

DESENVOLVIMENTO LOCAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIOS DE VIDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Catia Grisa¹

RESUMO: Inserido na abordagem conhecida como *the sustainable livelihood approach*, Antony Bebbington apresenta, sobretudo em seu artigo *Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty* (1999), um enfoque que contribui para pensar o desenvolvimento local. Seu *framework* considera que as unidades familiares devem ter acesso a cinco ativos de capital que, além de serem meios de as famílias ganharem a vida, dão significado ao mundo das pessoas e lhes dão “capacidades”. O recurso mais relevante é o acesso a esses ativos que, por sua vez, depende do acesso aos atores do Estado, da sociedade civil e do mercado. Este artigo discute esse enfoque e o aplica ao caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Busca evidenciar se o PAA pode ser considerado uma política de desenvolvimento local.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento local. Políticas públicas. Meios de vida.

LOCAL DEVELOPMENT, PUBLIC POLICIES AND LIVELIHOODS: AN ANALYSIS OF THE FOOD ACQUISITION PROGRAM

ABSTRACT: Inserted in the approach known as “the sustainable livelihood approach”, Antony Bebbington presents, especially in the article “Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty” (1999), an approach that contributes to think about the local development. The approach conceives that the family units must have access to the five assets of capital. These assets are means through which the families make their lives, they give meaning to the people’s world and give “capabilities” to them. The most important resource is the access to these assets that depends on the access to the actors of the State, of the civil society as well as of the market. This article discusses this approach and applies it to the Food Acquisition Program. It investigates if the proposal of the Program can be considered a local development policy.

KEY WORDS: Local development. Public policies; Livelihoods.

¹ Eng^a Agrônoma (UFPEL), Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento da Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e Assistente de Pesquisa no Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA). Endereço: Av. Nossa Senhora de Fátima 64, Ap.401, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20240-051. Fone: 21 82407407. E-mail: catiagria@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Não são raros os projetos de desenvolvimento local ou com vistas à redução da pobreza que oferecem resultados insatisfatórios. Dentre as possíveis causas para tais saldos, destacam-se, em muitos casos, o fato de serem projetos elaborados de modo *top-down*, sem a participação dos atores locais na definição dos objetivos, estratégias e metodologias a serem seguidas e/ou, ainda, sem levar em conta as concepções de pobreza e de desenvolvimento dos próprios beneficiários. Outros não conseguem atingir tal meta por serem projetos que não apontam ou não se traduzem em expansão das “capacidades” dos atores, tratando-se de medidas assistenciais.

Não é incomum, contudo, encontrar nesses projetos menções à participação, descentralização, empoderamento, capital social, democracia, cidadania etc., categorias que cada vez mais têm sido cunhadas como requisitos à efetividade dos programas de desenvolvimento. A aparente contradição decorre de que, como mencionam Romano (2002) e Cornwall et al. (2007), essas noções, originadas justamente em contraposição a tais formatos de projetos, têm sido apropriadas e re-semantizadas por estes, muitas vezes seguindo uma lógica de “confluência perversa”, como designa Dagnino (2002) ao se referir à sintonia contraditória desencadeada desde a década de 1980 entre, por um lado, um projeto participativo, visando à expansão da cidadania e aprofundamento da democracia, e, por outro, um projeto de constituição de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos.

Imbuído pelo desafio de pensar o desenvolvimento local e estratégias de redução da pobreza que “fujam” dessa confluência perversa e que sejam transformadores em seus resultados, este artigo discute o enfoque proposto por Bebbington (1999), sobretudo no artigo *Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty*. Nesse trabalho, o autor articula várias das noções aludidas acima no sentido de “capacitar” os atores para serem agentes de mudanças, capazes de alterar “as regras do jogo do desenvolvimento”.

Esta proposta analítica insere-se na abordagem conhecida no debate internacional como *the sustainable livelihood approach*.² Desenvolvida por Chambers e Conway na década de 1990, essa abordagem dedica-se ao modo como os pobres rurais constroem estratégias que lhes permitem afrontar contextos de

² No Brasil, a tradução literal de livelihoods é imprecisa. Autores o têm traduzido como “meios de vida” (PERONDI, 2007), outros “modos de vida” (PEÑAFIEL, 2006), ou ainda “formas de vivência” (NAVARRO, 2001). Em todos os casos peca-se por retirar do conceito seu componente dinâmico associado à trajetória histórica de reprodução. Neste estudo adota-se o termo “meio de vida” em virtude de este estar mais próximo ao sentido de meios de suporte, subsistência ou manutenção da vida, os quais são representados na definição de *livelihoods*.

vulnerabilidade, isto é, ambientes de sujeição a situações de risco e instabilidade socioeconômica e ambiental. Segundo Bebbington et al. (2004, p. 4), dirigi-se a atenção “ao que os pobres têm e não ao que eles não têm” e apreendem-se as suas estratégias a partir do modo pelo qual as pessoas acessam um conjunto de ativos que são combinados de modo particular e convertidos em resultados. Essa abordagem rapidamente ganhou simpatia na academia e de instituições internacionais de apoio e pesquisas em desenvolvimento, tornando-se relevante instrumental analítico e de intervenção nas políticas de redução da pobreza, sobretudo no continente africano. No Brasil, a abordagem vem ganhando espaço, a exemplo dos estudos de Perondi (2007), Peñafiel (2006), Basso (2004), Gazolla (2004) e Delgado (2001).

Dessa abordagem derivam várias linhas de pesquisas e estudos, sendo uma delas o *framework* proposto por Bebbington, cuja centralidade é o acesso a ativos e atores. Embora Bebbington tenha construído esse aporte analítico preocupado com ações vinculadas à pobreza, o próprio autor argumenta que seu enfoque pode ser aplicado igualmente a outros projetos de desenvolvimento (local, regional, endógeno, territorial etc.), sendo no caso deste artigo o desenvolvimento local. Para o autor, os meios de vida são dependentes de cinco ativos de capital, que, além de serem meios através dos quais as famílias melhoram suas condições materiais de viver, dão significado ao seu mundo e lhes dão “capacidades”. O fundamental é as unidades familiares terem acesso a esses ativos, que, por sua vez, dependem do acesso por meio capital social aos atores do Estado, da sociedade civil e do mercado. Assim, projetos de redução da pobreza ou de desenvolvimento local devem ter em conta esses vários elementos e dimensões para que seus resultados estejam vinculados ao sucesso, e não ao fracasso.

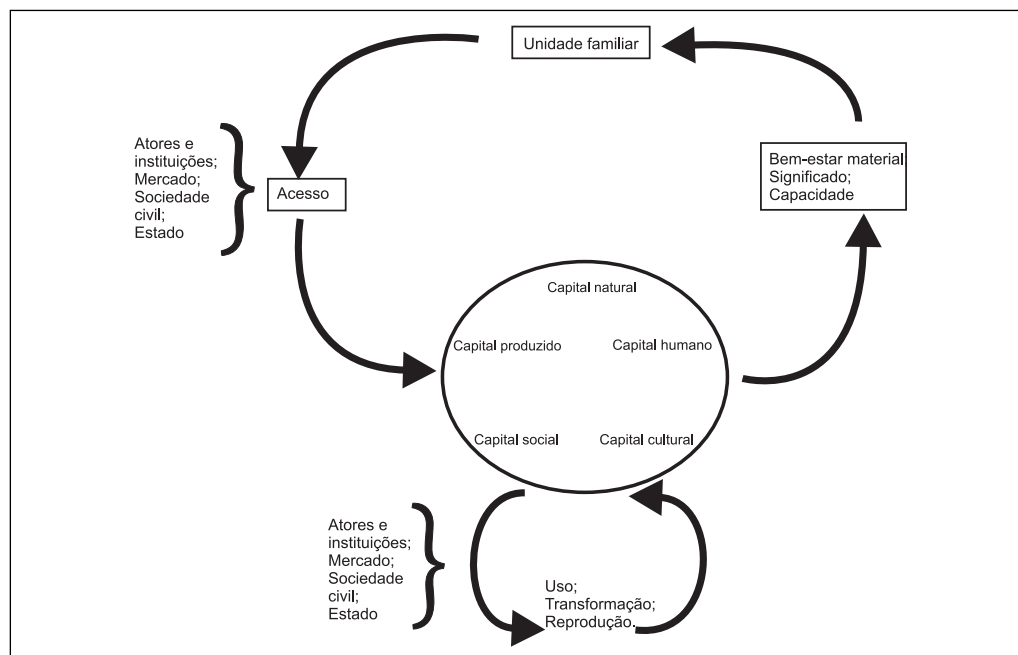
Além de discutir o *framework* de Bebbington e partindo dessas proposições, este artigo analisa se a proposta do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pode ser concebida como uma política pública de desenvolvimento local. O PAA, criado em 2003 pelo Governo Federal no âmbito do Projeto Fome Zero, objetiva garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar por meio da articulação dessa produção com mercados institucionais ou a formação de estoques, subjacentes a uma permanente preocupação com a segurança alimentar. Em termos gerais, o programa, notadamente a modalidade “Compra para Doação Simultânea” (CAEAF), adquire alimentos de agricultores familiares e os destinam para pessoas em situações de vulnerabilidade social atendidas por programas e instituições locais (escolas, creches, abrigos etc.). A sua execução demanda a constituição de uma complexa rede de atores localizados desde a escala nacional até a local, interligando produtores e consumidores e várias instituições. Nesse sentido, buscar-se-á evidenciar quais ativos de capital são mobilizados e fortalecidos pelo programa, como as pessoas acessam esses ativos e os atores pertencentes às três esferas (Estado, mercado e sociedade civil) e se esta iniciativa tem contribuído para o desenvolvimento local.

