

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Câmpus de Rio Claro

DEYWISON TADEU RESENDE GONÇALVES

MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO GEOGRÁFICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Rio Claro - SP

2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“Júlio de Mesquita Filho”

Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Câmpus de Rio Claro

DEYWISON TADEU RESENDE GONÇALVES

MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO GEOGRÁFICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas do  
Câmpus de Rio Claro, da Universidade  
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de Mestre em Geografia

Orientador: Prof. Dr. José Giacomo Baccarin

Rio Claro - SP

2018

G635m      Gonçalves, Deywison Tadeu Resende  
                 Mercados institucionais para a agricultura familiar  
                 e desenvolvimento territorial : o Programa Nacional  
                 de Alimentação Escolar no contexto geográfico do  
                 Estado de São Paulo / Deywison Tadeu Resende  
                 Gonçalves. -- Rio Claro, 2018  
                 241 p. : il., tabs., fotos

                 Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual  
                 Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências  
                 Exatas, Rio Claro  
                 Orientador: José Giacomo Baccarin

                 1. Geografia agrária. 2. Território. 3.  
                 Desenvolvimento local. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp.  
Biblioteca do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro.  
Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

DEYWISON TADEU RESENDE GONÇALVES

MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA  
FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO GEOGRÁFICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas do  
Câmpus de Rio Claro, da Universidade  
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de Mestre em Geografia

Comissão Examinadora

Prof. Dr. José Giacomo Baccharin – Orientador  
FCAV/UNESP/Jaboticabal (SP)

Profa. Dra. Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira  
IGCE/UNESP/Rio Claro (SP)

Profa. Dra. Ana Rute do Vale  
ICN/UNIFAL/Alfenas (MG)

Conceito: **APROVADO**

Rio Claro/SP, 02 de Outubro de 2018

## RESUMO

As mudanças institucionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atenderam aos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) além de instituir mercados à agricultura familiar. O Artigo 14 da Lei Federal n. 11.947 de 2009 reserva à aquisição de produtos da agricultura familiar 30% do total dos recursos repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras (EExs), escolas e secretarias de educação estaduais e municipais. Com o Programa Territórios da Cidadania buscou-se gerar ocupação e renda, além de articular as políticas públicas nos territórios economicamente deprimidos. No Estado de São Paulo, o Território Vale do Ribeira e o Pontal do Paranapanema possuem baixa densidade demográfica em relação ao restante do Estado, conseqüentemente possuem menor população escolar e menores recursos repassados pelo FNDE. O objetivo deste trabalho é compreender o comportamento das compras públicas do PNAE no contexto geográfico do Estado de São Paulo, entendendo o consumo territorial e a demanda externa como fatores pilares a serem considerados. Este intuito se justifica pela premissa de que o baixo repasse de recursos aos territórios leva os fornecedores a buscarem mercados externos, sobretudo nos municípios populosos. Através das prestações de contas disponibilizadas pelo FNDE, foi necessário verificar os produtos territoriais demandados por municípios do Estado, externos aos territórios, tendo como base o ano de 2014 e considerando o valor pago, tipo de produto e perfil dos fornecedores. Posteriormente, entre os dois conjuntos foi possível comparar a localidade e os seus respectivos perfis populacionais, como potencial mercado consumidor. Em âmbito territorial foi considerado o período 2013-2015 para identificar o consumo dos alimentos locais, territoriais e externos pelas compras públicas, também considerando tipo de produto, valor e perfil do fornecedor. Por meio da realização de entrevistas semiestruturadas realizadas no Vale do Ribeira, foi possível identificar as relações decorrentes do mercado institucional na questão do envolvimento de indivíduos e instituições como agentes territoriais e da articulação dos agricultores em organizações. Todo esse processo permitiu verificar a contribuição da participação no programa à renda dos agricultores. Foi possível constatar que a alocação interna dos recursos é superior aos que se deslocam para fora dos territórios, mas ainda é significativo o valor deste segundo montante e majoritária a participação de demais fornecedores. Quanto ao tipo de produto, pela agricultura familiar as prefeituras puderam contar com alimentos *in natura* e minimamente processados, já os demais fornecedores participaram com maior intensidade com produtos de origem animal, carnes e derivados de leite. A experiência dos mercados institucionais no Vale do Ribeira aponta a trajetória das organizações da agricultura familiar como principal estratégia para busca de recursos externos via PNAE. Já em âmbito local o principal entrave é o predomínio da bananicultura e os conflitos entre agricultura e meio ambiente, tendo como potenciais estratégias para a solução destes impasses a diversificação produtiva, a conquista de novos mercados e a transição para o cultivo orgânico.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Territórios Deprimidos. Alimentação Escolar. Segurança Alimentar e Nutricional.

## ABSTRACT

Institutional changes in the National School Feeding Program attended the principles of Food and Nutrition Security and instituted markets for family agriculture. Article 14 of Federal Law n. 11,947 of 2009 reserves for family agriculture 30% of the total resources passed on by the National Education Development Fund to the Executing Entities (state and municipal schools and education departments) for the acquisition of their products. With the Citizenship Territories Program was seek to generate employment and income, and to articulate public policies in economically depressed territories. In the São Paulo State, the Vale do Ribeira and Pontal do Paranapanema Territories have low demographic density in comparison to the rest of the State, consequently they have lower school population and lower resources passed through the National Education Development Fund. This work aims to understand the course of School Feeding Program's public purchases in the geographic context of the São Paulo State, understanding territorial consumption and external demand as pillar factors to be considered. This intention is justified by the premise that the low transfer of resources to the territories leads the family farmers to seek external markets, especially in the populous cities. Through the institutional accountability, it was possible to verify the territorial products demanded by cities of the State, external to the territories, based on the year 2014 and considering the amount paid, type of products and suppliers' profile. Subsequently, between the two groups it was possible to compare the locality and their respective population profiles, as a potential consumer market. In the territorial area, it was considered the period 2013-2015 to identify the consumption of local, territorial and external food by public purchases, also considering the type of product, value and supplier' profile. Using semi-structured interviews, in the Vale do Ribeira it was possible to identify the relationships arising from the institutional market in the issue of the involvement of individuals and institutions as territorial agents and the articulation of farmers in organizations. All this process allowed to verify the contribution of participation in the program to farmers' income. It was possible to verify that the internal allocation of resources is superior to those that move out of the territories, but the value of this second amount is still significant and that the other suppliers are majority. About the type of products, by the family agriculture the municipalities could rely with on natural foods and minimally processed foods, already the other suppliers participated with animal origin foods, like meat and milk derivatives. The experience of institutional markets in the Vale do Ribeira points to the trajectory of family farming organizations as the main strategy for seeking external resources School Feeding's market. At the local level, the main obstacle is the predominance of banana farming and the conflicts between agriculture and the environment. Potential strategies for solving these impasses are the diversification of production, the conquest of new markets and the transition to organic farming.

