arraigados. Eles geram um substrato que é fruto da interação social e da cooperação entre as pessoas, materializando-se como um bem público e um recurso intangível que se aproxima do conceito de capital social tal como igualmente exprimem autores como Coleman (2000).

O enfoque de capital social é uma ferramenta de estudo das dinâmicas sociais que permitem traduzir situações como a dos mercados institucionais que são geradas no marco da implementação do PAA em nível territorial. Os atributos captados pelo enfoque do capital

social podem ser mensurados, em nível empírico, privilegiando tanto a dimensão *bonding* quanto *bridging* no interior do espaço onde opera um determinado mercado institucional.

Através da análise de capital social pode-se observar como flui a informação entre os diversos atores do PAA, como se estabelecem mecanismos de restrição e coerção (ou de cooperação) e os vínculos de confiança. Outrossim, pode-se aquilatar como, a partir desses vínculos, criam-se laços fortes entre os atores implicados no Programa, favorecendo uma interação social mais estreita, de natureza afetiva, dentro dos grupos primários (dimensão *bonding* de capital social), mas também laços débeis que, por seu turno, favorecem as relações com atores mais distantes destes grupos (dimensão *bridging*), fazendo com que se amplie o campo de relações sociais e, conseqüentemente, o horizonte das oportunidades.

Assim mesmo, podemos ver o grau e a intensidade das relações entre atores que se encontram em situações desiguais de poder e autoridade dentro do Programa (dimensão *linking* de capital social), relações estas que são fundamentais para compreender o desenvolvimento de políticas onde se combinam estratégias *top-down* (descendentes) e *bottom-up* (ascendentes).

No que refere ao PAA, o enfoque do capital social nos permite ordenar a estrutura relacional surgida no processo de implementação do mesmo e compreender melhor o tipo de interação que se produz entre os atores implicados. Desse modo poderemos contribuir no afã de explicar o maior ou menor grau de eficiência no funcionamento do PAA a partir das características de sua estrutura relacional (forma e intensidade das relações sociais).

Nota metodológica

Trata-se de um estudo voltado à implementação do PAA no município de Boa Vista (Roraima) que se valeu do uso de uma metodologia eminentemente qualitativa centrada na coleta de dados e informações com ênfase na observação das dinâmicas sociais surgidas no marco deste programa. Valemo-nos da realização de entrevistas com uso de roteiro semiestruturado aplicado junto aos atores implicados. É uma opção metodológica que está em sintonia com o que aludem Gaskell e Bauer (2003) quando afirmam que a metodologia qualitativa é a mais apropriada nos estudos que pretendem explorar as diferentes representações sociais em torno de determinados assuntos que levam a marca da complexidade e subjetividade.

Fizemos uso da observação sistemática, onde a presença da equipe investigadora em Boa Vista favoreceu a coleta de informação direta sobre o comportamento dos produtores e sobre o tipo de relações que se estabelecem entre estes e os demais atores na

dinâmica do PAA. A presença da equipe investigadora nas reuniões convocadas pelos agentes, seja nas assembleias dos entes associativos, seja nas reuniões celebradas nas instâncias de regulação, foram úteis para a obtenção, em primeira mão, de informações atualizadas e relevantes para os objetivos da pesquisa.

Realizamos 39 entrevistas (quatorze a produtores familiares inscritos no PAA, e o restante a técnicos dos organismos implicados e a dirigentes das cooperativas e sindicatos agrários), com uma duração média de uma hora, através do uso de gravador. Após a transcrição das mesmas, organizamos o material e analisamos o seu teor por intermédio do programa NVIVO.

Do ponto de vista analítico, vale mencionar as categorias de análise, quais sejam, i) obrigações, grau de confiança e compromissos dos atores sociais do PAA; ii) potencial informativo gerado das relações sociais; iii) grau de autoridade e liderança dos atores; iv) nível de reciprocidade, solidariedade e coesão social na comunidade local.

A rede social e os efeitos do PAA no ambiente institucional

Nesta seção descreveremos a rede social gerada pela execução do PAA no ambiente institucional do município de Boa Vista, apresentando os seus protagonistas (produtores, consumidores beneficiários do Programa, entidades e organismos públicos e privados) e agentes intervenientes ou facilitadores.

Em primeiro lugar vale ressaltar que os produtores familiares de Boa Vista são majoritariamente oriundos de outras regiões (migrantes) e assentados do Projeto de Assentamento Nova Amazônia (PANA). Uma parte menor é formada por produtores provenientes da zona periurbana de Boa Vista, além dos agricultores indígenas. Do ponto de vista do assentamento PANA, o processo de criação esteve marcado por fortes pressões sociais por parte da população local em protesto por suas precárias condições de vida e pela falta de emprego. Um dos produtores participantes dessas mobilizações descreveu esse processo nos seguintes termos:

Primeiramente fizemo um ranchozinho, eu não tinha transporte nenhum, nem eles, botemo na garupa de uma bicicleta e saímos daqui pra lá. Chegemos lá, tardezinha, sem barraco nenhum, não tinha nada. Aí arranjamo lá onde dormir, fiquemo por lá. Tinha uma casinha de apoio pra quem não tinha barraco, ficava lá. Aí armemo nossa redinha e no outro dia corremo pra fazer nosso barraco. Aí fiquemo nesse processo lá; passou, acho que 4 a 5 meses na beira de estrada. Ai a federal, por ser uma BR, acampado na BR, a federal começou a implicar. Ai o que é que o INCRA fez? Então embora jogar esse pessoal pra dentro da fazenda (Entrevista Agricultor).

A precariedade do cenário produtivo boavistense era um autêntico desafio, dado que o ecossistema sobre o qual se sustenta é o de cerrado (conhecido pelos roraimenses como 'lavrado'), um sistema de escassa fertilidade agrícola que requer inversões importantes em matéria de fertilização e correção de solo. Ademais, para atender aos elevados índices de evapotranspiração do solo em função das altas temperaturas da região, faz-se também necessária alguma infraestrutura de irrigação, sem a qual, as terras são improdutivas.