Este artigo está organizado em quatro seções principais. A primeira apresenta e discute a abordagem de Bebbington; a seguinte expõe o PAA; a terceira dedica-se à análise do PAA enquanto política pública de desenvolvimento local e; por fim, apresentam-se algumas considerações sobre o debate aqui proposto.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: ALGUMAS QUESTÕES A PARTIR DA ABORDAGEM DE ANTONY BEBBINGTON

Bebbington (1999) constrói seu *framework* para análise da relação entre meios de vida e pobreza rural a partir de três pontos principais, já mencionados brevemente na introdução: a) considera que os meios de vida rural são dependentes do acesso a cinco diferentes ativos de capital, quais sejam: capital natural, capital produzido, capital social, capital humano e capital cultural; b) compreende que esses ativos de capital são recursos que confluem para o bem-estar material das unidades familiares, são meios que dão significados aos seus mundos e também lhes fornecem “capacidades” de ser e agir e; c) afirma que mais importante que os recursos per se é o acesso a eles, que é basilar. Esse acesso se dá essencialmente por meio do capital social estabelecido com os atores do mercado, da sociedade civil e do Estado. Desse modo, dentre os capitais mencionados, o capital social revela-se como o de maior relevância para obtenção dos meios de vida. A Figura 01, apresentada em Bebbington et al. (2004), sintetiza esse *framework*. A seguir, cada um dos pontos citados será analisado detalhadamente.

FIGURA 01 – *Framework* para análise dos ativos, meios de vida e pobreza.



Fonte: Bebbington et al. (2004).

2.1 Meios de vida e ativos de capital

Contrariando e confrontando abordagens que advogam a centralidade dos recursos naturais ou de estratégias focadas exclusivamente na agricultura para as unidades familiares, Bebbington (1999) aponta que os meios de vida são dependentes de cinco ativos de capital³. Essa proposição conflui com os debates desenvolvidos desde o final da década de 1990 em torno das noções de pluriatividade e multifuncionalidade da agricultura que argumentam que a reprodução social das unidades familiares está assentada num conjunto de ativos, fontes de rendas, mercados de produtos e serviços, não sendo suficiente avaliar a viabilidade dos estabelecimentos rurais unicamente do ponto de vista da produção agrícola (CARNEIRO e MALUF, 2003; SCHNEIDER, 2003; GRAZIANO DA SILVA, 1999; CARNEIRO, 1998). Segundo Bebbington et al. (2004), em lugares onde as famílias têm acesso à terra e há condições favoráveis ao comércio agrícola, é possível que elas sigam estratégias baseadas na agricultura. Contudo, em lugares onde as famílias têm pouca terra, mas, ao mesmo tempo, apresentam habilidades que são demandadas pelo mercado de trabalho ou situam-se em redes de relacionamento que facilitam o acesso a esses mercados, é provável que alguns membros da família persigam estratégias baseadas em emprego fora do ramo agrícola. Ambas, igualmente relevantes para os meios de vida.

Para Bebbington et al. (2002) e Bebbington et al. (2004), os ativos de capital, compreendidos ao mesmo tempo como *inputs* e *outputs*, podem ser classificados em: a) capital natural: refere-se à qualidade e quantidade de recursos naturais que as unidades familiares podem acessar, como quantia de terra, disponibilidade (e qualidade) de água, qualidade e localização do solo etc.; b) capital produzido: inclui ativos físicos na forma de infraestrutura, tecnologia, sementes etc., e ativos financeiros na forma de dinheiro, capital de trabalho ou ativos físicos que são facilmente convertidos em dinheiro; c) capital social: são os ativos que se têm como consequência das relações sociais estabelecidas com familiares e com atores de diversas esferas (mercado, Estado e sociedade civil) e da participação em organizações e redes sociais; d) capital cultural: refere-se aos recursos, valores e símbolos culturais dos grupos sociais que contribuem para sustentar formas de identidade, tradições e padrões de interações; e) capital humano: diz respeito aos ativos que uma pessoa possui como consequência das características próprias de sua condição humana, como conhecimentos, grau de escolaridade, saúde, destreza, habilidades etc.⁴

³ Ainda que Bebbington (1999) utilize de modo equivalente os termos "recursos" e "ativos", o autor deixa claro que ativos são os recursos que foram acessados. Também ressalta que não usa "recursos" somente para se referir aos recursos naturais.

⁴ A classificação dos ativos proposta por Ellis (2000) apresenta uma ligeira diferença. Ellis insere o "capital cultural" no "capital social" e subdivide "capital produzido" em "físico" e "financeiro".

É importante ter em conta que o conjunto de ativos disponíveis às unidades familiares varia no tempo, espaço e entre grupos sociais, econômicos, étnicos, religiosos etc. Ademais, nem todos esses ativos são empregados concomitantemente pelas unidades familiares e, dependendo das estratégias e condições familiares, alguns podem até mesmo ser prejudicados ou sacrificados em detrimento de outros, como é o caso de alguns investimentos de capital produzido que podem ter influências negativas ao capital natural. Outrossim, os ativos podem ser afetados por processos ecológicos (aumento demográfico, intempéries “naturais” como secas, enchentes etc.), políticas macroeconômicas e estratégias econômicas de outros atores.

Como adverte Bebbington (1999), é fundamental ter compreensão clara dos ativos mais importantes para diferentes pessoas em distintos lugares ao se tratar de investimentos públicos e projetos de desenvolvimento. As unidades familiares devem lançar mão daquelas estratégias que sejam mais consistentes com o portfólio de ativos que possuem em dado momento; que reflitam tanto suas aspirações de longo prazo, como as necessidades imediatas; e que sejam mais viáveis dentro das oportunidades e restrições que lhes são impostas pelas circunstâncias econômicas as quais estão inseridas (BEBBINGTON et al. 2002; BEBBINGTON et al. 2004). Para o autor, o fracasso de muitos projetos de combate à pobreza (o que não se limita a projetos com esse foco) explica-se pela limitada apreensão dos ativos ou por “apostarem” em ativos de capitais que não eram os prioritários ou possíveis às unidades familiares (por exemplo, investiram em capital natural, notadamente na produção agrícola, enquanto as estratégias das famílias estavam assentadas em rendas fora do ramo agrícolas).