**Keywords:** Public Policies. Family Farming. Depressed Territories. School Feeding. Food and Nutrition Security.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Interativo das estratégias de descentralização na perspectiva territorial.....	52
<b>Figura 2</b> – Segmentação analítica da abordagem territorial.....	53
<b>Figura 3</b> – Estrutura do repasse de recursos para financiamento da alimentação escolar.....	72
<b>Figura 4</b> – Inventário florestal da vegetação nativa do Estado de São Paulo, 2009.....	80
<b>Figura 5</b> – Território da Cidadania Vale do Ribeira, Estado de São Paulo, Brasil.....	92
<b>Figura 6</b> – Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo, Brasil.....	93
<b>Figura 7</b> – Territórios da Cidadania, Brasil.....	93
<b>Figura 8</b> – Grau de urbanização municipal (% da população que vive nas cidades), Estado de São Paulo, 2010.....	104
<b>Figura 9</b> – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Estado de São Paulo, 2010.....	114
<b>Figura 10</b> – Índice de Gini, por município, Estado de São Paulo, 2010.....	115
<b>Figura 11</b> – Proporção de vulneráveis à pobreza, por município, Estado de São Paulo, 2010.....	117
<b>Figura 12</b> – Proporção de extremamente pobres, por município, Estado de São Paulo, 2010.....	118
<b>Figura 13</b> – Percentual da população beneficiária do Programa Bolsa Família em relação a população total, por município, Estado de São Paulo, maio/2018.....	124
<b>Figura 14</b> – Participação dos empregos formais da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura no total de empregos formais, 18 anos ou mais, percentagem por município, Estado de São Paulo, 2010.....	129
<b>Figura 15</b> – Participação dos empregos formais da indústria de transformação no total de empregos formais, 18 anos ou mais, percentagem por município, Estado de São Paulo, 2010.....	131
<b>Figura 16</b> – Participação municipal nas exportações do Estado de São Paulo, 2014.....	135
<b>Figura 17</b> – Rendimento médio dos empregos formais da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, em reais, por município, Estado de São Paulo, 2014.....	145
<b>Figura 18</b> – Porcentagem da população incluída no Grupo 7 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), vulnerabilidade alta (rurais), por município, Estado de São Paulo, 2010.....	147

<b>Figura 19</b> – Cultivo de banana no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em área plantada (hectares), 2007-2008.....	151
<b>Figura 20</b> – Cultivo de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em área plantada (hectares), 2007-2008.....	154
<b>Figura 21</b> – Bovinocultura de corte no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em número de cabeças, 2007-2008.....	155
<b>Figura 22</b> – Bovinocultura leiteira no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em número de cabeças, 2007-2008.....	156
<b>Figura 23</b> – Aquisição da Agricultura Familiar em relação ao total de verbas recebidas pelos municípios dos Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e Território da Cidadania Vale do Ribeira, em porcentagem, 2013-15.....	160
<b>Figura 24</b> – Distribuição da população estudantil da rede pública de ensino, todos os níveis da educação básica, em número de matrículas, entre os municípios do Estado de São Paulo, 2014.....	186
<b>Figura 25</b> – Expansão Territorial via demanda externa: equivalentes de demanda e recebimento de verbas, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2014.....	190
<b>Figura 26</b> – Classificação dos municípios do Estado de São Paulo de acordo com o porte populacional, em números de habitantes, 2010.....	197
<b>Figura 27</b> – Infraestruturas conquistadas por associação de Miracatu.....	205
<b>Figura 28</b> – Feira livre do produtor acontece aos sábados em Peruíbe.....	209
<b>Figura 29</b> – Galpão da merenda escolar de Miracatu, prédio azul e branco ao centro.....	210
<b>Figura 30</b> – Feira livre do produtor em Peruíbe. Banana e folhosos são os principais itens fornecidos ao PNAE em nível local no Vale do Ribeira.....	219
<b>Figura 31</b> – Bananicultura no Vale do Ribeira. Para os gestores e os representantes de organizações, o Território sofre o impasse da pouca diversidade de alimentos para fornecer ao PNAE.....	221
<b>Figura 32</b> – Centro da cidade de Miracatu. Ao fundo, proximidades das áreas de preservação.....	227



## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2013.....180
- Gráfico 2** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2014.....180
- Gráfico 3** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2015.....181
- Gráfico 4** – Renda adquirida pela categoria Demais Agricultores Familiares, por condição de posse de uso da terra, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2013-15.....182
- Gráfico 5** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2013.....183
- Gráfico 6** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2014.....183
- Gráfico 7** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2015.....184
- Gráfico 8** – Renda adquirida pela categoria Demais Agricultores Familiares, por condição de posse de uso da terra, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2013-15.....185

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Síntese da metodologia adotada.....	23
<b>Quadro 2</b> – Classificação da Agricultura Familiar de acordo com a Natureza Jurídica ou Condição e Posse do Uso da Terra.....	27
<b>Quadro 3</b> – Resumo das políticas públicas de corte liberal e as fora deste campo.....	40
<b>Quadro 4</b> – Repasse unitário (por aluno) pela União a estados e municípios por dia letivo de acordo com etapa ou modalidade de ensino.....	71
<b>Quadro 5</b> – Fases do povoamento no Vale do Ribeira, séc. XVI a séc. XX.....	82
<b>Quadro 6</b> – Consumo territorial dos dez produtos mais demandados da Agricultura Familiar (AF) e de outros fornecedores pelas prefeituras municipais dos Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, por tipo de produto, 2013-15.....	168

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** – Número de pescadores, quilombolas e terras indígenas dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, por município.....100
- Tabela 2** – População dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por condição de moradia e total, contingente estudantil, populações jovem e idosa rurais, em ordem decrescente de grau de urbanização.....102
- Tabela 3** – População dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por condição de moradia e total, contingente estudantil, populações jovem e idosa rurais, em ordem decrescente de grau de urbanização.....106
- Tabela 4** – Indicadores socioeconômicos, porcentagem de ocupação nos setores econômicos (2010) e participação nas exportações no total do Estado (2014) dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de IDHM.....110
- Tabela 5** – Indicadores socioeconômicos, porcentagem de ocupação nos setores econômicos (2010) e participação nas exportações no total do Estado (2014) dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de IDHM.....111
- Tabela 6** – Programa Bolsa Família, população e valores, dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de porcentagem da população beneficiária, maio/2018.....119
- Tabela 7** – Programa Bolsa Família, população e valores, dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de porcentagem da população beneficiária, maio/2018.....120
- Tabela 8** – Produto Interno Bruto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de total, 2014.....126
- Tabela 9** – Produto Interno Bruto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em ordem decrescente de total, 2014.....127
- Tabela 10** – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, Agricultura Familiar e Não Familiar, e número de associados e não associados dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de área dos estabelecimentos de agricultura familiar.....137
- Tabela 11** – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, Agricultura Familiar e Não Familiar, e número de associados e não associados dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de área dos estabelecimentos de agricultura familiar.....138
- Tabela 12** – Crédito rural, formalização e contingente da agricultura familiar e demais categorias dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em ordem decrescente de pessoal ocupado na agricultura familiar.....142
- Tabela 13** – Crédito rural, formalização e contingente da agricultura familiar e demais categorias dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em ordem decrescente de pessoal ocupado na agricultura familiar.....143

**Tabela 14** – Produção agrícola municipal no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em área colhida, quantidade produzida e rendimento médio, em ordem decrescente de área colhida no ano de 2013, 2013-15.....149

**Tabela 15** – Produção agrícola municipal no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em área colhida, quantidade produzida e rendimento médio, em ordem decrescente de área colhida no ano de 2013, 2013-15.....153

**Tabela 16** – Destino dos recursos da alimentação escolar, de acordo com a localidade e perfil dos fornecedores, nas compras institucionais dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2013-15.....158

**Tabela 17** – Destino dos recursos da alimentação escolar, divididos de acordo com a localidade e entre Agricultura Familiar e Outros Fornecedores, nas compras institucionais dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2013-15.....162