Estamos, portanto, ante uma realidade social e econômica de precariedades, devido às dificuldades naturais da região amazônica (logísticas, mercadológicas, creditícias, tecnoassistenciais), mas também pelo escasso nível de qualificação da população que vem vivendo nos limites estritos da subsistência. Esse conjunto de vicissitudes foi importante para a união das famílias assentadas, já que lhes permitiu definir um mesmo interesse geral em prol de um projeto comum. Em outras palavras, as ingentes dificuldades alimentaram o ideal de luta e emancipação:

Então foi assim, a gente começou, fez esse movimento, passou sete meses ali na beira da estrada, e não podíamos nem entrar lá na fazenda pra pegar água. As pessoas viam a gente assim como se fosse umas pessoas desocupadas, não tinham nada o que fazer, que não tinha objetivo na vida, o que era bem diferente, né. Que a vontade da gente e o anseio da gente era outro, era ter um pedaço da terra. [...]. Mas com o correr do tempo veio muito mais gente, e aí, hoje, passados 10 anos, a gente vê assim que das pessoas que realmente queriam e ficaram, são esses primeiros 100, que até hoje vovocê ainda encontra com eles e estão aqui (Entrevista Agricultor).

As precárias condições dificultaram o pleno desenvolvimento da produção agropecuária, provocando o abandono dos lotes no assentamento e desistência de muitos produtores (LOPES, 2009). Para enfrentar os obstáculos na organização de produtores adotaram-se algumas iniciativas que, entretanto, não lograram êxito, salvo no Polo 1 do assentamento Nova Amazônia, onde surgiu uma associação de produtores agrícolas familiares que se mantém ativa até hoje. Deve-se mencionar ainda a atuação destacada e persistente de uma associação de apicultores (ASA) nas proximidades de Boa Vista.

Uma mudança importante no cenário boavistense, marcadamente no assentamento PANA, está vinculada à chegada, em 2006, de um grupo de gaúchos⁷ provenientes do 'Alto Uruguai' (território da região norte do Rio Grande do Sul), cuja ênfase recaiu no cultivo de grãos nos lotes de reforma agrária. Esse fato motivou a criação da cooperativa 'Cinco Polos' (COOPER5), que, numa primeira etapa, voltou-se às demandas de um grupo reduzido de produtores que enfrentavam sérias dificuldades para expandir a produção de grãos.

⁷ Gaúcho é sinônimo de pessoas que nascem ou procedem do estado mais meridional do Brasil, Rio Grande do Sul, fazendo dívida com a Argentina (Oeste) e Uruguai (Sul).

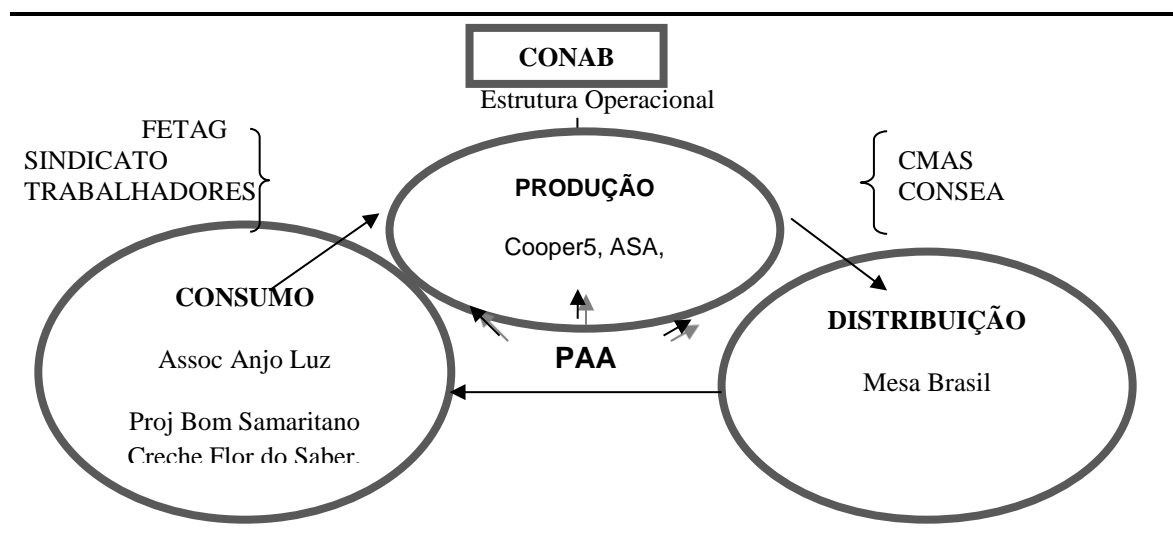
A experiência pregressa de associados em projeto do PAA no estado do Rio Grande do Sul permitiu que a COOPER5 desempenhasse um papel chave quando começou a implementação de experiência similar em solo boavistense. O grupo difundiu suas virtudes e impulsionou a realização dos primeiros contratos de fornecimento de alimentos com a CONAB, tal como alude um dos seus dirigentes:

Eu assumi a COOPER5 no dia 28 de janeiro de 2008, começamos a trabalhar e visualizamos que o maior problema e uns dos piores gargalos do nosso agricultor desse assentamento PANA, próximo da capital de Roraima, município de Boa Vista, era a comercialização dos produtos. Como eu já tinha uma certa experiência com o PAA do ano de 2003, através da experiência do Sindicato dos Trabalhadores Rurais das Missões no RS, no qual eu era presidente, nós trabalhamos um PAA lá e deixamos um resultado fantástico para os trabalhadores rurais e também para as famílias que recebiam esses produtos, essas doações de alimentos, e a gente começou a ter essa ideia (Entrevista COOPER5).

Seu papel estratégico na implementação do PAA provocou a adesão de muitos agricultores às outras organizações sociais existentes (ASSOCIAÇÃO POLO1, ASA), ampliando o quadro social das entidades. No caso da COOPER5 tal movimento produziu, ao longo dos últimos quatro anos, um aumento que fez saltar dos escassos vinte e poucos associados para os cerca de quinhentos, que tem atualmente. A COOPER5 é hoje a principal associação de produtores de Boa Vista e um ator fundamental na relação dos agricultores inscritos no PAA da CONAB e com o resto das entidades que compõem a rede social do Programa.

Na execução do PAA no município de Boa Vista tem sido priorizada a modalidade CPR-Doação. Como indicamos na anterior Tabela 1, esta modalidade consiste na compra, por parte da CONAB, de alimentos produzidos pelos agricultores do município e sua posterior distribuição aos consumidores beneficiários (famílias em situação de insuficiência alimentar residentes no conjunto do município de Boa Vista).

Para sua efetiva aplicação, é necessário dispor de uma extensa rede de relações sociais. Essa rede é formada pelos principais atores do programa, incluindo produtores e consumidores, bem como as entidades e organismos encarregados de realizar as compras dos produtos, aplicar os procedimentos, fiscalizar as ações e resolver eventuais dificuldades estruturais e institucionais. A Figura 2 mostra as distintas categorias de atores sociais que integram a rede social gerada em nível local em torno da execução do PAA.

Figura 2 - Rede social local do PAA

Fonte: Elaboração dos autores.