2.2 Os papéis dos ativos de capital para os meios de vida

Segundo Bebbington (1999, p. 2022), é preciso construir um *framework* que contemple “[...] as mais materialistas, mais hermenêuticas e mais centradas nos atores noções de pobreza e meios de vida.” É necessário compreender o modo como as pessoas tratam a pobreza não somente no sentido material, mas o modo como suas escolhas e estratégias estão relacionadas às suas percepções de bem-estar e pobreza e à “capacidade” que possuem, tanto para melhorarem sua qualidade de vida como para confrontarem as condições sociais que produzem a pobreza. Nesse sentido, os ativos devem ser concebidos como meios através dos quais as pessoas ganham a vida; recursos que dão significado ao mundo das pessoas; e elementos que dão a “capacidade” às pessoas de ser e agir.

Os ativos de capitais enquanto meios de “ganhar a vida” são a versão mais conhecida no debate sobre pobreza. Como discute Sen (2000, 1999), o mais frequente é relacionar pobreza com insuficiência de renda. Contudo, há vários estudos que apontam também as dificuldades de acesso e a falta de terra, os precários instrumentos de trabalho e meios de produção, a dificuldade (ou

não) de acesso ao crédito, a taxa de analfabetismo, o baixo nível de escolaridade etc. como fatores causadores e, ao mesmo tempo, expressões da pobreza (NEY; HOFFMANN, 2003; ROCHA, 2001; SEN, 2000; SCHNEIDER; FIALHO, 2000; BARROS et al. 2000). De todo modo, trata-se de recursos que se traduzem em melhorias nas condições de vida e bem-estar material das famílias.

Além desse estado objetivo, a pobreza tem uma dimensão subjetiva. Mesmo que limitadas, as pessoas e famílias fazem escolhas entre diferentes dimensões da pobreza. Algumas famílias, por exemplo, podem optar viver em áreas de poluição, violência etc., mas que, ao mesmo tempo, lhes oferecem melhores oportunidades financeiras; ou, ao contrário, podem optar por áreas calmas, tranquilas e próximas à natureza, as quais, porém, que lhes conferem poucas possibilidades de melhorar a renda. Para os agricultores familiares ou grupos indígenas, por exemplo, a residência rural e a relação com a terra constituem importantes dimensões da sua identidade e podem ser determinantes críticos no sentido de se autodefinirem pobres ou não. Essas práticas culturais ou capital cultural dão sentido de identidade, pertencimento, confiança e definem formas de interação e padrões de comportamento, dimensões relevantes a serem consideradas nos projetos de desenvolvimento, para que a noção de pobreza utilizada não fique tão divorciada das concepções das famílias rurais (BEBBINGTON, 1999). Trata-se de diferentes concepções de pobreza. Como destaca Bebbington (1999, p. 2033), essas escolhas dos atores “[...] dependem do que desenvolvimento, pobreza e meios de vida signifiquem para eles, bem como das restrições sob as quais eles tomam suas decisões e das relações de poder envolvidas.” Logo, é mister, ao se tratar de desenvolvimento local, levar em conta como e quais ativos são convertidos em renda e bem-estar material, mas também o que esses significam no mundo das famílias.

Esse *output* na forma de “saber quem se é” é também empoderador e capacitador. Segundo Bebbington (1999), o capital cultural é uma fonte de poder e empoderamento ao exprimir a possibilidade de os atores sociais constituírem formas de ação e resistência coletivas, o que, talvez, outros tipos de capital individualmente não tornariam possível. O empoderamento, como menciona Romano (2002, p.17), significa colocar as pessoas e o poder no centro dos processos de desenvolvimento: trata-se de “[...] um processo pelo qual as pessoas, as organizações, as comunidades assumem o controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida e tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir.” Nesse sentido, a pobreza pode ser interpretada como um estado de desempoderamento, na medida em que os grupos sociais não têm poder suficiente para melhorarem suas condições nas relações de poder em que estão inseridos (ROMANO, 2002). Nessas circunstâncias, pelo seu potencial aglutinador, o capital cultural pode transformar-se em importante instrumento para inverter ou ao menos reduzir tais situações.

Por fim, é mister considerar os ativos de capital como elementos que fornecem “capacidades” às pessoas. Bebbington constrói essa interpretação a partir da “abordagem das capacitações” de Amartya Sen. Para este autor, “A capacidade [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos⁵ cuja realização é factível para ela” (SEN, 2000, p. 95). Expansão das capacidades significa ampliar as possibilidades de os indivíduos ou grupos se tornarem atores e agirem segundo suas concepções. As capacidades habilitam as pessoas para serem agentes de mudanças e alterarem as regras do jogo do desenvolvimento. Nesse sentido, os ativos de capital tornam-se a base do poder do agente para agir e/ou para reproduzir, desafiar, propor ou mudar as regras que governam o controle, o uso e a transformação dos recursos (BEBBINGTON, 1999).

Importante é, contudo, presente ter em conta uma limitação em particular da abordagem de Sen (1999, 2000).⁶ Ao sugerir que a pobreza seja avaliada segundo a percepção dos próprios indivíduos, Sen não considera que uma das limitações dos pobres é justamente a dificuldade em reconhecerem a carência de capacitações e as suas causas. Muitas unidades familiares podem escolher determinadas trajetórias de reprodução por não terem ciência de outras possibilidades ou por não terem conhecimento ou clareza dos constrangimentos que as impedem de evidenciar a existência e/ou seguir outras possibilidades. Assim, é importante dar liberdade aos grupos sociais para que escolham seus meios de vida e o modo como querem viver. Todavia, também é relevante capacitá-los para que reavaliem suas percepções de pobreza e desenvolvimento.

A expansão das capacidades das famílias rurais demanda que concomitante sejam criadas “oportunidades” para as pessoas exercerem ponderadamente sua condição de agente. Como afirma Sen (2000, p.10), “O desenvolvimento

⁵ Funcionamentos, outro importante conceito de Sen (2000, 1999), referem-se às várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Podem ser desde coisas mais vitais, como estar adequadamente nutrido e livre de doenças, até mais complexas, como participar da vida comunitária e ter respeito próprio.

⁶ Outras críticas também podem ser aludidas. Evans (2002), por exemplo, destaca que Sen individualiza as trajetórias de reprodução dos indivíduos, dificultando a análise das assimetrias de poder que estão na base da “não liberdade” dos atores. Para Evans, é mister considerar as capacidades coletivas, as quais teriam maior possibilidade de enfrentar as restrições de poder que coagem as liberdades dos indivíduos. As possibilidades de o indivíduo agir segundo as razões que tem para valorizar intensifica-se, à medida que se vincula a coletividades que têm razões para valorizar coisas similares. Similarmente, Oliveira (2007) destaca que a formulação de Sen desconsidera as relações de poder entre países e também no nível micro, confluindo para sobreestimar a capacidade de transformação dos agentes. Também alega que as proposições de Sen se apresentam como uma sofisticação dos princípios do liberalismo. Apesar dessas críticas, acredita-se que a abordagem de Sen apresenta relevantes contribuições para se pensar o desenvolvimento local. Destaca-se, particularmente, o fato de dirigir o foco de atenção para os atores sociais e suas concepções, enfatizar a necessidade de expansão das suas capacidades e criação de oportunidades para que essas se expressem.

consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercerem ponderadamente sua condição de agente.” A criação de oportunidades não resulta unicamente dos indivíduos ou famílias. Sua manifestação depende de instituições que articulem capacidades e indivíduos num processo de alteração das relações de poder. Aqui são importantes as alianças estabelecidas entre os atores sociais e organizações locais, regionais e/ou de outros níveis, e alianças com a sociedade civil, com os atores do Estado e do mercado. São essas alianças, na forma de capital social, que criam oportunidades para as capacidades se expressarem e serem postas em prática.