**Tabela 18** – Valores gastos na aquisição de produtos de Cooperativas e Associações e percentual em relação ao total gasto com a Agricultura Familiar, Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, em reais, 2013-15.....164

**Tabela 19** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2013.....170

**Tabela 20** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2014.....171

**Tabela 21** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2015.....172

**Tabela 22** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2013.....173

**Tabela 23** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2014.....174

**Tabela 24** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2015.....175

<b>Tabela 25</b> – Demanda externa de produtos do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2014.....	188
<b>Tabela 26</b> – Demanda externa de produtos do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.....	189
<b>Tabela 27</b> – Comparativo de renda adquirida pela Agricultura Familiar nos municípios fornecedores para demanda externa, Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2014.....	191
<b>Tabela 28</b> – Comparativo de renda adquirida pela Agricultura Familiar nos municípios fornecedores para demanda externa, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.....	192
<b>Tabela 29</b> – Comparativo da demanda externa, em reais, entre os Território da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema de acordo com a condição e número de fornecedores, 2014.....	192
<b>Tabela 30</b> – Demanda externa de produtos da Agricultura Familiar dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.....	193
<b>Tabela 31</b> – Demanda externa de produtos de Demais Fornecedores dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.....	194
<b>Tabela 32</b> – Comparativo de participação, em reais, pelos agricultores e organizações do Território da Cidadania Vale do Ribeira que atuaram no fornecimento da demanda externa no ano 2014, por localidade, 2013-15.....	196
<b>Tabela 33</b> – Perfil populacional, Agricultura Familiar e recursos financeiros do PNAE dos municípios demandantes do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de população total, 2014.....	198
<b>Tabela 34</b> – Perfil populacional, Agricultura Familiar e recursos financeiros do PNAE dos municípios demandantes do Território da Cidadania Ponta do Paranapanema, por ordem decrescente de população total, 2014.....	199

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

**CadÚnico** – Cadastro Único

**CAE** – Conselho de Alimentação Escolar

**CCAAs** – Cadeias Curtas de Abastecimento de Alimentos

**CMA** – Cúpula Mundial da Alimentação

**CMDRS** – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

**CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

**CODIVAR** – Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira

**CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento

**CONCLA** – Comissão Nacional de Classificação (IBGE)

**Consads** – Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

**CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CPF** – Cadastro de Pessoas Físicas

**DAP** – Declaração de Aptidão ao Pronaf

**DLIS** – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

**EAN** – Educação Alimentar e Nutricional

**EExs** – Entidades Executoras do PNAE

**FAO** – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**IMP** – Informações dos Municípios Paulistas da Fundação SEADE

**IPC-A** – Índice de Preços ao Consumidor – Amplo

**IPVS** – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

**LEADER** – Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural

**LUPA** – Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MEC** – Ministério da Educação

**MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

**PAM** – Produção Agrícola Municipal (IBGE)

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PFZ** – Programa Fome Zero

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PMDRS** – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

**PTDRS** – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNHR** – Programa Nacional de Habitação Rural

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**Pronaf** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**Pronat** – Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

**PTC** – Programa Territórios da Cidadania

**RA** – Região Administrativa

**RAAS** – Redes Agroalimentares Alternativas

**SAFs** – Sistemas Agroflorestais

**SEAD** – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

**SEADE** – Sistema Estadual de Análise de Dados

**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SIDRA** – Sistema IBGE de Recuperação Automática

**Sisan** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**SIT** – Sistema de Informações Territoriais

**SNCR** – Sistema Nacional de Crédito Rural

**SUFRAMA** – Superintendência da Zona Franca de Manaus

**T CPP** – Território da Cidadania Pontal do Paranapanema

**TCVR** – Território da Cidadania Vale do Ribeira

**UEx** – Unidade Executora do PNAE

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Metodologia.....	22
1. A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	30
1.1. Questão agrária e modernização conservadora no Brasil: ponto de partida para as políticas públicas.....	30
1.2. Breve panorama das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil.....	35
1.2.1. Incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional.....	39
1.3. Abordagem territorial de desenvolvimento.....	43
1.3.1. Território na perspectiva da ciência geográfica.....	45
1.3.2. As políticas públicas territoriais: o caso do Programa Territórios da Cidadania.....	50
1.3.3. Estratégias de desenvolvimento territorial rural.....	61
1.3.3.1. Cadeias curtas de abastecimento e redes agroalimentares alternativas.....	63
1.3.3.2. Mercados, agricultura familiar e suas organizações.....	67
1.4. Programa Nacional de Alimentação Escolar: institucionalização de mercados para a agricultura familiar e promoção de sustentabilidade.....	70
2. FORMAÇÃO E ATUAL CONTEXTO DO VALE DO RIBEIRA E DO PONTAL DO PARANAPANEMA: interface entre os aspectos ambientais e históricos.....	77
2.1. Aspectos naturais.....	78
2.2. Processo histórico de ocupação territorial.....	80
2.3. Entraves territoriais, potencialidades e políticas públicas.....	90
2.3.1. Demografia e populações territoriais.....	95
2.3.2. Perfil econômico e socioeconômico territorial.....	109
2.3.3. O campo e o rural no âmbito territorial.....	136
2.3.3.1. Produção agrícola e pecuária bovina.....	147
3. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE: análise do consumo territorial e da demanda externa.....	157
3.1. Consumo territorial: indicador de sustentabilidade e de valorização das cadeias curtas de abastecimento.....	157
3.1.1. Perfil efetivo da agricultura familiar fornecedora.....	179
3.2. Demanda externa: estratégia de expansão territorial.....	185



4. MERCADOS INSTITUCIONAIS NO VALE DO RIBEIRA: as relações territoriais no âmbito do PNAE.....	203
4.1. A união faz a força.....	203
4.2. Logística dos mercados institucionais do Vale do Ribeira.....	210
4.3. Incentivo à formalização.....	213
4.4. As relações estabelecidas em nível local.....	216
4.5. Agricultura e meio ambiente: contradição ou integração?.....	224
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	228
REFERÊNCIAS.....	231
APÊNDICES.....	239

## INTRODUÇÃO

A alimentação sempre foi uma preocupação de primeira ordem para o ser humano. Para além da necessidade biológica, o acesso e a produção de alimentos foram essenciais para a constituição de muitas sociedades, tendo como base o acesso de recursos distribuídos desigualmente pelo espaço.

No período atual, marcado pela integração espacial em rede entre as diversas escalas, a preocupação do acesso não se revela primordialmente através da distribuição espacial, mas antes de tudo, pelo poder aquisitivo. Em termos de qualidade e quantidade, também houve transformações nos alimentos e nas culturas alimentares.

Existem duas preocupações opostas na questão da saúde pública: de um lado, a falta de poder aquisitivo por algumas populações leva à falta de alimentos ou alimentação insuficiente; de outro, a fartura de alimentos ricos em gorduras e açúcares são responsáveis por doenças metabólicas como obesidade e diabetes. Em suma, a alimentação insuficiente ou inadequada são preocupações que norteiam a questão da segurança alimentar e nutricional.

Não obstante, esta questão não se circunscreve estritamente ao consumo de alimentos. O papel da produção de alimentos e dos agentes envolvidos é englobado como pauta da agenda alimentar e nutricional. No geral, uma série de questões de natureza econômica, política, social, cultural e ambiental estão envolvidas, ou seja, supera-se o caráter meramente agrícola dado à questão da desnutrição e da fome. Precisamente, incorporam-se as preocupações quanto ao desenvolvimento sustentável, formando assim, um conjunto emergente de políticas com base na segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade.