Os produtores que abastecem o PAA se organizam, principalmente, na citada cooperativa COOPER5, na Associação POLO 1 e na Associação ASA, sendo essas três entidades, as mais expressivas organizações que participam do Programa, já que não podem realizar as vendas em nível individual, apesar de que podem fazê-las diretamente através do PAA Estado⁸. Ademais, elas participam das instâncias representativas dos produtores, incluindo organizações como o sindicato agrário FETAG e o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Roraima.

Desde a esfera dos consumidores, cabe destacar o programa MESA BRASIL (SESCMB⁹), e a partir dele, diversas instituições, a exemplo da associação ANJO de LUZ (entidade que assiste a pessoas com elevado nível de incapacidade ou deficiência física), o projeto BOM SAMARITANO (que distribui alimentos tais como sopas, frutas e verduras às crianças e enfermos de bairros pobres do município de Boa Vista), a creche FLOR do SABER (que assiste crianças de 1 a 4 anos de idade) e a associação Valdemar (que assiste as pessoas desempregadas e idosas), entre outras. Do ponto de vista das entidades públicas, destaca-se a CONAB (organismo governamental de compra) e alguns entes de caráter consultivo e avaliativo (como o CONSEA e o conselho municipal CMAs).

Tudo isso cria um microclima socioinstitucional favorável em torno à execução do PAA no município de Boa Vista, dando lugar a uma rede local de relações entre os atores sociais. Entrementes, quando se observa com detalhe cada um dos atores que compõem a rede local, vemos nela refletidas as debilidades institucionais e organizacionais de Boa Vista e de Roraima. Por exemplo, as organizações de produtores que participam do Programa

⁸ Modalidade (PAA) executada pelo governo de Roraima, adquirindo alimentos diretamente aos produtores.

⁹ Serviço Social do Comércio (SESC), é uma entidade privada que objetiva proporcionar o bem-estar e qualidade de vida do comerciário, sendo mantida pelos empresários do comércio. Disponível em: <www.sesc.com.br>.

são de nula visibilidade nos registros e estatísticas, já que estão desprovidas de estrutura administrativa e de pessoal especializado, contando ademais com escassos recursos financeiros.

O mesmo ocorre com os sindicatos agrários e de trabalhadores rurais, cujo espírito reivindicativo não está acompanhado de uma base social ampla, nem de uma eficiente estrutura organizativa. Em respeito às entidades de consumidores e demais beneficiários (como Anjo de Luz, Flor do Saber, Bom Samaritano e Associação Valdemar), seu papel está subordinado à entidade que executa de forma centralizada a distribuição de alimentos no município (programa SESCMB).

No que se refere às entidades paraestatais, referindo-nos, particularmente, às entidades encarregadas de controlar a aplicação do Programa (como o CONSEA e o conselho municipal CMAS), se observa também uma precária estrutura administrativa para o desempenho de suas funções.

Esse quadro de debilidades institucionais nos leva a perguntar de que forma as relações sociais são importantes para o desenvolvimento de políticas públicas em contextos onde os recursos econômicos, humanos e sociais são altamente limitados. Uma melhor compreensão das relações entre os diversos atores sociais e institucionais ajuda-nos a identificar os componentes que pelo seu maior dinamismo são imprescindíveis para que o aparato organizativo (limitado) de um programa como o PAA possa desenvolver-se de forma satisfatória.

A experiência acumulada nos estudos sobre desenvolvimento nos diz que o contexto social, econômico e institucional é decisivo no caso de políticas públicas cuja implementação se produz em nível local, já que, como se observa em trabalhos como o de Almeida (2007), estas podem apresentar resultados diferentes segundo as características sociodemográficas dos beneficiários, das dinâmicas socioeconômicas locais e do entorno institucional. Nesse mesmo sentido, Schneider (2006) afirma que instituições, organizações e agentes locais e regionais desempenham papéis destacados na gestão eficiente das políticas públicas.

Por tudo isso é importante considerar a intensidade e a qualidade das relações sociais que se estabelecem entre os agricultores familiares e os demais atores que executam o PAA em Boa Vista. Analisar criticamente os desdobramentos desta política pública é uma tarefa que buscamos desenvolver a partir da imersão realizada junto aos agricultores e demais envolvidos na dinâmica dos mercados institucionais de Roraima.

Estamos convencidos de que este estudo de caso não nos permite generalizações para o conjunto de experiências do PAA nos demais estados brasileiros onde este programa vem sendo implementado. Todavia, somos do entendimento de que esse tipo de abordagem

oferece pistas para examinar obstáculos e desafios a serem enfrentados, sobretudo os que decorrem da lógica *top down* que costuma se impor sobre esse tipo de intervenção estatal.

Resultados

Uma aproximação da realidade, pelo prisma do capital social, mostra que o processo que conduziu à criação do PAA não foi exatamente resultado do protagonismo de um grupo coeso em torno de laços fortes de confiança e solidariedade (*bonding*), senão fruto de ações diversas em que participaram grupos com objetivos e interesses distintos. Todavia, é certo que a longa tradição de luta do MST sustentada na existência de fortes laços de coesão entre seus membros, nos permite afirmar que, na fase inicial do assentamento PANA predominava, ao menos para esse grupo majoritário, a dimensão *bonding* de capital social, dando lugar à criação das primeiras associações, como é o caso da Associação Polo 1 e a COOPER5.

A operação do Programa em Boa Vista significou uma ‘revolução’ entre os produtores familiares, atuando como um fator de dinamização dos produtores ante as expectativas de melhoria de suas rendas, das condições de vida e trabalho cristalizada na compra institucionalizada de seus produtos por parte da CONAB. O fato de que a participação no PAA não poderia fazer-se de maneira individual, senão através de entidades associativas, foi um fator que induziu os produtores a cooperar entre si. Ainda que só o tenham feito por motivos práticos ou instrumentais, não cabe dúvida de que isso fomentou o surgimento, ainda que incipiente, de capital social onde antes inexistia.

Nesse contexto, as organizações coletivas passam a exercer o controle dos processos com base nas relações de confiança construídas por razões eminentemente instrumentais (acessar o Programa), dando lugar a um capital social caracterizado pelo predomínio de laços débeis de conexão (dimensão *bridging*).

No que se refere à interação com organismos públicos encarregados da execução do PAA, é inquestionável o protagonismo da CONAB. Sua estreita conexão com as entidades coletivas dos produtores, em especial a COOPER5, mostra como se concentra, nessas entidades, um maior estoque de capital social. As organizações dos produtores intervêm de fato como um ator *bridging* (ponte), estabelecendo conexões de caráter horizontal com os produtores individuais e como um ator *linking* (estabelecendo conexões verticais com os organismos que ostentam a autoridade e o controle máximo sobre o Programa.