2.3 Capital social: o mediador do acesso a recursos e a atores

Para Bebbington (1999), o acesso é o recurso mais importante para os meios de vida. A própria distinção entre acesso e recursos se rompe, na medida em que o primeiro é o mais crítico de todos os recursos. Trata-se de acesso: a) a diferentes ativos de capital, conforme os meios de vida que as famílias optaram seguir; b) a diferentes oportunidades para potencializar o uso desses recursos (ex. acessando novos mercados de trabalhos e produtos); c) aos meios de intensificar a forma por meio da qual esses recursos contribuem para os meios de vida (ex. obtenção de melhores condições de transação por uma renegociação das relações de poder que subjazem essas transações) e; d) a redes étnicas e de parentesco, organizações sociais, organizações estatais e não-governamentais e atores intermediários do mercado, de modo a assegurar o acesso a todos os anteriores. O acesso aos recursos é mediado pelas relações sociais estabelecidas com os atores locais e, fundamentalmente, com atores que não estão presentes no cotidiano. É nesse sentido que o capital social ganha importância no *framework* de Bebbington. Para o autor,

[...] o acesso a outros atores sociais é conceitualmente anterior ao acesso aos recursos materiais na determinação dos meios de vida rural, pois tais relações tornam-se quase mecanismos *sine qua non* através dos quais os recursos são distribuídos e reclamados ou, ainda, através dos quais as lógicas sociais, políticas e de mercado mais amplas que governam o controle, o uso e a transformação dos recursos são reproduzidas ou alteradas (BEBBINGTON, 1999, p. 2023).

Capital Social, para Putnam (1996), um dos principais autores dedicados ao tema, refere-se a um conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas de participação, que tornam possíveis ações coordenadas e explicam a existência de distintas trajetórias de desenvolvimento. “As regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos de cooperação futura” (PUTNAM, 1996, p.186). Relações familiares, associações comunitárias,

cooperativas, clubes desportivos, partidos de massa, organizações religiosas etc. são todos “fontes” de capital social. Para o autor, os estoques de capital tendem a ser cumulativos e reforçar-se mutuamente, o que também ocorre na ausência desse ativo: a inexistência se reproduz. “A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos” (PUTNAM, 1996, p. 187). Desse modo, o capital social explicaria a diferença de desenvolvimento regional: regiões que tradicionalmente apresentaram vínculos cívicos horizontais ofereceriam níveis de desempenho econômico e institucional mais elevados que naquelas onde as relações sociais e políticas se estruturaram verticalmente.

Fox (1996) e Evans (1996) também ressaltam a importância do capital social, contudo, contrariam o determinismo histórico de Putnam (1996). Fox (1996) aponta que casos de mobilização coletiva podem vir a ocorrer e ter sucesso mesmo que carreguem o peso de um passado de falhas. Ademais, diversamente de Putnam (1996) e Fox (1996) constatou que as regiões mais pobres do México apresentavam largo estoque de capital social: havia fortes associações horizontais enraizadas ao local. Para o autor, a condição de pobreza pode permanecer nesses casos em virtude de essa forte solidariedade não se expandir para além do povoado ou dos vizinhos. O principal problema não é o capital social ao nível das comunidades locais, mas a ausência de *scaling up* para formar organizações regionais, aliando-se, por isso, comunidades internamente solidárias a outras cujos interesses são similares. Fox (1996) e Evans (1996) afirmam que diferentes instituições portam capital social distintos, sendo, assim, de fundamental importância, além do capital social ao nível local, as organizações regionais para representar os interesses de grupos dispersos, bem como a manutenção de relações com os atores do Estado, do mercado.

Nesse sentido, Bebbington e Carrol (2002) evidenciam que o capital social pode ser distinguido entre dois tipos de relacionamentos: *bonding* e *bridging*. O primeiro refere-se aos relacionamentos intragrupo que fortalecem os laços entre as pessoas e facilitam formas de ação coletiva. O segundo concerne as “pontes” estabelecidas entre grupos e desses com outros atores e organizações. Ambos são basilares às trajetórias de reprodução. Há necessidade de as famílias rurais estabelecerem relações sociais com atores localizados na escala local, na escala ligeiramente mais ampla e na escala nacional (BEBBINGTON, 1999). O capital social ao nível local pode auxiliar na defesa dos recursos coletivos e privados, contribuir para o uso mais eficiente dos recursos, na medida em que fomenta ações coordenadas, e cooperar no acesso a outros ativos (caso do capital financeiro com o crescimento de formas de bancos locais – crédito rotativo, por exemplo). O capital social em níveis regionais, interligando organizações regionais com outros atores da sociedade civil e do estado, pode dificultar que atores externos expropriem os recursos presentes, pode facilitar o acesso a outros tipos de capitais

(saúde, educação etc.) por meio da possibilidade de participação em certos foros definidores de regras e tomadores de decisões na sociedade civil e no Estado, e ainda pode ampliar a participação no mercado para os produtores rurais. Quanto ao último, capital social na escala nacional, Bebbington (1999) alude que, por meio de organizações regionais e nacionais e suas interfaces com funcionários governamentais, as populações rurais podem, coletivamente, influenciar as regras gerais que governam a distribuição do investimento público de vários tipos, bem como a defesa e o uso de determinados capitais (capital natural, por exemplo).

Bebbington também confere especial atenção à necessidade de as famílias rurais instituírem relações com atores pertencentes às três esferas: Estado, mercado e sociedade civil. Similar ao destacado por Offe (1999)⁷, Bebbington (1999, p.2035) afirma que "Cada esfera tem sua própria lógica que influencia a distribuição, o controle e a transformação dos ativos." E isso estabelece os limites do que pode ou não ser obtido em cada uma delas. É necessário, portanto, a habilidade dos atores para administrar essas relações e aproveitar-se do que pode ser obtido em uma esfera complementando com ações em outras.

Diferentemente de Coleman, que sugere relações do tipo "soma-zero" entre Estado e sociedade (o Estado atrofiaria as redes sociais, diminuindo o capital social), Evans (1999), Fox (1999) e Bebbington (1999) ressaltam os benefícios de tais relações. Para Evans (1999), as "sinergias" entre Estado e sociedade são catalisadoras para o desenvolvimento e são relações que podem ser construídas (diversamente de Putnam (1996)). Por meio do enraizamento (*embeddedness*) público-privado, as redes de confiança transpassam o público e o privado e ligam Estado e sociedade civil, criando as institucionalidades para o desenvolvimento. Analogamente, Bebbington (1999) destaca que formas de capital social que melhoram a relação colaborativa entre sociedade e Estado, e que enraízam esse mais profundamente em redes sociais, são importantes instrumentos para capacitar as pessoas e organizações para coordenarem com, ou pressionarem, o governo e outras instituições na aquisição e defesa de serviços que são críticos para seus meios de vida. Trata-se, como alude Dagnino (2002), do "compartilhamento

⁷ Para Offe (1999, p. 128), "O Estado, o mercado e a comunidade representam os modos ideais-típico nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações. Cada uma delas ativa, e de certa forma se baseia em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no mundo social: razão, interesse e paixão." O Estado é construído pela razão, o mercado é movido pelos interesses dos agentes na aquisição de bens individuais e a paixão é o sentimento que integra os membros da comunidade. Embora Offe (1999) deixe evidente que os trata como tipos-ideais e afirme que a ordem social e a estabilidade não se baseiam em formatos institucionais monístico, é mister esclarecer que aquelas três capacidades coletivas estão presentes em todas as esferas, a exemplo da brilhante apreensão de Hirschman (1979) de que os mercados são movimentos por paixões e interesses.

de projetos políticos” entre sociedade civil e Estado, ou seja, ambos compartilham crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, as quais orientam suas ações políticas.

Por fim, Bebbington (1999) enfatiza outro recurso essencial que as pessoas precisam acessar: a legalização e o continuado reconhecimento pelo governo, militares e sociedade dos direitos de organização e associação. Como visto, esses são elementos importantes para formas de ação e resistência coletivas, nas quais o empoderamento dos atores de fato ocorre. Na ausência desses, projetos de desenvolvimento local oferecem elevada probabilidade de insucesso. Trata-se aqui da liberdade para os atores sociais construir e participarem em sociedades democráticas.