As políticas públicas significaram um avanço para as populações do campo, agricultores familiares, populações tradicionais e populações originárias, segmentos responsáveis pela produção alimentar no Brasil. Baseadas em um referencial territorial, o início das políticas se deu em 1996 com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na modalidade Infraestruturas e Serviços. Como este programa, apesar de adotar a perspectiva descentralizadora de gestão, estava baseado estritamente ao espaço do município, as políticas públicas subsequentes deram um enfoque nas relações intermunicipais, instituindo os territórios zonas, espaços focados pelas as ações públicas.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é um exemplo desse novo modelo de gestão, em que os espaços de governança são responsáveis pela elaboração de um projeto territorial comum de desenvolvimento. As iniciativas devem partir do diagnóstico dos municípios que constituem os territórios deprimidos, considerando as seguintes principais características: concentração de vulnerabilidade socioeconômica, sobretudo no campo; baixo índice de articulação econômica; grande presença da agricultura familiar, quilombolas, indígenas, caiçaras e demais povos tradicionais; alta dependência de programas governamentais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF); pequenos municípios com média de 50 mil habitantes; áreas de baixa densidade demográfica; entre outras.

Os mercados institucionais para a agricultura familiar, inseridos no conjunto das perspectivas territoriais, tem como princípio a aproximação dos mercados consumidores com os produtores, estabelecendo relações de confiança e reciprocidade, indispensáveis para o alcance da segurança alimentar e nutricional.

A respeito da sustentabilidade, estes mercados consideram a potencialização de novas formas de consumo, sobretudo pela valorização dos alimentos *in natura*, e pela valorização da produção local. Considera-se, contudo, que a aproximação entre produção e consumo não se dá somente pela proximidade espacial, mas também pela proximidade relacional.

No rol das políticas, a instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 potencializou a solução de venda dos produtos da agricultura familiar, gargalo estrutural enfrentado pela categoria. Isso se deve à natureza dos mercados convencionais, território de adversidades para os agricultores.

Na esteira do PAA, se deu a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Criada a Lei n. 11.947 de 2009 ficou garantido no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às prefeituras, secretarias estaduais de educação e escolas federais para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Reformulou-se também o processo de inserção do agricultor nesse mercado, na tentativa de diminuir a burocratização para os fornecedores e tornar o processo mais justo e transparente. Com a superação do entrave da lei de licitações, os gêneros alimentares são fornecidos mediante a apresentação e aprovação de propostas às chamadas públicas.

A proposta deste trabalho tem como base o Território Vale do Ribeira e o Território Pontal do Paranapanema. São focados pelas políticas territoriais brasileiras por se caracterizarem como territórios deprimidos no contexto geográfico do Estado de São Paulo.

O Vale do Ribeira, ao sul do Estado de São Paulo, a despeito de ser uma região pioneira no processo de ocupação do território nacional, teve em seu percurso histórico uma série de fatos que o levaram à estagnação econômica. Conhecido atualmente por ser um território deprimido, suas particularidades locais vão além, apresentando um mosaico ambiental e uma diversidade sociocultural, com a presença marcante de indígenas, quilombolas, caiçaras e da agricultura familiar. A produção de alimentos para subsistência é bem comum, mas o predomínio é a atividade bananicultora. Pertencente ao Programa Territórios da Cidadania, o Vale do Ribeira abriga 25 municípios, tendo como “capital” a cidade de Registro.

Situado no Oeste Paulista, o Pontal do Paranapanema foi a última porção do Estado a ser desbravada. Terras desconhecidas até praticamente a metade do século XIX, no Pontal se iniciou um processo fraudulento de tomada das terras públicas quando a Lei de Terras de 1850 determinou a instituição de um verdadeiro mercado fundiário. Os intensos conflitos dominiais neste território foram a causa de embates violentos, ao passo que a partir da década de 1990 se inicia as ocupações de terras griladas pelos movimentos sociais de luta pela terra. Essa movimentação no território reivindica uma reorganização do espaço e das relações de poder. Atualmente, tendo como principal centro o município de Presidente Prudente, o Pontal do Paranapanema é foco do PTC a partir da conjugação de 32 municípios.

Como mercado institucional, a proposta da participação da agricultura familiar no fornecimento da alimentação escolar tem como pressuposto a geração de ocupação e renda, bem como o desenvolvimento da economia local. Não obstante, o volume de recursos destinados aos municípios é baseado no contingente populacional estudantil. Ora, se uma das características dos territórios rurais é a baixa densidade demográfica, logo os recursos acabam sendo baixos.

Este impasse pode ser amenizado com uma possível demanda extraterritorial. Depende de alguns fatores esta expansão do mercado institucional, como por exemplo, o nível de fortalecimento dos agricultores familiares e a disponibilidade de recursos em áreas próximas aos territórios.

Nessa perspectiva, questiona-se: qual é a influência da distribuição geográfica da população escolar no Estado de São Paulo no desempenho que o PNAE exerce para os agricultores familiares dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema? A comparação se justifica, em princípio, pelo fato do Vale do Ribeira estar próximo de um grande mercado consumidor, a Região Metropolitana de São Paulo, e o Pontal do Paranapanema estar distante dessa fonte de recursos. Desse modo, as implicações geográficas, como a distribuição espacial da demanda, a questão da logística de transportes e a localização dos pontos produtores, podem influir no grau de contribuição do Programa aos agricultores familiares.

Tendo em vista o exposto, o objetivo geral deste trabalho é compreender o comportamento das compras públicas do mercado institucional da alimentação escolar no contexto geográfico do Estado de São Paulo, entendendo o consumo territorial e a demanda externa como fatores pilares a serem considerados.

Tanto para o Vale do Ribeira, como para o Pontal do Paranapanema, no que se refere ao mercado consumidor externo, foi necessário verificar os produtos demandados, sobretudo os fornecidos pela agricultura familiar, considerando o valor pago e o tipo do produto, além de identificar os municípios que forneceram e o perfil dos fornecedores. Após listar os municípios demandantes de ambos territórios foi possível comparar entre os dois conjuntos a localidade e os seus respectivos perfis populacionais como potencial mercado consumidor.

No âmbito territorial, foi preciso identificar o consumo das prefeituras dos dois territórios, em relação aos produtos territoriais e externos e em termos de tipo, valor e perfil dos fornecedores. No Vale do Ribeira, em específico, foi possível identificar as relações decorrentes do mercado institucional na questão do envolvimento de indivíduos e instituições como agentes territoriais.

Por fim, todo esse processo permitiu verificar a contribuição do PNAE à renda dos agricultores e as interações territoriais a ele concernentes.

Além desta introdução, o trabalho se divide entre quatro capítulos seguidos pelas considerações finais. O primeiro capítulo tem um foco estritamente teórico acerca das políticas públicas para a agricultura familiar na realidade brasileira. Este contexto é imerso em uma concepção multidimensional, de diversos conceitos. Empreende-se em primeiro momento realizar um breve olhar ao passado, na tentativa de expor os principais motivos da institucionalização da agricultura familiar como foco de políticas públicas, grosso modo, aborda a questão agrária no Brasil e

a modernização conservadora como condições históricas de exclusão do segmento familiar da agricultura e das populações tradicionais.