Em termos de capital social, podemos dizer que a fragilidade da rede se explica por existir um desequilíbrio entre suas diversas dimensões. Assim, por exemplo, a dimensão

bonding de capital social, que havia gerado inicialmente laços fortes de confiança e coesão dentro de alguns grupos (agricultores sem-terra, migrantes da região Sul do país, etc.), esse arranjo foi-se diluindo até praticamente desaparecer e ser substituído por um capital social diferente, marcado pelo predomínio de relações do tipo instrumental (*bridging*) no entorno da cooperativa COOPER5 e da associação ASA. Observou-se, de fato, que as conexões entre os produtores são, salvo alguma exceção, praticamente inexistentes, raramente diretas e mediadas por aquelas organizações.

Este desequilíbrio faz com que a rede social do PAA seja vulnerável e muito dependente de poucas organizações de produtores (COOPER5 e ASA) para desenvolver com eficiência as tarefas que lhe são encomendadas, não somente para o Programa, senão fora do mesmo. A ausência de laços fortes de coesão social entre os agricultores inscritos nas associações permite pensar que existe um baixo estoque de confiança para resistir aos momentos de dificuldade que eventualmente possam surgir a exemplo da alteração das regras e condições atuais.

A constatação que fazemos é que o PAA não vem gerando uma dinâmica de cooperação sólida entre os produtores rurais, havendo, por conseguinte, um certo risco de que todos os resultados alcançados em matéria de bem-estar e melhoria das condições de vida possam deteriorar-se ao longo do tempo. Esse é o risco de aplicar políticas públicas em contextos de baixa institucionalidade e onde não existe um tecido social suficientemente sólido em torno de um projeto comum.

Vamos agora analisar os efeitos na produção e no ambiente institucional. Nesse sentido, embora reconheçamos a fragilidade institucional do PAA em Boa Vista, são evidentes os sinais de incremento da produção dos agricultores diante da garantia da compra de seus produtos. Observamos também que o crescimento do volume comercializado pelas organizações produtoras exigiu a ampliação das infraestruturas e do quadro de pessoal. Não há dúvida sobre os impactos positivos que o PAA promoveu junto às entidades produtoras, seja pela ampliação do volume comercializado, aumento do quadro de associados e dos investimentos em capital físico, seja pelo incremento no protagonismo das organizações que efetuaram entregas para o PAA¹⁰.

De outra ordem, os avanços nos volumes comercializados pelas organizações produtivas em Boa Vista não promoveram a elevação do número de organizações participantes do PAA. Do ponto de vista das cooperativas, seguimos com o monopsônico movimento de compra da COOPER5 até 2014. No caso das associações de produtores, somente a ASA, de forma mais expressiva, e a ASSOCPOLOI seguem executando

¹⁰ A entidade ASSOCPOLOI constitui uma única exceção entre as demais organizações produtoras, uma vez que funcionava em prédio cedido pela prefeitura de Boa Vista. Com a retomada do prédio, a associação já iniciara a compra de material para erguer sua sede própria no PANA.

contratos com a CONAB, enquanto que outras duas associações do PANA somente agora se preparam para habilitar-se ao programa.


Por outro lado, o crescimento do quadro social das organizações produtivas não nos autoriza a concluir pelo necessário fortalecimento do sistema cooperativo em Roraima. A compulsória adesão do agricultor às entidades coletivas em função da exclusividade de contratação da CPR Doação da CONAB não significa que se tenha desenvolvido um 'espírito' cooperativista. Claro que a rotina perseverante de ajuda mútua perante as dificuldades operacionais diversas, como o transporte das mercadorias para a sede das organizações, pode revelar um incipiente comportamento solidário. Mas é só o que podemos afirmar até o momento. A declaração abaixo procura demonstrar como o dia-a-dia dos produtores vem estimulando a cooperação entre eles, não obstante as aludidas debilidades:

Alguns que até nem se topavam muito, eram vizinhos do tipo 'ah, tu cuida do que é teu, que eu cuida do que é meu', 'fica no teu canto, que eu fico no meu quadrado'; eles estão hoje um pegando carona do outro. De uma vicinal só um tá vindo pra cooperativa com uma pick-up, por exemplo, e tá trazendo os produtos de mais quatro, cinco. Eles estão se ajudando (COOPER5).

De fato, podemos mensurar um pouco melhor o limiar entre os resultados que vêm promovendo mudanças de ordem microinstitucionais na realidade da família do produtor ou de sua propriedade, com as mudanças de ordem social ou econômica de maior magnitude, ou seja, que permitiram avanços no ambiente institucional de Boa Vista.

A Tabela 2 expõe a síntese dos alcances dos programas sociais de compra de alimentos em Boa Vista, marcadamente o PAA, onde se destaca um conjunto de melhorias para os produtores em termos de elevação da renda monetária e melhoria da estrutura de oportunidades. O aumento do poder aquisitivo por parte dos agricultores tem permitido a compra de bens de consumo duráveis, a reforma e ampliação de suas residências no campo e o fortalecimento das instituições com as quais interage (bancos, provedores de bens e serviços, agências de fomento, etc.).

Tabela 2 – Mudanças no Ambiente Micro e Macroinstitucional de Boa Vista Decorrente do Acesso ao PAA CPR Doação

MUDANÇAS NO AMBIENTE INSTITUCIONAL		
MICROINSTITUCIONAL (Produtor ou Propriedade)	MACROINSTITUCIONAL (Ambiente Social ou Econômico)	
Aumento da renda; Aquisição de bens de consumo duráveis; Reforma e ampliação da casa;	Melhoria na qualidade de vida dos produtores; Permanência da família no meio rural; Elevação da autoestima dos agricultores;	
Aumento da produção;	Autossuficiência municipal no abastecimento de hortaliças folhosas;	
Priorização das entregas dos alimentos ao PAA;	Redução do grau de intermediação pelo atravessador; Fortalecimento do mercado local nas comunidades; Elevação do preço médio dos alimentos no varejo; Fortalecimento das organizações coletivas existentes; Institucionalização da relação poupança-investimento; Priorização e centralidade na rede de atores;	
Plantio e consumo de espécies regionais;	Institucionalização das CPRs Sementes Nativas; Valorização da cultura e das espécies regionais;	
Acesso a financiamentos rurais;	Elevação do grau de confiança entre os agentes financeiros;	
Obtenção das DAPs Mulher e DAPs Jovem;	Geração de emprego e ocupação no campo; Valorização nas questões de gênero;	
Participação na execução dos contratos CPRs;	Acesso a outros mercados, programas e políticas;	
Relação solidária entre os agricultores;	<i>Sem efeitos macroinstitucionais;</i>	
Sindicalização do produtor.	<i>Sem efeitos macroinstitucionais.</i>	
LIBERTAÇÃO DO MERCADO TRADICIONAL		DEPENDÊNCIA DO MERCADO INSTITUCIONAL

Fonte: Elaboração dos Autores.