3 O PAA: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

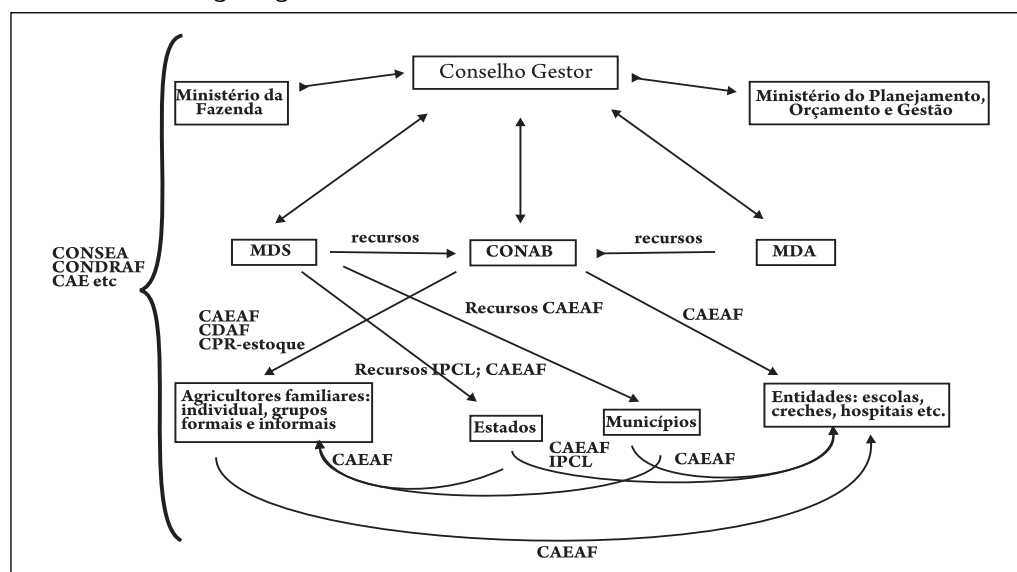
Desde 2003 um conjunto de medidas e ações direcionadas à segurança alimentar e nutricional ganham espaço na esfera pública, notadamente com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) – atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – e o “Programa Fome Zero”. No bojo dessas ações, emerge o PAA a partir da demanda de um conjunto de atores da sociedade civil e das próprias instituições estatais que vinham se dedicando ao reconhecimento e fortalecimento da agricultura familiar, bem como ao tema da fome e segurança alimentar e nutricional.⁸ Com efeito, o PAA foi implementado com os objetivos de incentivar a produção de alimentos na agricultura familiar, assegurar a comercialização, contribuir para o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade pelas populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e colaborar na formação de estoques.

Na sua estrutura organizacional, o PAA comporta um Grupo Gestor – formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (sobretudo por meio da CONAB) e MDA – responsável por definir as medidas necessárias à execução do programa (sistemática de aquisição dos alimentos, regiões prioritárias, preços pagos segundo diferenças regionais e condições da agricultura familiar e condições de doação e venda dos produtos). Além do Grupo Gestor, há os “gestores executores” do Programa que são os Estados, os municípios e a CONAB, e os “gestores locais”, que são as organizações formadas pelos agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos etc.) e

⁸ Participaram na elaboração do Programa representantes dos movimentos sociais, do MESA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério da Fazenda, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Müller, 2007).

entidades socioassistenciais. O controle social é atribuído à sociedade por meio das suas representações no CONSEA (âmbitos nacional, estadual e municipal), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (também âmbitos nacional, estadual e municipal), nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e outros (esfera municipal) (Ver FIGURA 01).

FIGURA 02 - Organograma da rede do PAA



Fonte: Adaptado a partir de Muller (2007) e Brasil (2006).

Podem comercializar alimentos ao PAA agricultores familiares, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados⁸ que apresentem a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), conhecida por DAP, ou a Declaração de Aptidão ao PAA (DAPAA) (exclusiva para famílias de trabalhadores rurais sem terras acampados). O PAA adquire os alimentos com isenção de licitação por preços de referência que não podem ser nem superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por unidade familiar, exceto na modalidade "Incentivo à Produção e Consumo do Leite", na qual esse valor é semestral. Os alimentos adquiridos são doados para instituições sociais e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e destinados à formação de estoques.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar, por meio do mercado institucional, pode ser realizada por meio de cinco modalidades, apresentadas no quadro abaixo:

QUADRO 01 – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.

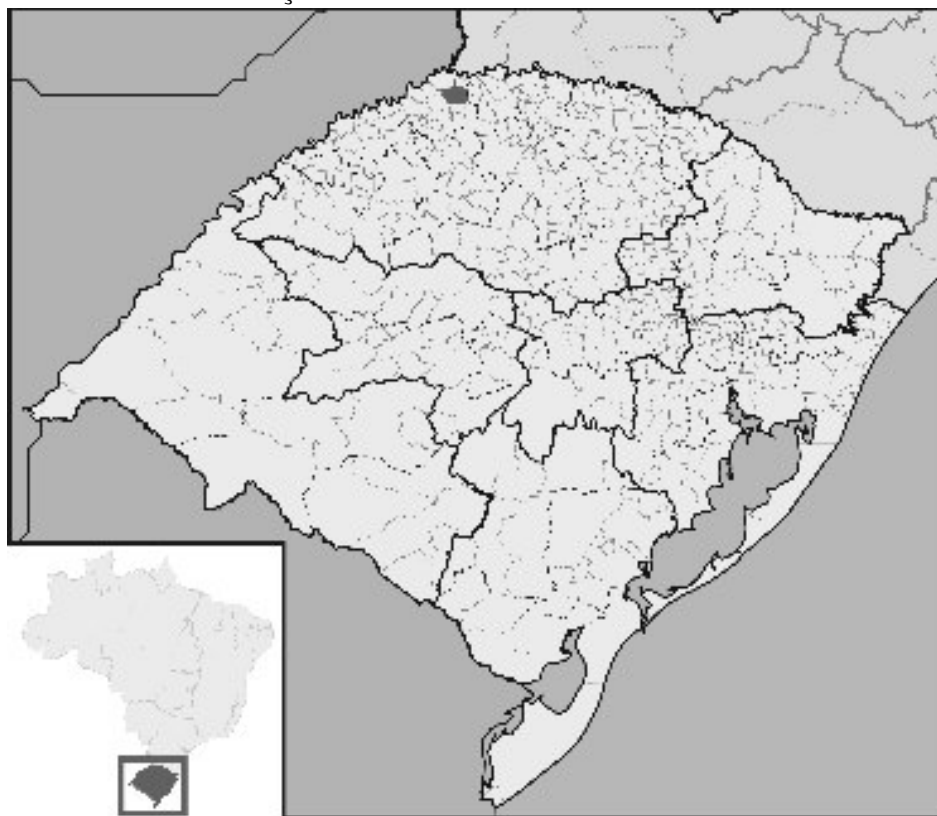
Sigla	Título	Ementa
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	É empregada na aquisição de produtos e na movimentação de safras e estoques, adequando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo e cumprindo um relevante papel na regulação dos preços. A forma de acesso dos agricultores familiares a esta modalidade é através de organizações formais (associações e cooperativas). É executada pela CONAB com recursos do MDS e MDA.
CAEAF	Compra para Doação Simultânea	Objetiva garantir o direito humano à alimentação para pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar, para tanto articula a comercialização dos produtos da agricultura familiar com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional das escolas, creches, asilos, hospitais públicos, restaurantes populares etc. A forma de acesso dos agricultores familiares a esta modalidade é individualmente ou através de organizações formais e grupos informais. É operada pelos governos estaduais, municipais e CONAB, com recursos do MDS.
CPR-estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Adquire alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares para a formação de estoques em suas próprias organizações. Busca evitar a comercialização dos produtos na safra, quando os preços estão em baixa. O acesso a esta modalidade é através de organizações formais. É executada pela CONAB, com recursos do MDA e MDS.
IPCL	Incentivo à produção e consumo do Leite	Objetiva propiciar o consumo de leite às famílias em insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. O acesso a esta modalidade pode ser individualmente ou através de organizações formais ou grupos informais. É operada pelos Estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (85%) e dos Estados.

Fonte: Brasil (2006b).