Posteriormente, retoma as principais políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, cujo papel da segurança alimentar e nutricional foi primordial para a operacionalização de programas voltados para superação da fome e da vulnerabilidade socioeconômica. Já na terceira seção do capítulo primeiro é exposto todo o referencial da abordagem territorial, desdobrado em três outras subseções: a primeira acerca da contribuição da ciência geográfica para a conceituação do território; a segunda esboça os pressupostos das políticas públicas territoriais, tendo como finalidade contextualizar o Programa Territórios da Cidadania; e a terceira sobre as estratégias adotadas para alcance do almejado desenvolvimento rural, sendo elas as cadeias curtas de abastecimento alimentar e as redes agroalimentares alternativas, bem como as organizações de agricultores familiares frente à institucionalização dos mercados para o segmento.

Já na quarta e última seção do primeiro capítulo é apresentado todo o contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, suas normas, diretrizes, contribuições e desafios para a concretização da sustentabilidade.

No segundo capítulo a pretensão é apresentar a trajetória histórica de ocupação do que hoje se conhece por Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, tendo como pano de fundo a interface entre os aspectos históricos e ambientais na configuração territorial atual.

Para tanto, além da apresentação dos aspectos naturais e históricos o capítulo expõe todos os aspectos passíveis de caracterização dos territórios focados e contextualiza-os na realidade do Estado de São Paulo. Como parte de entraves e potencialidades são apresentados primeiramente os aspectos demográficos e das populações territoriais em seu papel no rol das políticas públicas, seguidos pela caracterização do perfil econômico e socioeconômico dos territórios através de índices de desenvolvimento e de políticas de combate à pobreza, como é o caso do Bolsa Família, bem como a participação dos setores da economia na oferta de postos de trabalho. A última parte do capítulo é destinada à caracterização do campo, em termos produtivos, fundiários, de políticas econômicas e populacionais.

O terceiro capítulo é destinado à análise do consumo territorial e da demanda externa aos territórios do Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema no que se refere ao mercado institucional da alimentação escolar. Para isso, no âmbito

territorial além de expor o consumo através da categorização adotada pela metodologia deste trabalho, como um conjunto heterogêneo de fornecedores, apresenta-se também a participação dos fornecedores em seus perfis efetivos, em fidedignidade ao que consta nas prestações de contas.

Por fim, no quarto e último capítulo é apresentada a constatação das relações estabelecidas no âmbito do PNAE no Território do Vale do Ribeira. O capítulo é iniciado com a exposição da importância dada à organização como forma de alcançar o mercado institucional, organização essa, tanto no âmbito local como no territorial. Constam também as estratégias de logísticas locais e extraterritoriais adotadas pelas organizações na maneira como enfrentam o mercado do PNAE e o papel das organizações no incentivo dado aos agricultores para se formalizarem.

As duas últimas seções do quarto capítulo refere-se às relações estabelecidas no âmbito do PNAE local entre os agentes, agricultores e gestores da alimentação escolar, como partes da cadeia curta de abastecimento que ali se concretiza e as relações conflituosas e conciliadoras entre agricultura e meio ambiente.

## **Metodologia**

Basicamente, a realização deste trabalho esteve dividida em três etapas: pesquisa bibliográfica, coleta de dados secundários e realização de entrevistas semiestruturadas (quadro 1).

A etapa de pesquisa bibliográfica consistiu em levantamento de contribuições teórico-metodológicas em torno dos temas e conceitos abordados no conjunto da problemática aqui levantada. No que se refere ao tema das políticas públicas para a agricultura familiar, a principal contribuição foi a classificação da trajetória das políticas em três principais gerações realizada por Grisa e Schneider (2014), possibilitando uma perspectiva evolutiva até a atualidade, em que pesa a contribuição do referencial da abordagem territorial.

Sobre este tema, destaca-se as contribuições de Freitas (2016) no que se refere à perspectiva relacional da abordagem territorial e de Niederle (2014) acerca das relações de poder locais no território das políticas públicas.

Outra contribuição essencial foi a de Ortega, Cerqueira e Silva (2016) em referência às interações entre as estratégias *top-down* e *bottom-up* no referencial de

desenvolvimento territorial, além de Ortega e Pires (2016) na denominação de território deprimidos, de Ortega (2007 e 2016) e de Cavalcanti (2014).

**Quadro 1 – Síntese da metodologia adotada.**

ETAPA	CONTEÚDO
<b>Pesquisa bibliográfica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas para a agricultura familiar;</li> <li>• Referencial da abordagem territorial;</li> <li>• Território na ciência geográfica;</li> <li>• PNAE: produções acadêmicas e documentos oficiais;</li> <li>• Mercados, cadeias curtas de abastecimento alimentar e redes agroalimentares alternativas.</li> </ul>
<b>Coleta de dados secundários</b>	<p><u>Demográficos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Censo Demográfico;</li> <li>• Matrículas escolares;</li> </ul> <p><u>Econômicos e socioeconômicos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produto Interno Bruto;</li> <li>• Ocupação por setores econômicos;</li> <li>• Índice de Desenvolvimento Humano Municipal;</li> <li>• Índice de Gini;</li> <li>• Vulnerabilidade à pobreza;</li> <li>• População extremamente pobre;</li> <li>• Participação relativa nas exportações do Estado;</li> <li>• Dados do Programa Bolsa Família;</li> </ul> <p><u>Campo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Censo Agropecuário:</li> </ul> <p><i>Agricultura Familiar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ número de estabelecimentos;</li> <li>○ área total dos estabelecimentos;</li> <li>○ número de associados e de não associados;</li> <li>○ número total de agricultores;</li> <li>○ pessoal ocupado;</li> </ul> <p><i>Agricultura não familiar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ número de estabelecimentos;</li> <li>○ área total dos estabelecimentos;</li> <li>• Rendimento médio dos empregos formais na agropecuária;</li> <li>• Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – vulnerabilidade alta (rurais);</li> <li>• Número de pescadores, quilombos e terras indígenas;</li> <li>• Recursos via Pronaf;</li> <li>• Número de famílias assentadas;</li> <li>• Número de Declarações de Aptidão ao Pronaf (física e jurídica);</li> <li>• Produção Agropecuária Municipal;</li> </ul> <p><u>PNAE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios;</li> <li>• Perfil dos fornecedores;</li> <li>• Localidade dos fornecedores;</li> <li>• Quantidade adquirida por perfil;</li> <li>• Natureza dos produtos.</li> </ul>
<b>Entrevistas semiestruturadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Miracatu</u>: representante de cooperativa; um cooperado, um representante de associação; dois associados; e nutricionista responsável pela alimentação escolar;</li> <li>• <u>Pedro de Toledo</u>: secretário da agricultura; nutricionista responsável; e um agricultor;</li> <li>• <u>Peruíbe</u>: nutricionista responsável; um agricultor organizado; e um agricultor individual.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pelo autor.



Ademais, a contribuição da Geografia na conceituação de território teve como principais referências Candiotto (2004) e Haesbaert (2004).

Sobre o PNAE, além da pesquisa em documentos oficiais do governo, no que se refere ao âmbito da academia as principais contribuições foram de Baccarin et al. (2012), Triches (2015), Triches e Grisa (2015) e Triches e Schneider (2012). Demais contribuições foram de Abramovay (2007) acerca da noção de mercados, e as conceituações de cadeias curtas de abastecimento alimentar e redes agroalimentares alternativas apresentadas por Renting, Marsden e Banks (2017) e Schneider e Gazzola (2017).