São bastante enfáticos os progressos materiais alcançados pelos agricultores e suas famílias em função do aumento de suas rendas. Os depoimentos relatam com entusiasmo a chegada de móveis, utensílios domésticos e ampliação das residências como conquistas da maioria dos produtores. A declaração de um produtor entrevistado reforça esse aspecto, quando reitera: “*É, a gente conseguiu, né? Tá melhorando, 'fazer como diz o outro', a casa precisava rebocar, precisava aumentar um pouco mais a casa, e a gente conseguiu sim*”. Não é por acaso que a linha de financiamento para a reforma das casas localizadas nos assentamentos do INCRA com mais de 10 anos deve atender apenas a uma parte dos agricultores do PANA, já que muitos deles se anteciparam ao benefício promovendo, às suas expensas, esse tipo de investimento.

Do ponto de vista macroinstitucional, a elevação da renda e a aquisição de bens domiciliares que ela tem permitido vem promovendo três fenômenos de grande importância. O primeiro deles é a elevação do padrão de vida, que se traduz em mais conforto e dignidade, acessando produtos que até então eram indisponíveis. Algumas falas exprimem esse fato:

Eu diria que é mais da metade da renda, em função do PAA (Agricultor). Aumentou a qualidade. Por exemplo, eu consumia menos a carne, hoje eu já consumo ela normal, duas vezes, três vezes por semana. Antigamente era uma vez só. O peixe eu passei a consumir mais um pouco, eu tenho condições de comprar essa alimentação que eu não tinha no meu lote. Então, com mais frequência. Como isso eu consegui uma melhora de renda, melhorou a alimentação [...]. Sim, hoje eu tenho televisão, eu tenho uma boa geladeira, meus filhos têm computador, tudo através da agricultura familiar e dentro do PAA. Quero dizer que não foi só entregando no PAA, mas ajudou bastante. O PAA participou dessa melhoria (Agricultor).

O segundo fenômeno importante é a permanência do agricultor no campo. Nesse sentido, o amplo processo migratório e a transferência de posse dos lotes nos assentamentos deixam de fazer parte do mundo rural em Boa Vista. Com a perspectiva de produção e a compra assegurada, raros são os casos de desistência dos lotes, ao tempo em que se eleva substancialmente seus preços de venda para R\$100 a R\$150 mil, com valorização muito acima dos preços praticados há cinco ou seis anos atrás¹¹.

Hoje já tem lote de 100, 200 mil, de 150. Lá no Polo 2 mesmo, foi vendido um por 100 mil, com estrutura mínima, de 32 hectares. Pra valer 100 mil não precisa ter estrutura não (Agricultor).

Nesse sentido, são muitas as formas através das quais se constata o avanço social dos agricultores em função do acesso aos mercados institucionais. Talvez por isso, o terceiro fenômeno importante decorrente da elevação da renda dos agricultores e do acesso a bens antes inimagináveis, são as declarações sobre seu estado de espírito, refletindo uma autoestima até então desconhecida por parte de quem com eles convive ou trabalha. Conforme a fala de um técnico entrevistado:

O PAA, ele veio trazer assim uma certa autoestima, uma autoestima em que ele tá se vendo como uma parte importante dessa comercialização. Tem que sempre deixar claro para eles que eles são fornecedores potenciais do governo, que não é nenhuma ajuda. O governo tá sendo estratégico em valorizar e contar com quem é de fato importante pro governo que é o agricultor familiar, que é um fornecedor em potencial pro governo, que é o produto dele que fica no país (CONAB).

Sendo o PAA uma política estruturante da agricultura familiar, a elevação da renda dos agricultores participantes está associada diretamente à produção de alimentos. Vimos também que em se tratando de mercado garantido a preços competitivos constitui-se uma equação de resultado altamente previsível, onde a confiança absoluta no sistema de compras se vê convertida no aumento das garantias de reprodução social e na estabilidade

¹¹ O fenômeno de venda de lotes nos assentamentos de Roraima já foi objeto de estudo nos trabalhos de Lopes (2009).

da renda do produtor.

Para Roraima, a elevação da produção agrícola tem um caráter estratégico do ponto de vista socioeconômico. Referimo-nos ao enfrentamento dos problemas ligados à condição de importadora de produtos que compõem agroalimentares, incluindo artigos básicos como o tomate, batata, couve-flor, repolho, etc. que são imprescindíveis à mesa de qualquer brasileiro.

Dessa forma, um dos resultados macroinstitucionais verificados em Roraima foi a melhoria no abastecimento dos produtos de primeira necessidade, marcadamente as verduras folhosas, como a alface, a couve, a cebolinha, o coentro e a rúcula que, sabidamente, requerem menor exigência técnica e ciclos curtos de produção.

As espécies e as variedades de ciclo curto e processos produtivos simplificados são importantes para uma rápida capitalização do negócio em um ambiente de deficiência técnico-assistencial dos produtores de Roraima. Com efeito:

Algumas coisas ainda vêm de fora. Batata vem de fora, cebola, vem de fora, beringela tem aqui, xuxu vem de fora, cenoura vem de fora, tomate vem de fora, mas já tem muito tomate aqui já, não dá conta. Cheiro verde, hoje tem, hoje não vem. Couve, alface, cebolinha, rúcula, isso aí abastece bem. Cebola de cabeça vem de fora, alho vem de fora (Agricultor).

Sob a proteção deste mercado singular, os agricultores participantes do programa têm priorizado suas entregas para a CONAB através dos contratos CPR Doação. Como resultado do escoamento da produção para os programas sociais vis-à-vis para as feiras e o comércio local, constatou-se um movimento de afastamento do atravessador de Boa Vista e da tendência em adquirir produtos a baixos preços e revendê-los lucrando às expensas de quem produz.

A esse movimento junta-se outro, que beneficia duplamente os produtores do PAA. Trata-se da elevação dos preços dos produtos comercializados nas feiras livres da cidade, uma vez que a produção que para elas antes escoava, agora, em grande medida, destina-se aos programas sociais. O reflexo foi uma valorização dos preços médios para as verduras e hortaliças em Boa Vista, que é o parâmetro básico para a definição dos preços da CONAB.