Este ensaio dedica-se especialmente à modalidade CAEAF, pois essa articula, no âmbito local, ampla rede de atores sociais. Para facilitar a compreensão, ilustra-se o PAA sobretudo a partir da configuração do programa no município de Tenente Portela, “região Ceileiro” do Rio Grande do Sul (FIGURA 02). Essa escolha deriva do fato de essa ser a região do Estado que, em 2006, concentrou o maior número de agricultores familiares beneficiados com o Programa. De modo breve,

pode-se caracterizar Tenente Portela como um município de pequeno porte: sua população total é de 14.008 habitantes, resaidindo 38,7% desses no meio rural (FEE, 2006). A economia baseia-se fundamentalmente na agricultura familiar e a área média das propriedades rurais é de 10 hectares. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003), a incidência de pobreza é da ordem de 30,66% e o índice de Gini, de 0,41 (índice que mede a desigualdade social). Esses poucos dados já são suficientes para ilustrar a necessidade de um programa público que concilie o fortalecimento da agricultura familiar com políticas de redução da pobreza, caso do PAA.

FIGURA 03 – Localização de Tenente Portela no Rio Grande do Sul e Brasil.



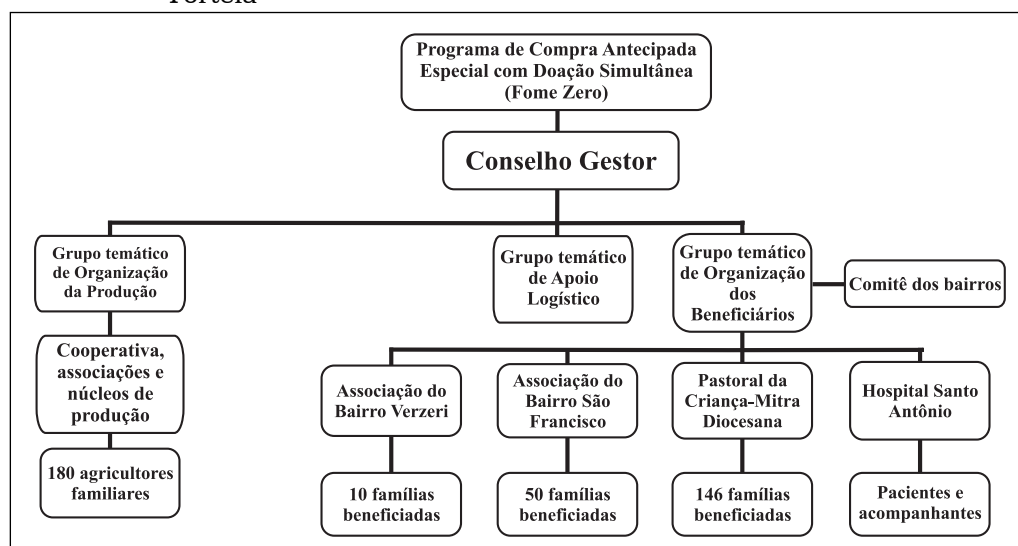
Fonte: Wikipédia (on-line)

O PAA começou a ser discutido em Tenente Portela em 2004 a partir da iniciativa da Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela e Região (Cooperfamiliar)⁹, a qual congregou nessa proposta movimentos sociais, pastorais da Igreja Católica, entidades locais e o poder público local (VOGT; SOUZA, 2007). Em 2005, o programa começou a ser executado com a aquisição de alimentos de 180 famílias de agricultores para a distribuição simultânea de

206 cestas mensais para famílias em situação de vulnerabilidade social e uma cesta mensal diferenciada para a Associação de Literatura e Beneficência Hospital Santo Antonio (entidade filantrópica) (VOGT; SOUZA, 2007).

A execução do PAA ao nível local envolveu a constituição de um conselho gestor local que, contemplando a participação de organizações públicas e da sociedade civil, é responsável por coordenar e avaliar as ações do Programa. 10 Neste Conselho Gestor foram organizados três grupos temáticos visando a atender as necessidades e demandas de organização da produção, dos produtores, dos beneficiados e da logística do programa (Vogt e Souza, 2008). Esses grupos temáticos são: a) grupo temático de Organização da Produção: responsável por organizar a produção com os agricultores familiares. É constituído pelas entidades relacionadas ao meio rural: Cooperfamiliar, Secretaria da Agricultura, Emater, Comim, Cresol e Sintraf; b) grupo temático de Organização dos Beneficiários: responsável por cadastrar, avaliar e acompanhar as famílias beneficiadas. É formado por entidades orientadas à promoção social: Secretaria da Assistência Social, Pastoral da Criança, Hospital Santo Antônio, Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde e Cooperfamiliar; c) Grupo temático de Apoio Logístico: responsável pela infraestrutura de embalagem, armazenagem, composição das cestas e distribuição. Sua composição conta com a Cooperfamiliar, Emater, Secretaria de Educação, Secretaria da Agricultura e Gabinete do Prefeito. Foram criados também vários procedimentos e instâncias de controle social, dentre os quais os Comitês de Bairro, o Conselho de Merenda Escolar e o próprio Conselho Gestor (PANDOLFO, 2008) (Ver FIGURA 03).

FIGURA 4 - Organograma da rede local do PAA (modalidade CAEAF) em Tenente Portela



Fonte: Vogt e Souza (2007).

4 O PAA: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL?

O PAA apresenta interface com praticamente os cinco ativos de capital mencionados por Bebbington (1999), mormente com os capitais natural, cultural e social. No que concerne ao primeiro, fica evidente o estímulo do programa à produção agrícola, a qual, por sua vez, depende do capital natural. O programa incentiva a produção de alimentos das unidades familiares e oferece-lhes ainda assistência técnica e garantias de compra. Embora, como alude Bebbington, também seja mister o incentivo às atividades não relacionadas à agricultura, é relevante considerar que, no caso de Tenente Portela, a atividade agrícola é um dos seus principais fundamentos da economia. Ademais, o apoio à produção agrícola está atrelado à diversificação da produção, na medida em que o programa adquire vários tipos de alimentos de cada unidade familiar, sobretudo hortifrutigrangeiros. Estudos de Mattei (2007) e Zimmermann e Ferreira (2008) realizados em outras regiões do Brasil sinalizam na mesma direção, ao enfatizar que o PAA tem estimulado a ampliação da cesta de produtos produzidos nos estabelecimentos agropecuários.

A diversificação da produção agrícola e a existência de um programa público que estimule tais iniciativas ganham importância num contexto como o do entorno de Tenente Portela, uma das principais regiões do Estado do Rio Grande do Sul produtoras de grãos, notadamente soja e trigo. Herança da modernização da agricultura, esses cultivos são baseados na monocultura e na externalização da produção¹¹, o que, por sua vez, cada vez mais tem acentuado a mercantilização da agricultura e a expansão dessa para outras esferas da reprodução social (PLOEG, 1990, 2006). Esses processos conferem aos agricultores dependência de restritas trajetórias de reprodução e atrelamento crescente aos fatores externos para começar novo ciclo produtivo, acentuando, por conseguinte, a vulnerabilidade social e diminuindo a autonomia, isto é, o controle que possuem sobre o processo produtivo e sobre a reprodução social (PLOEG, 1990, 2006).

Como alude Ellis (1998, 2000), o enfrentamento desse ambiente de vulnerabilidade depende da capacidade de os agricultores diversificarem seus meios de vida. Trata-se, na realidade, de um processo em que as unidades familiares desenvolvem várias atividades e possuem múltiplos ativos que lhes possibilitam sobreviver e melhorar seu padrão de vida. Nesse sentido, Ellis (1998) dá especial atenção à diversificação das fontes de renda agrícola, além de às rendas não-agrícolas, transferências sociais, remessas de familiares e autoconsumo. A diversificação dos meios de vida possui os méritos de reduzir o efeito de falha em uma renda, na medida em que dilui o impacto em outras possíveis; diminuir a variabilidade do orçamento familiar durante o ano e o efeito da sazonalidade; reduzir a variabilidade da renda entre os anos, resultando em maior estabilidade na produção agrícola e nos mercados; amortizar o efeito dos riscos climáticos, financeiros e outras tensões. Nesse sentido, o fortalecimento da

atividade agrícola associada à diversificação da produção contribui à autonomia das unidades familiares e à aquisição dos seus meios de vida.