Para caracterização dos territórios foram coletados dados secundários de diversas naturezas e em diversas instituições. Primeiramente, no que se refere à demografia dos municípios pertencentes ao Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema foram utilizados os dados do Censo Demográfico (2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de: população rural; população urbana; população total; grau de urbanização; população jovem (de 15 a 29 anos) e população idosa (60 anos ou mais) que vivem no campo, bem como seus respectivos percentuais em relação à população total e população rural dessas faixas etárias. Além disso, no Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) foi coletado o número de matrículas na educação básica da rede pública de ensino.

Nas dimensões econômicas e socioeconômicas foram utilizados os dados do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, total e *per capita*, bem como o valor adicionado por cada setor (agropecuário; indústria; serviços; e administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social) e os impostos líquidos de subsídios, sobre produtos. Todos estes dados são fornecidos pelo IBGE.

Ainda são apresentados alguns dados coletados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013): participação relativa na ocupação de postos de trabalho nos setores econômicos (agropecuário, indústria, comércio, serviços e construção); o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); o Índice de Gini; a porcentagem da população vulnerável à pobreza; a porcentagem da população extremamente pobre e a participação relativa nas exportações do Estado de São Paulo.

Soma-se ainda mais um dado referente ao desenvolvimento socioeconômico. Refere-se aos dados do Programa Bolsa Família coletados na base do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): números de famílias inscritas no Cadastro Único

(CadÚnico); número de famílias beneficiárias; percentual de cobertura (relação entre famílias do CadÚnico e as beneficiárias); repasse médio por famílias (em reais); valor total repassado aos municípios (em reais); e porcentagem da população total que é beneficiária do Programa.

Nos aspectos específicos ao campo foram utilizados dados do Censo Agropecuário (2006) do IBGE referentes: à agricultura familiar (número de estabelecimentos; à área total dos estabelecimentos, em hectares; ao número de associados e o respectivo percentual, número de não associados e o número total de agricultores); e à agricultura não familiar (número de estabelecimentos e área total dos estabelecimentos, em hectares). Ademais, acerca da agricultura familiar também é apresentado os dados referentes ao pessoal ocupado (número de pessoas e percentual da população total e rural).

No SEADE foram coletados os dados referentes ao rendimento médio dos empregos formais na agropecuária e a porcentagem da população inclusa no Grupo 7 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – vulnerabilidade alta (rurais).

Os dados referentes a outros segmentos populacionais, como o número de pescadores, quilombos e terras indígenas foram coletados no Sistema de Informações Territoriais (SIT), bem como os recursos do Pronaf (período 2013-2014) repassados aos municípios. Já no Sistema de Informação para o Município (SIM) foi possível verificar o número de famílias assentadas e o número de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) de naturezas física e jurídica.

Para a produção do campo foram agrupados em cada conjunto de municípios dos dois territórios os valores referentes à Produção Agropecuária Municipal (PAM) do IBGE. As variáveis são: área colhida (em hectares), quantidade (em toneladas), rendimento médio (quilogramas/hectare), e valor total da produção (em reais). Além disso, no Projeto de Levantamento Censitário das Unidades de Produção do Estado de São Paulo (LUPA) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) foi possível coletar os dados especializados das principais atividades dos territórios: cultivo da banana e cana-de-açúcar (área plantada por hectares) e bovinocultura de corte e leiteira (número de cabeças).

Grande parte dos dados secundários até aqui mencionados foi apresentada de forma ampliada para o Estado de São Paulo por meio de cartogramas elaborados no programa de cartomática PhilCarto, com *layout* ajustado. O objetivo dessa

ampliação é realizar a comparação entre os Territórios do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema com o restante do Estado.

Também foram utilizados alguns dados para a caracterização dos municípios externos demandantes dos produtos territoriais via PNAE, como por exemplo, população (urbana, rural e total), número de matrículas, pessoal ocupado na agricultura familiar e gasto das verbas repassadas pelo FNDE.

Ainda no rol dos dados secundários, foram coletados e tratados os dados específicos do PNAE.

Como base para analisar a demanda externa de produtos territoriais teve-se o ano de 2014. Para isso foi necessário consultar as prestações de contas dos 645 municípios paulistas. Referente ao consumo local/territorial levou-se em conta os anos 2013, 2014 e 2015. Esta definição temporal tem como princípio identificar se existe um acréscimo na aquisição de produtos da agricultura familiar local/territorial, o que não seria possível se tivéssemos como escolha somente o ano de 2014.

Divulgadas pelo FNDE (BRASIL, 2016a), as prestações de contas das prefeituras contêm as seguintes informações: nome do fornecedor (empresarial ou individual); número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou do ou Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); documento de despesa; número do documento de despesa; data de emissão; valor do documento de despesa; valor da apropriação; natureza da operação; valor total; e descrição do produto.

Tais informações seriam insuficientes para localizar o município de origem dos produtores/fornecedores. Com as informações do CPF e CNPJ foi possível fazer esta localização. Para tanto, os fornecimentos que se realizaram via CPF (sendo na totalidade agricultores familiares e segmentos afins) foi consultado o Extrato DAP - Pessoa Física (BRASIL, 2016), de onde se extraíram as seguintes informações: município do produtor; território ou estado do produtor; categoria; e condição e posse de uso da terra. As informações foram todas inseridas junto às planilhas das prestações de contas, usando para isso o processador Microsoft Excel 2013. Para os fornecimentos via CNPJ (agricultores familiares e demais fornecedores) foi consultado o Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (BRASIL, 2016b) de onde se extraíram e inseriram nas planilhas as seguintes informações: município do produtor/fornecedor; território ou estado do produtor/fornecedor; código e descrição da natureza jurídica; e código e descrição da atividade econômica principal. O mesmo procedimento foi adotado para localizar a demanda externa.

As informações utilizadas para se analisar o consumo e a demanda foram: o número do CPF e CNPJ para saber o número de fornecedores, utilizando o recurso “remover dados duplicados” do Microsoft Excel 2013 (utilizou-se o número do documento e não o nome do fornecedor pois nesta informação havia divergência de descrição); o município para saber a localização; a categoria e a condição e posse de uso da terra (via CPF) e o código e descrição da natureza jurídica (via CNPJ) para classificar os perfis dos fornecedores; o valor total para fazer a quantificação; e a descrição do produto para identificar a sua natureza (origem vegetal ou animal, *in natura* ou industrializado/processado).

Além de não constar a localização dos fornecedores, o que pouparia muito tempo de quem busca por esta informação, outro ponto negativo é que, a despeito de todo produto via PNAE ser necessariamente quantificado por peso, ainda falta esta informação nas prestações de contas. Ademais, nas próprias prestações também não é informado quais fornecedores se inserem nos 30% reservados à agricultura familiar. O percentual de aquisição dos municípios, desvinculado das prestações de contas, é divulgado de forma separada no site do FNDE.

Para fazer a distinção dos fornecedores, procurou-se identificar os atributos (produtos, localidade e quantidade) inerentes a cada um dos perfis (agricultura familiar e demais fornecedores), adotando a classificação constante no quadro 2.

**Quadro 2** – Classificação da Agricultura Familiar de acordo com a Natureza Jurídica ou Condição e Posse do Uso da Terra.