Eis aí um movimento de mercado que vai de encontro ao princípio da economicidade pelo qual se constituía em um dos objetivos do programa. O mercado de hortifrutigranjeiros boavistense sofreu uma elevação média de seus preços em função das compras governamentais para o PAA e para o PNAE. Sobre esse aspecto, algumas declarações são bastante ilustrativas:

Mais na cooperativa. Meu forte é lá. A feira é só tampando os buraco, aqui,

acolá (Agricultor).

Não é não. O preço é lá em baixo. O atravessador ele só derriba o seu produto (Agricultor).

Então o grande diferencial do PAA é que os preços formulados com referência na CONAB, eles cobrem o custo de produção. Então isso tem incentivado os agricultores a participarem do programa. Veja bem, um kilo de melancia paga-se R\$1,00, então uma melancia de 15 kg é R\$15,00, e uma melancia de 10 kilos é R\$10,00, então isso, fora do programa você não vai ter um preço desse. Um kilo de maxixe é R\$3,50, você não vai conseguir..., um kilo de jerimum R\$1,75, então esse é o grande diferencial do programa e que vem assim a atender, preencher essa lacuna em termos de remuneração para o agricultor familiar (Secretaria da Agricultura).

Nessa parte aí ajudou muito o agricultor. Porque, na verdade, só tinha a opção só a feira, só entregar na feira, com atravessador. Porque o agricultor não tem tempo de sair de lá da lavoura e ir lá botar uma banca e vender lá. Quem vende lá, às vezes, nem é agricultor. Nunca plantou nada. Quando a cooperativa tá no auge, comprando e comprando, aumenta as coisa na feira porque falta. A falta das coisas é que faz o preço subir (Agricultor).

Por outro lado, a priorização das entregas ao sistema de compras públicas vem reforçando dois fenômenos já mencionados. Um deles é a centralidade do Programa em atores como a CONAB, a COOPER5 e a entidade beneficiária SESCMB pelas características da rede social amparada em poucos e destacados membros. O segundo fenômeno é o fortalecimento das organizações coletivas constatadas pela ampliação de suas estruturas físicas, do seu quadro social e do volume de alimentos comercializados.

Ocorre que os agricultores desenvolveram um comportamento de racionalidade econômica ao não efetuarem seus saques de dinheiro tão logo suas contas registrassem saldos de pequenos montantes. De maneira geral, os produtores acumulam os valores na conta da própria cooperativa até atingir, via de regra, o limite de suas DAP's. A essa forma de conduta desenvolveu-se um fundo de reserva que vem capitalizando os agricultores e proporcionando os avanços sociais segundo uma sistemática poupança-investimento.

Entre os avanços de ordem institucional está a criação de um mercado local nas comunidades onde residem os agricultores. No interior das próprias casas ou em pequenas "vendas"¹², os agricultores podem encontrar os artigos de primeira necessidade, em geral a preços acima do mercado varejista dos centros mais próximos. Ainda assim, estes se tornam vantajosos em função de evitar os deslocamentos para a cidade mais próxima, nesse caso, Boa Vista.

Assim, aquelas coisas que a gente não produz, a gente encontra, a gente vai ali no vizinho e tem. Verduras, por exemplo, antes não consumia ou comprava na cidade, no mercado. Hoje a gente compra muito pouca coisa no mercado, aqui a gente compra alface, a gente compra rúcula, compra cheiro verde, compra macaxeira, compra abóbora, se for o caso, tudo aqui, tudo os vizinhos têm. Quiabo, maxixe, frango, farinha, tudo que se quiser comprar, aqui você compra. Antes não encontrava, se quisesse consumir tal

¹² Vendas são pequenos estabelecimentos comerciais localizados no interior das comunidades rurais.

coisa, tinha que comprar em Boa Vista (Agricultor).

Outrossim, a nova perspectiva de vendas de pequenas quantidades de alimentos para o mercado institucional trouxe reflexos relevantes para os produtos regionais. O que queremos dizer é que as compras locais aos agricultores familiares vieram a estimular e valorizar o que já era localmente produzido por tradição ou costume da região.

Se antes das compras governamentais os produtos regionais ficavam restritos ao consumo familiar ou comunitário, sem expressividade de mercado, agora a possibilidade de convertê-los em renda tem favorecido sua produção, uma vez que o excedente pode ser escoado para os programas sociais. Dessa forma, produtos como o cupuaçu, buriti, açaí, o beiju, ou mesmo produtos de destacado valor na cultura indígena como o kumage (tempero) e a goma¹³, têm sido comercializados nas CPR Doação de alimentos da CONAB.

Então essa compra regionalizada, ela veio valorizar o que já era produzido no local, veio estimular que eles plantem produtos que eles tinham vontade de plantar e tinham medo de não conseguir vender, e também veio valorizar e incentivar que eles aproveitem aqueles produtos que eles tinham, mas que não tinham valor comercial, tirem esses produtos deles e comecem a colocar nessa cesta, que aí são os produtos mesmos da região (CONAB).

O resultado de tal processo foi o crescimento na participação dos alimentos da diversidade regional nos mercados institucionais de todo o país. Em Roraima, particularmente, a perspectiva de contratação de CPRs de produtos regionais institucionalizou a compra de sementes de buritis, espécie de comprovado valor alimentício e de importância ambiental que vem sendo favorecido por uma linha de ação específica do PAA.

Estamos nos referindo ao PAA Sementes Nativas que prevê a compra das sementes de espécies tradicionais junto aos agricultores familiares e sua posterior doação para uma associação de produtores da região. No exemplo em questão, as sementes de buritis foram adquiridas com vistas ao repovoamento das margens dos igarapés, ambiente onde a planta se desenvolve de forma natural ou espontânea.

O buriti dá alimento, alimento riquíssimo na forma de doces, de polpa, de suco; a farinha do buriti na alimentação animal, eu usei muito na ração dos porcos e o bicho engorda, e pesa e bem; a palha do buriti que faz a casa; a fibra você faz a bijóia, essas bijouterias. O talo dele faz..., não sei se é Pernambuco ou outro estado no Nordeste, uma fábrica de brinquedo. Que aquela palha dele seca, e o senhor corta e ela e fica tipo um isopor, e aí você pode modelar ela. Se quiser brinquedos, você pinta, faz qualquer tipo de brinquedo, e, além de tudo, segura água no solo. Uma função ambiental muito grande na era do meio ambiente (Agricultor).
Somos a única cooperativa da região Norte do Brasil a acionar essa linha de

¹³ A goma é conhecida como tapioca pelos não indígenas.