Por outro lado, a incidência do PAA no capital natural também reflete no capital cultural. Primeiramente, como apontam relevantes estudos sobre o campesinato brasileiro (WANDERLEY, 1999; SEYFERTH, 1974), a policultura é um dos componentes basilares na lógica da organização produtiva e econômica camponesa. A diversidade baseada no sistema tradicional policultura-pecuária confere à unidade familiar maior estabilidade e segurança para a reprodução da família. Como observou Seyferth (1974) em sua importante obra sobre a colonização alemã no Vale do Itajaí (SC), ainda que rendesse dinheiro, a monocultura não era racional dentro da lógica camponesa, precisamente porque aumentava os riscos à constituição da base de recursos necessários à reprodução social.

Em segundo lugar e intrínseco a essa policultura, insere-se um relevante elemento da identidade do agricultor familiar: a produção de alimentos. Essa dimensão está associada à produção de alimentos para a sociedade como um todo, mas essencialmente para o próprio consumo familiar. Segundo Brandão (1981), outro importante autor na literatura sobre campesinato, as unidades familiares sentem orgulho em demonstrar que grande parte do que consomem resulta do próprio esforço ao trabalho da terra. É motivo de orgulho do pai, enquanto “chefe da família”, e dessa, mostrar que quase tudo de que ela necessita provém do seu próprio trabalho no cultivo da terra. Uma maior autonomia alimentar garante legitimidade à família diante de seus pares, pois ser colono e produzir para o autoconsumo são indissociáveis (Grisa, 2007). Nesse sentido, como demonstram Delgado et al. (2005) e Zimmermann e Ferreira (2008), no que concerne aos efeitos do PAA, essa dimensão tem sido fortalecida com o aumento, diversificação e melhoria na qualidade do autoconsumo. No caso de Mirandiba, nordeste do Brasil, Zimmermann e Ferreira (2008) identificaram que o Programa foi responsável por incluir produtos na dieta das famílias rurais, principalmente frutas e verduras. O depoimento, coletado pelas autoras, de uma agricultora beneficiada pelo Programa é elucidativo nessa direção:

“Desde que comenzó el proyecto PAA, la alimentación de mi familia y de mi comunidad mejoró bastante (...). Hoy, mi familia y yo tenemos una huerta linda. La vida de mis hijos está diferente, ellos hoy tienen orgullo de ser agricultores familiares. Tiene orgullo de nuestro trabajo” (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008, p. 28).

Em terceiro lugar, o PAA incentiva a produção e o consumo dos alimentos regionais. Isso significa o resgate e a preservação de muitos dos costumes, dos hábitos e das culturas regionais que vinham sendo abalados com a mercantilização da agricultura descrita acima. Em Tenente Portela, por exemplo, o PAA auxiliou

a revitalizar os moinhos coloniais, uma marca da agricultura familiar regional presente até recentemente na maioria das comunidades rurais e que estava arrefecendo. Como alude Pandolfo (2008), essas estruturas trazem consigo histórias de muitas gerações e têm papel fundamental na preservação da cultura e na sustentação das comunidades rurais, na medida em que o consumo de grãos, como milho e trigo, na forma de farinha faz, parte de sua base alimentar. Á exemplo do que ocorre em Tenente Portela, muitas outras práticas e alimentos regionais estão sendo revitalizados pelo país, como canjica, cuca, azeite de côco, farinha de baru, chimier caseira, cupuaçu, palmito, umbu etc. (VIEIRA; VIANA, 2009, ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008).

Este três elementos (policultura, produção de alimentos e alimentos regionais) confluem para o capital cultural e podem ser primordiais para o empoderamento dos atores locais. Como menciona Bebbington (1999), a identidade social pode transformar-se em catalisadora para ações e resistências coletivas que alterarão as relações de poder que reproduzem condições de subordinação das unidades familiares.

Outro capital mobilizado e resultante do PAA é o capital social. No caso de Tenente Portela, além dos critérios já definidos em âmbito nacional para a participação dos agricultores no programa, na esfera local é exigido que as famílias sejam associadas à Cooperfamiliar e se organizem por meio de núcleos de produção ou associações para o fornecimento dos alimentos. Se, por um lado, esses são critérios que definem quem pode ou não participar da rede formada pelo PAA (incluindo ou excluindo), por outro, internamente à rede, são fatores que favorecem a coesão do grupo em virtude da interdependência entre as partes envolvidas. Ademais, como observado na Figura 03, a operacionalização do PAA no circuito local envolve vasto conjunto de atores oriundos tanto da esfera pública quanto da sociedade civil, conformando ampla rede do PAA no local. Essa rede local, por sua vez, está articulada regional e nacionalmente com a estrutura nacional do PAA, na qual também estão presentes atores das esferas já mencionadas (FIGURA 1).

O programa, pela sua concepção e forma de execução, proporciona o envolvimento local de vários segmentos da sociedade e desses com atores situados em outras escalas, contribuindo com a construção de um capital social com potencial de transformar a realidade dos atores sociais. Como afirmam Fox (1999), Evans (1999) e Bebbington (1999), não é qualquer tipo de capital social que importa quando se trata de alterar os constrangimentos e as relações de poder que reproduzem a subordinação social e a pobreza. No caso do PAA, este é um capital social que tem conseguido articular, ao mesmo tempo, o empoderamento e o fortalecimento da agricultura familiar com a promoção da segurança alimentar para famílias em situação de vulnerabilidade.

No que concerne às famílias de Tenente Portela em situação de vulnerabilidade, o PAA representa o acesso regular a alimentos em quantidade, diversidade (são mais de quarenta itens na cesta mensal), qualidade e coerência com os hábitos alimentares locais e, muitas vezes, autoestima e cidadania.¹² Além disso, organizados por meio de associações de bairros e/ou participando de outras instituições (como a Pastoral da Criança), essas famílias se constituem como atores sociais e reivindicam o que lhes é devido, exercendo, afirmando e reconstruindo sua cidadania.

Já para as unidades familiares de produção, o PAA significa novas possibilidades de ingressar no mercado; oportunidade para distanciar-se dos mercados internacionais de commodities agrícolas que se mostram inadequados às especificidades dessa categoria social, sobretudo no que se refere à escala de produção e padrão tecnológico e; modificação de alguns condicionantes estruturais. Organizadas nessa forma de rede, os agricultores familiares podem lançar mão justamente da sua "pequenez", como menciona Wilkinson (2008), para articular-se com o mercado. A essa pequenez associam-se um conjunto de valores como a tradição, os costumes, os hábitos alimentares locais, o artesanato e o saber-fazer, característicos de um "mundo tradicional", que encontram espaço para expressarem-se sobretudo nos mercados locais ou em mercados específicos. Por outro lado, novos canais de comercialização são abertos ou reforçados a partir do PAA, como é o caso da Feira Livre do Produtor de Tenente Portela, presente desde a década de 1980. Segundo Pandolfo (2008), após o início do PAA, os feirantes observaram aumento na demanda por seus produtos, isso porque, como a maioria deles também comercializa alimentos para o programa, tornaram-se conhecidos, valorizados e demandados por um conjunto expressivo de cidadãos e instituições que recebem os alimentos. Semelhante situação ocorreu em Mirandiba (PE), como observaram Zimmermann e Ferreira (2008), onde o PAA estimulou a criação de uma Feira Agroecológica envolvendo 13 famílias que, vendo incrementar sua produção, optaram por investir em mais um canal de comercialização.

Outrossim, como evidenciou Delgado et al. (2005) em uma avaliação geral do PAA, o Programa tem contribuído para à recuperação dos preços recebidos pelos agricultores, havendo casos em que o simples anúncio da compra pública de determinado produto foi suficiente para elevar os preços agropecuários. Em algumas situações, o mercado local absorve a produção antes mesmos de as compras públicas serem efetuadas, o que dispensa a sua realização (caso de compras públicas para a formação de estoques, por exemplo, sendo um dos objetivos a elevação dos preços).