<b>Categoria</b>	<b>Natureza Jurídica (CNPJ)</b>	<b>Condição e posse do uso da terra (CPF)</b>
<b>Agricultura Familiar</b>	Associação Privada Cooperativa Produtor Rural (Pessoa Física)	Assentado Pelo PNRA Extrativista Quilombola Silvicultor Demais Agricultores Familiares (Arrendatário, Comodatário, Meeiro, Posseiro, Proprietário, Outros)
<b>Demais Fornecedores</b>	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada Empresário (Individual) Sociedade Anônima Aberta Sociedade Anônima Fechada Sociedade Empresária Limitada	

**Fonte:** Receita Federal (BRASIL, 2016b) e SEAD (BRASIL, 2016). Organizado pelo autor.

Esta classificação deu origem aos dados: percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios; consumo referente a cada perfil, separados em municipal (quando o fornecedor/produtor tem a origem no mesmo município em

que o produto foi adquirido), territorial (quando o fornecedor/produzidor tem a origem em outro município, mas pertencente ao mesmo território em que foi adquirido) e externo (quando o fornecedor/produzidor é de origem externa ao território); e a natureza dos produtos fornecidos por cada um dos perfis.

Há também a apresentação dos valores recebidos por cada segmento da classificação de agricultura familiar, de acordo com a natureza jurídica ou a condição e posse de uso da terra. Para a demanda externa, a análise se pautou no perfil do fornecedor e na natureza do produto. Toda a quantificação, tanto para o consumo como para a demanda, foi pautada exclusivamente através do atributo valor em reais. Quando a análise se consistiu na comparação dos dados entre os anos de 2013, 2014 e 2015, os valores foram corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A/IBGE) para dezembro de 2017.

Enfim, as entrevistas junto aos agentes envolvidos no mercado institucional da alimentação escolar foram realizadas nos municípios de Miracatu, Pedro de Toledo e Peruíbe. O critério de seleção, a princípio, considerou o percentual de aquisição dos produtos da agricultura familiar. Desse modo, entendeu-se conveniente entrevistar agentes de um município cujo o percentual no período analisado não tenha sido suficiente aos 30% preconizados por lei, no caso Miracatu, e outro que tenha mostrado desempenho satisfatório quanto ao percentual, no caso Pedro de Toledo.

As entrevistas foram previamente marcadas com os gestores da alimentação escolar (nutricionistas) de Miracatu e Pedro de Toledo e com o representante de uma organização de produtores da agricultura familiar de Miracatu.

Devido as dificuldades de entrar em contato prévio direto com os agricultores, isolados ou associados, seria necessário a indicação de algum deles pelos agentes entrevistados. Em campo, foi decidido estender as entrevistas em Miracatu a mais uma organização de produtores, onde foi possível encontrar os agricultores. Já em Pedro de Toledo o encontro com agricultores foi dificultado, devido ao baixo sinal telefônico nas localidades onde se situam as propriedades rurais e pela distância dessas áreas. Por esta razão, as entrevistas foram estendidas ao município de Peruíbe, onde o encontro com os produtores se deu na feira livre da cidade.

Em suma, foram entrevistados: em Miracatu, um representante de cooperativa e um cooperado, um representante de associação (também produtor e associado) e dois associados, e o nutricionista responsável pela alimentação

escolar; em Pedro de Toledo, o secretário da agricultura, a nutricionista responsável pela alimentação escolar, e um agricultor (via telefone); e em Peruíbe, a nutricionista responsável pela alimentação escolar, um agricultor organizado, e outro agricultor individual. No total foram realizadas 12 entrevistas.

A utilização da entrevista, como metodologia deste trabalho, se explica por entender ser conveniente combinar as características objetivas dos dados secundários com as características subjetivas e também objetivas das fontes de dados primários. Segundo Ortega e Silva (2016, p. 114), esse “[...] *mix* metodológico permite a triangulação dos dados primários e secundários e dos dados qualitativos e quantitativos, fortalecendo a análise daquilo que se estuda”.

Tendo como princípio visualizar as relações que existem no âmbito do mercado institucional e suas implicações, somente a objetividade dos dados secundários não seria suficiente. Como apontam Boni e Quaresma (2005, p. 72) “[...] os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, pois que, eles se relacionam com os valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados”.

A técnica utilizada para entrevistar foi a semiestrutural. Segundo Boni e Quaresma (2005) o procedimento consiste em combinar perguntas abertas e fechadas dirigidas ao entrevistado de forma semelhante a uma conversa informal, mas atentando-se para redirecionar a conversa, caso haja um desvio pelo informante, e se necessário intervindo com perguntas adicionais. As perguntas nunca devem ser diretas e/ou abstratas, sempre seguindo a lógica de raciocínio de quem está sendo entrevistado.

Os roteiros utilizados para cada segmento dos agentes entrevistados constam nos apêndices deste trabalho. Em suma, a análise das entrevistas não teve como objetivo levantar uma comparação entre cada um dos agentes, nem mesmo a tentativa de quantificação das respostas de cada uma das perguntas, como seria com a aplicação de um questionário. Apesar das perguntas dos roteiros serem em tanto objetivas, a condução se deu na tentativa de revelar as relações existentes no mercado institucional do PNAE, de modo que a análise teve como eixo norteador as principais questões identificadas.

## **CAPÍTULO 1**

### **A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Embora o presente trabalho se debruce, especificamente, na análise da alimentação escolar, é fato que a abordagem aqui pretendida revela a adoção de uma gama de temas e conceitos.

Neste capítulo será apresentado todo o aporte teórico em que se baseia a empreitada aqui assumida. Questões referentes a agricultura familiar no contexto brasileiro é o que move a locomotiva conceitual. Primeiramente, é necessário, e aqui se faz, uma apresentação dos pressupostos da categoria familiar, ou seja, o motivo de sua existência institucionalizada e qual a trajetória percorrida em termos de conquistas no rol das políticas públicas. É disso que se trata, respectivamente, as duas primeiras seções.

Posteriormente, como suporte principal para o delineamento de praticamente todas as políticas recentes voltadas para a agricultura familiar, o desenvolvimento territorial e tudo que abarca (o conceito geográfico, as estratégias e os programas) é alvo da terceira seção.

Por fim, este capítulo se encerra com exposição do funcionamento, legislativo e relacional, do Programa Nacional da Alimentação Escolar, o PNAE, como mercado institucional para a agricultura familiar e os impactos e desafios significativos atribuídos a todos os agentes que o Programa alcança.

#### **1.1. Questão agrária e modernização conservadora no Brasil: ponto de partida para as políticas públicas**

A problemática que envolve a desigual estrutura fundiária não é uma novidade das últimas décadas. Aliás sua trajetória, bem como a formação de categorias sociais contraditórias no campo, é reflexo de fatos que se confundem com a história desenrolada no território nacional desde a chegada dos europeus.

Graziano da Silva (1987), quando nos fala “O que é questão agrária”, refere-se especificamente ao período compreendido a partir da criação da Lei de Terras (1850) precedida pela proibição do tráfico negreiro (também 1850). Esse marco histórico revela a penetração da modernidade na economia brasileira, que vem resguardada por mutações de caráter político e social.

Isso porque a terra torna-se mercadoria, deixa de ser concedida por meio de doações oficiais do governo, e passa a ser adquirida apenas pela compra. Contudo, a iminente abolição da escravatura vinda junto a essa mudança no acesso à terra, não cria um mercado de trabalho especificamente para as massas de ex-escravos. Quando o problema da mão-de-obra vem à tona, já com o despertar da cafeicultura, recorre-se ao imigrante europeu como contingente trabalhador das lavouras. Aos negros, sem trabalho e sem condições financeiras para aquisição de terras, não resta alguma fatia da modernidade.