PAA também, e nós estamos entregando agora para a Casa Familiar Rural (CFR), 17 toneladas de semente de feijão Caupi e 10 toneladas de semente de buriti que estão sendo distribuídas no município de Boa Vista e nos outros municípios também, mas principalmente no município de Boa Vista para agricultores da CFR e outras instituições indígenas que também são ligadas à CFR, essa distribuição está ocorrendo de sementes também (Organização de Produtores).

Diante das possibilidades de incrementar suas rendas, parte dos agricultores roraimenses foram rompendo as dificuldades institucionais de acesso ao crédito, bem como os problemas de quitação dos empréstimos por intermédio das parcelas obtidas junto às CPRs da CONAB. Esse processo gerou um ambiente de maior credibilidade e confiança entre os agricultores e as instituições financeiras de Roraima. O exemplo que segue descreve uma ação transversal do PAA configurada na obtenção de crédito do PRONAF pelo agricultor em decorrência dos contratos efetuados com o PAA.

Porque o PRONAF é mais pra você, vamos dizer, quer fazer uma horta você vai lá e compra material pra fazer aquela horta. E aí com a entrega que você tem pro PAA, vai ajudar a você pagar o PRONAF (ASSOCPOLOI).

Por outro lado, um avanço institucional de grande importância social tem a ver com a participação compulsória da mulher nos contratos CPR Doação. As normas exigem que 30% dos contratos sejam assumidos por pessoas do sexo feminino, fato que traz importantes desdobramentos do ponto de vista do enfrentamento das desigualdades de gênero:

Nos contratos tem que ter no mínimo 30% de mulheres. As mulheres foram conquistando mais espaço. Eu acho que o machismo tem que acabar. Eu não participei da formação feminista, mas sou feminista de nascimento. A mulher é mais flexível, mais flexível, o homem é mais arrojado, mais ranzinza, demora a raciocinar, o raciocínio é lento. Eu tiro por mim, se eu for pra roça com meu marido, eu acordo de manhã faço café, cuido de tudo, e ele só lá, chego aqui vou fazer o almoço e ele vai assistir televisão, e eu vou fazer almoço, vou lavar roupa e quando der 2 horas a gente desce, eu fiz tudo e ele fez um trabalho, fiz até bolo. O homem é muito devagar. E quando ela tem criança, ainda tem as crianças (Agricultora).

Do ponto de vista da rede do PAA em Boa Vista, cabe detalhar que são mulheres que ocupam a presidência da FETAG, do SINDICATO, da COOPER5, do CMAS, da ASSOCPOLOI, da Anjo De Luz, da Flor do Saber; a coordenação geral do projeto EDU3S; a coordenação do SESCMB e a superintendência da CONAB-RR. No último caso, uma mulher de descendência indígena exerce essa função. São mulheres¹⁴ dirigindo os rumos das principais organizações e entidades que regem o funcionamento das políticas públicas

¹⁴ Roraima é o único estado brasileiro governado por uma mulher, na atualidade.

da agricultura familiar.

Nesse mesmo sentido, a emissão da DAP Mulher e da DAP Jovem para participação no PAA CPR Doação, bem como as DAP's "independentes" para aqueles que estabeleçam relações contratuais agrárias, vêm configurando a geração de novas ocupações e fontes de renda no campo para os familiares dos agricultores.

Vamos dizer que se ele recebia, ou tinha uma renda de um salário mínimo, com o PAA eles passaram a ter mais 1,5, deu esse avanço, esse pulo. Se tivesse 1, iria pra 2,5. Dobrou, até porque é a família, cada pessoa tem direito a um X. Então se tem dentro do mesmo lote foi dividida a família, a mãe dividiu pro filho que casou, e ele passa a adquirir uma DAP, aquela renda de seis e pouco, vai pra doze e pouco, ele tem o mesmo direito (Sindicato).

As novas perspectivas de trabalho para a família do produtor estão associadas ao incremento de oportunidades para todos os seus membros, podendo representar um movimento em sentido contrário à migração prematura de jovens rurais. Alguns estudos já vêm tratando da problemática que afeta a sucessão campo, inclusive nos assentamentos de reforma agrária. O depoimento a seguir ilustra bem esse aspecto:

Mas se o filho tem 17 anos e quer trabalhar com o pai, 'pai eu quero produzir mel, o senhor produz melancia, mas eu quero produzir mel', ele vai e faz um contrato de aluguel com o pai. O termo é comodato, aí ele pode tirar sua DAP e ter seus R\$6500,00 para entregar de produtos. Isso é um incentivo pro jovem, é uma renda pro jovem, é um emprego pro jovem. Na cidade não tem, por isso o PAA está levando de volta para o campo. Eu consegui pegar uma família onde todos são técnicos e não tinham como fazer nada, e consegui levar eles no sindicato e consegui fazer com que eles tirassem sua DAP pra trabalhar, e eu ofertei o subsídio de apicultura pra eles, e eles estão trabalhando com apicultura (Organização de Produtores).

De fato, a participação dos agricultores no processo de execução dos contratos do PAA vem permitindo a intensificação de relações sociais e a troca de informações entre agricultores e destes com as entidades que compõem a rede do PAA. Estamos tratando da geração de capital social em seus níveis mais elementares, mas importantes para o crescimento cognitivo do produtor e o despertar para as oportunidades que demandem algum nível de protagonismo.

A esse respeito, o acesso a outros programas e políticas (PRONAF, PAIS, etc.), bem como aos editais diversos (CONAB, INCRA, etc.), estão se convertendo numa realidade cada vez mais frequente para os agricultores roraimenses. Sobre essa questão, podemos observar a declaração emitida pelo gestor setorial da secretaria da agricultura que nos permite clarificar o entendimento sobre a construção social da categoria dos agricultores familiares que está sendo gradativamente edificada em Roraima.

Através do PAA nós estamos chegando no PNAE, e tamos chegando na Compra Institucional que é aquela que pode vender até R\$8 mil, e estamos chegando ao Programa de Valorização de Sementes Nativas, tudo isso cumulativo [...]. Eles estão altamente qualificados. Comunidades indígenas, a mesma coisa. É um impacto de um programa que vai direto a eles, um negócio que diz respeito a eles, quer dizer, o camarada bota no bolso e depois disso ainda tem deles que tão conseguindo atingir o mercado. Então é um programa que mexe com o agricultor. E acaba mexendo com o segmento político, porque o segmento político mexe com gente, e ai ele sabe que tem uma comunidade de mil pessoas... na época política é força política (Secretaria da Agricultura).