Ademais, tanto unidades familiares de produção como famílias em situação de vulnerabilidade, por meio do capital social estabelecido com os atores estatais e da sociedade civil em escalas mais amplas, se empoderam, seja para negociar,

seja para reivindicar acesso ao capital, ou melhorias no conjunto de ativos necessários aos seus meios de vida. O capital social "capacita" os atores para colocarem o desenvolvimento a seu favor. No caso dos agricultores familiares, a criação do PRONAF em 1995 e a própria criação do PAA são exemplos de como as reivindicações, por meio da articulação com movimentos sociais, partidos, sindicatos, ONG's e desses com o Estado, podem se transformar em ações concretas para o desenvolvimento dessa categoria social.

Cabe considerar ainda que o PAA se relaciona também com o capital humano. Nesse sentido, para as famílias em situação de vulnerabilidade, o Programa se reflete notadamente na segurança alimentar e nutricional ou, em outros termos, na saúde de seus membros. Já para as unidades familiares de produção, além da segurança alimentar e nutricional, no caso de Tenente Portela, o programa também contempla conhecimentos sobre a produção, conservação e comercialização dos alimentos. Em reuniões regulares do grupo temático de organização da produção, os agricultores e demais instituições discutem normas de acondicionamento, normas sanitárias e de higiene para a comercialização dos produtos, bem como formas de manejo orgânico, práticas de agroindustrialização, capacitação em geral etc. (VOGT; SOUZA, 2007).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivos discutir a contribuição teórica de Antony Bebbington para pensar o desenvolvimento nos espaços locais e analisar uma política pública, o PAA, a partir desse instrumental analítico. Nesse sentido, no que concerne à abordagem de Bebbington, pôde-se observar que essa aporta importantes contribuições para os projetos de desenvolvimento ao chamar atenção para o conjunto de ativos sob os quais a reprodução das unidades familiares está assentada e aos papéis desses ativos em termos de meios de vida, valores e identidades, e capacitações. Em se tratando do meio rural, é comum projetos que se pautem exclusivamente nos recursos naturais ou em estratégias agrícolas e, ainda, as compreendam somente do ponto de vista material/instrumental, desconsiderando as suas diferentes representações. Bebbington também ressalta a importância do capital social no acesso a esses ativos. Todavia, destaca que não é qualquer capital social que pode colocar o desenvolvimento a favor das unidades familiares. O autor ratifica a relevância de relações com os atores do Estado, da sociedade civil e do mercado, em seus vários níveis (local, regional, nacional).

No que diz respeito ao PAA, foi evidenciado que a estratégia de desenvolvimento do Programa está pautada em um conjunto de capitais, oferecendo compreensão mais ampla das trajetórias de reprodução. São particularmente importantes o capital natural, capital social e capital cultural.

Cada um a seu modo, fornecem meios de vida, dão significado ao mundo das pessoas e as capacitam. Ademais, o Programa possibilita o acesso aos atores do mercado, da sociedade civil e do Estado, os quais intermediam o acesso aos recursos. Esse capital social, do qual depende funcionamento adequado do Programa, também tem sido catalisador para o empoderamento dos atores que, de modo coletivo, podem reivindicar recursos e construir estratégias que são basilares aos seus meios de vida. Desse modo, contemplando a indagação que abre a seção anterior, pode-se concluir que o PAA tem se constituído em relevante instrumento para o desenvolvimento local. Nesse sentido, embora os limites que estudos tem apontado em relação ao PAA13, é mister seguir construindo e fortalecendo essa política pública que vem se mostrando inovadora no âmbito das políticas dirigidas à agricultura familiar, bem como fomentar projetos que sejam sustentados por perspectivas semelhantes à de Antony Bebbington.

REFERÊNCIAS:

BARROS, R.P. **Desigualdade e pobreza no Brasil**: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista brasileira de ciências sociais. v.15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a *framework* for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. **World Development**. v. 27, n. 12, p. 2021-2044, 1999.

BEBBINGTON, A.; CARROLL, T.F. Induced social capital and federations of the rural poor. Social Capital Initiative. **Working paper**, n.19, World Bank, 2002.

BEBBINGTON, A. et al. Livelihoods and resource accessing in the Andes: desencuentros in theory and practice. **International Workshop on researching well-being in developing countries**. Delmenhorst, Germany, 2004.

BEBBINGTON, A. et al. **El programa de cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas altas de Peru e Bolivia**. Boulder Colorado, set. 2002.

BRANDÃO, C.R. **Plantar, colher, comer**: um estudo sobre o campesinato goiano. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero, 2006a**. Disponível em: <www.fomezero.gov.br> Acesso em: 20 jan. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de aquisição de alimentos, 2006b**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 30 dez. 2008.

CARNEIRO, M.J. **Camponeses, agricultores e pluriatividade**. Rio de Janeiro: Contra-capta, 1998.

CARNEIRO, M.J.; MALUF, R. (Org.) **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

CHAMBERS, R.; CONWAY, G.R. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. **IDS Discussion Paper**, n. 296, 1992.

CORNWALL, A. et al. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. ROMANO, J. et al. (Orgs.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. São Paulo: Expressão popular, 2007, p.257-291.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DELGADO, G.C. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).
DELGADO, N.G. Desenvolvimento local e extensão rural e pesqueira: reflexões metodológicas. **Estudos sociedade e agricultura**, n.16, p. 62-73, abr. 2001.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2000.

_____. Household strategies and rural livelihood diversification. **The Journal of Development Studies**, v. 35, n. 1, p 1-38, Oct. 1998.

EVANS, P. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's development as freedom. **Studies in Comparative International Development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

_____. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, jun. 1996.

FOX, J. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. **World development**, v. 24, n. 6, p. 1089-1103, jun. 1996.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **FEEDADOS**. 2006. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>> Acesso em: jan. 2009.

GAZOLLA, M. **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2004.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1999. (Coleção Pesquisa, 1).

GRISA, C. **A produção “pro gasto”: um estudo comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2007.

HIRSCHMAN, A.O. **As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. 2003. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: jan. 2009.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

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) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MULLER, A.L. et al. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 44, dez. 2001.

NEY, M.G.; HOFFMANN, R. **Desigualdade de renda na agricultura**: o efeito da posse da terra. *Economia*. v. 4, n.1, p. 113-152, jan./jun. 2003.

OFFE, C. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 1999, p. 119-145.

OLIVEIRA, V.L. **Liberdade e poder em Amartya Sen**: uma leitura crítica. *Desenvolvimento em questão*, ano 5, n. 9, p. 9-31, jan./jun., 2007.

PANDOLFO, M.C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. **Agriculturas**, v. 5, n.2, p. 14-17, jun., 2008.

PEÑAFIEL, A.P.P. **Modos de vida e heterogeneidade das estratégias de produtores familiares de pêssego da região de Pelotas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PERONDI, M.A. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PLOEG, J.D.van der. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 13-54.

_____. **Labor, markets, and agricultural production**. Boulder: Westview Press, 1990.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI? **Economia**. v.2, n.1, p.73-106, 2001.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; FIALHO, M.A.V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. **Teoria e evidência econômica**. v. 8, n. 15, p. 117-150, nov. 2000.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 411p.

_____. **Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações**. Lisboa: Terramar. 1999.

VIEIRA, D.F.A.; VIANA, C.A.S. **O programa de aquisição de alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar**. Disponível em: <www.conab.gov.br>. Acesso em: 17 jan 2009.

VOGT, S.P.C.; SOUZA, R.S. Políticas públicas e segurança alimentar: estudo de caso do Programa de Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (Fome Zero) no município de Tenente Portela-RS. CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007. Fortaleza: SBSP. **Anais...**, Fortaleza, 2007.

ZIMMERMANN, S.A.; FERREIRA, A.P. El programa de adquisicion de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE. In: SCOTTO, G. **Aun hay tiempo para el sol: pobrezas rurales y programas sociales**. Rio de Janeiro: Actionaid, 2008.

WIKIPÉDIA. Município de Tenente Portela/RS. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>> Acesso em: jan. 2009.

WILKINSON, J. A pequena produção e sua relação com os sistemas de distribuição. In: _____. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: UFRGS, p.125-150, 2008.