Claro que a intensificação das interações sociais no ambiente onde atua a agricultura familiar de Roraima não foi suficiente para alcançar desdobramentos sociais de maior magnitude. Estamos nos referindo, por exemplo, à fragilidade das relações e a recorrência do individualismo e imediatismo dos produtores desta unidade federativa brasileira. Com efeito, a ampliação no número de sindicalizados não vem repercutindo dentro do esperado. Esse aspecto enfraquece a categoria social no encaminhamento de suas demandas, a exemplo de questões como assistência técnica, acesso a obras de infraestrutura, etc. Ou seja, são inegáveis os impactos associados à implementação dos aludidos programas, mas ainda há muito que avançar.

Considerações Finais

O PAA no município de Boa Vista há que ser visto como expressão da importância assumida por políticas públicas de enfrentamento à pobreza e dos esforços dedicados à inclusão produtiva de atores sociais que até então figuravam, em nosso país, na quase total invisibilidade. Os mercados institucionais são exemplos do que a literatura internacional denomina *nested markets* ou mercados aninhados, correspondentes a um bem público ou recurso intangível de grande importância para o desenvolvimento dos territórios e redução da pobreza rural.

As diversas conexões entre a esfera produção, distribuição e consumo através de uma extensa rede de relações geradas em torno do PAA, são precisamente as forças que constroem esse *common pool resource* a que se refere Elinor Ostrom. Os benefícios são indiscutíveis tanto no que tange aos produtores, assentados da reforma agrária, indígenas agricultores como também as pessoas do município de Boa Vista que recebem os mais diversos tipos de alimentos.

Destarte, ao estudar com maior profundidade a rede social do PAA, utilizando o enfoque do capital social, percebe-se algumas debilidades que são dignas de nota. Com

efeito, o protagonismo excessivo de alguns atores (especialmente CONAB e SESCMB), que monopolizam os fluxos de relações entre os demais componentes, deve ser interpretado como um signo de debilidade. Isso decorre do elevado peso da dimensão *linking*, a carência de pontes (*bridging*) com outros atores e ao escasso nível de integração social tipo *bonding* entre os produtores.

Este desequilíbrio entre as distintas dimensões de capital social faz pensar que, não obstante os bons resultados colhidos pelo PAA e o nível de satisfação dos beneficiários, a rede social gerada em torno do Programa apresenta vários elos débeis. Um destes elementos parece ser a excessiva dependência dos produtores em relação ao PAA. Somos do entendimento de que os mercados institucionais devem ser vistos como instrumento para qualificação dos produtores, fortalecendo o papel cognitivo desse tipo de iniciativa para ampliar seus horizontes e consolidar um espaço em novos mercados e canais de escoamento da produção. Ou seja, eles precisam ser compreendidos como uma alternativa e não somente como a única via de comercialização.

A experiência do PAA em Boa Vista ilustra um caso típico de capital social induzido desde fora (ou seja, desde o impulso de uma política pública), que, sem embargo, não tem sido capaz de criar uma dinâmica de interação social e econômica suficientemente sólida entre os diversos atores para assegurar a continuidade desta política no futuro. A experiência em tela mostrou que implantar desde cima uma rede de organismos e entidades para a execução dos programas pode ser insuficiente para a emancipação social dos indivíduos. Torna-se crucial o investimento na formação dos indivíduos no intuito do fomento a uma cultura de cooperação com vistas à construção de um sistema eficaz de governança baseado na transparência e na participação ativa de todos os agentes envolvidos.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992.

ALMEIDA, L. M.; FERRANTE, V. B. Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara/SP. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 47. **Anais...** v. 1. Porto Alegre, 2009. p. 123-143.

ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V. A horta agonizante: mercantilização da agricultura e transformações nas práticas de autoconsumo entre famílias rurais do extremo sul gaúcho. **Pensamento Plural**, v. 5, p. 151-169, 2009.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. E. Family agriculture and the new rural world. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 10, p. 312-347, jul./dez. 2003.

- BUCIEGA, A. A.; ESPARCIA, P. J. Desarrollo, territorio y capital social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural. **Redes - Revista hispana para el análisis de redes sociales**, v. 24, n. 1, p. 81-113, 2013.
- COLEMAN, J. S. Social Capital. In: J. S. COLEMAN, J. S. (Ed.). **The Foundation of Social Theory**. Belknap: Harvard, 2000.
- COOPER, T.; HART, K.; BALDOCK, D. **Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development**. London: Institute for European Environmental Policy, 2009.
- FLIGSTEIN, N. D.; DAUTER, L. The sociology of markets. **Annual Review of Sociology**, v. 33, p. 105-128, 2007.
- GASKELL, G.; BAUER, M. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- ITCP/UFV/EDUCOOP. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: doação simultânea**. Viçosa, MG, 2012.
- LOPES, C. E. V. **Avaliação socioeconômica dos sistemas de produção em assentamentos rurais no estado de Roraima: o caso do assentamento rural PAD – ANAUÁ**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Revista de Fomento Social**, Córdoba, Espanha: INSA-EITEA, n. 221, p. 35-63, 2001.
- MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.
- ORTEGA, A. C.; JEZIORNY, D. L. La agricultura familiar en Brasil. **XXIV Anuario de la Agricultura Familiar**, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, p. 165-173, 2014.
- OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 1990.
- POLMAN, N. et al. Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture. **Rivista di Economia Agraria**, v. 65, n. 2, 2010.
- PROJETO FOME ZERO (2001). **Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Disponível em: <www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2016.
- PUTNAM, R. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000.
- SABOURIN, E. Que Política Pública para a Agricultura Familiar no segundo Governo Lula. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715-751, 2007.

SCHNEIDER, S.; CONTERATO, M. A. Transformações agrárias, tipos de pluriatividade e desenvolvimento rural: considerações a partir do Brasil. In: NEIMAN, G.; GRAVIOTTI, C. (Coord.). **Entre el Campo y la Ciudad: desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro**. Buenos Aires: Ciccus, 2006.

SCHNEIDER, S.; MARSDEN, T. El desarrollo rural en Brasil: procesos sociales, políticas públicas y perspectivas teóricas. **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros**, n. 222, p. 13-48, 2009.

SCHRÖDER. M. **Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf**, 34º Encontro Anual da ANPOCS, GT Metamorfoses do Mundo Rural. Caxambu: ANPOCS, 2010.

SEPLAN-RR. **Produto Interno Bruto Estadual e Municipal**. 3. ed. Boa Vista: SEPLAN-RR, 2007.

VOGT, S. P. C. **A construção social do mercado institucional de alimentos: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na região de Celeiro-RS**. 2009. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2009.

Recebido para publicação em 24 de maio de 2015

Enviado para correções em 23 de maio de 2016

Aceito para publicação em 07 de junho de 2016