Ponto crucial para o entendimento da questão agrária, que para Graziano da Silva (1987, p. 11) “[...] está ligada às transformações nas *relações de produção*: como se produz, de que forma se produz” (grifo do autor), as leis complementares do século XIX perpetuam a hegemonia política de uma elite fundiária. Nessa perspectiva, a mercantilização da terra como pressuposto à penetração do capitalismo no Brasil não é, necessariamente, sinônimo de democratização, pois, se no período colonial escravista o acesso era cedido aos “fidalgos e homens notáveis, tidos como de “sangue puro””, agora, e até mesmo antes, “aos demais, mestiços, escravos libertos e indígenas aculturados, os brasileiros enfim, essa possibilidade estava vedada” (PAULINO, 2012, p. 26).

Toda a reestruturação levada a cabo nesse contexto proporciona uma estrutura fundiária conivente com a acumulação a qual Paulino (2012) aponta como própria a um capitalismo rentista. A atribuição primária da terra deixa de ser a do trabalho, a da produção, e até mesmo a do meio de vida.

O recuo no princípio de apropriação produtiva associado à conversão em mercadoria de alto valor no mercado, instaurado pela Lei de Terras, fomentou a corrida fraudulenta pela propriedade fundiária que, enfim, se convertia em objeto de especulação, dificultando sobremaneira o acesso aos que buscavam a reprodução familiar autônoma (PAULINO, 2012, p. 26).

A despeito de haver aqui, na explanação da questão agrária, um recorte temporal inicial nas mudanças do século XIX, cabe novamente ressaltar que a concentração fundiária já era um caminho trilhado no âmbito territorial desde os primórdios da colonização. Nesse contexto mais recente da trajetória brasileira, reflexo histórico do colonialismo, a legalidade da terra mercadoria é um entrave à própria modernidade democrática.

Primeiramente, seguindo a lógica marxista de formação do valor, “[...] a terra não tem valor, já que esse componente deriva exclusivamente do montante de



trabalho necessário para sua produção” (PAULINO, 2012, p. 22). Ou seja, como a energia consumida para a “produção” da terra e seus respectivos recursos, não derivou da força de trabalho humana, mas sim da natureza, não cabe a cada porção do espaço uma determinação de valor. Por consequência, não há pressuposto válido para ser a terra objetificada, tratada como mercadoria.

Em segundo lugar, o monopólio fundiário “[...] não poderia deixar de representar atraso socioeconômico e os mais elevados índices de desigualdade social” (PAULINO, 2012, p. 24). Vide a situação dos ex-escravos, por falta de oportunidades de ascensão social em um contexto de concentração fundiária e mercantilização da terra, muitos se encontraram em total vulnerabilidade socioeconômica. Em suma, a marginalização de diversos segmentos da população no advento da modernidade brasileira, sobretudo as populações tradicionais (a exemplo dos índios, posseiros, quilombolas, caiçaras), leva a cabo a formação de bolsões de pobreza no campo e nos mais, também na cidade, tendo em vista a iminente urbanização brasileira.

Trazendo o contexto do século XIX para as décadas mais recentes, ou seja, relacionando os possíveis impactos daquelas transformações na realidade atual do campo, pode-se apontar que a questão agrária, evidenciada através da

[...] maneira como se organiza o trabalho e a produção; o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais; a produtividade das pessoas ocupadas no campo, etc. [...] vem sendo agravada pelo modo como têm se expandido as relações capitalistas de produção no campo. Em outras palavras, a maneira como o país tem conseguido aumentar a sua produção agropecuária tem causado impactos negativos sobre o nível de renda e de emprego da sua população rural (GRAZIANO DA SILVA, 1987, p. 11-12).

Estas assertivas são da década de 1980 e ainda persistem na atualidade próxima, sobretudo quando se considera: aumento vertiginoso da concentração populacional nas cidades; as novas faces da agricultura moderna que se realiza sob um eixo globalizado; e a sobreposição dicotômica do urbano sobre o rural.

Frequentemente, todo esse contexto explanado implica que a condição da questão agrária em algumas perspectivas teóricas envolva a defesa da intervenção estatal, sobretudo quando considerado, em específico, as particularidades inerentes ao setor agrícola. Segundo Delgado (2009, p. 19-22), estas condições são representadas: pela dependência das variáveis naturais e climáticas, o que torna as safras agrícolas de difícil previsibilidade; pela inelasticidade da produção agrícola,

em que a instabilidade dos preços é potencial desencadeador de crise no abastecimento, gerando conflitos de interesses entre agricultores e consumidores; pela inelasticidade da demanda por produtos agrícolas em relação à renda nacional, pois o aumento na renda dos trabalhadores não eleva proporcionalmente o consumo de alimentos, e sim o de outros bens de consumo; e pelo contexto do pós-guerra em que o aumento da intervenção estatal se deveu à força política dos agricultores do Primeiro Mundo, à emergência da questão da segurança alimentar (Europa Ocidental e Japão) e ao modelo de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo.

Este modelo, ao passo que manteve intocada a questão do acesso à terra mesmo com a intervenção do Estado no tocante ao campo, preconizou no Brasil a emergência de uma agenda de desenvolvimento industrial, tendo como pano de fundo a urbanização. Alocaram junto ao campo uma série de situações, como por exemplo, a pretensão de estímulo à industrialização com atribuição à agricultura as tarefas de fornecer matérias-primas, estimular o mercado interno com o consumo de produtos manufaturados nacionais em substituição às importações e alimentar a crescente população urbana com produtos básicos alimentares (GRAZIANO DA SILVA, 2003; BACCARIN, 2011).

A modernização da agricultura como resposta à crise do modelo de industrialização por substituição de importações (iniciado na década de 1950) condicionou transformações referentes à interesses específicos de elites dirigentes, selecionando agricultores, regiões e produtos a serem beneficiários. O apelo político dos segmentos marginalizados da agricultura se formou a partir do fim da década de 1970 quando se aproximava o início do processo de redemocratização, sobretudo pela atuação propositiva dos sindicatos rurais e dos protestos dos movimentos sociais. Condicionando a persistência da situação de marginalização, a crise dos anos 1980 e 1990 deu avanço a um novo referencial nas arenas políticas, um referencial de cunho neoliberal, de redução da intervenção estatal, desregulamentação e privatização (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Este referencial, se valendo do plano político de diretrizes macroeconômicas, sobretudo as de caráter neoliberalista, nortearam iniciativas políticas para agricultura por meio de parcerias entre agentes públicos e privados. A internacionalização da agricultura trilhou na contramão do interesse das populações marginalizadas a troco de uma estabilidade econômica inatingível. Inclusive, a desregulamentação estatal utilizou a assistência rural, por meio orientações técnicas específicas, para a

efetivação de interesses empresariais (sobretudo, globais) de dominação econômica (DELGADO, 1999). Como este ciclo não quebra o vício da mercantilização da terra, muitos o denominam como modernização conservadora da agricultura, pois atinge um grau de desenvolvimento no aspecto técnico-produtivo, mas se mantêm as relações de produção, ou seja, se mantem sem solução a questão agrária.

Por outro lado, externos ao controle dos homens, o caráter natural do setor primário se reflete em desajuste às demandas econômicas, assim, “percebe-se que a regulação pública do abastecimento se justifica, sobretudo, pelo papel exercido pela estabilidade de preços alimentares para a determinação do salário básico da economia” (COUTO, 2007, p. 224). É nesta razão que se apoiam as perspectivas que envolvem a atuação do Estado como mediador primordial no tocante das particularidades do setor primário, na contramão dos interesses neoliberais.

No mesmo sentido, se considera também que a regulação dos preços causa impacto direto na renda e no nível de emprego (COUTO, 2007). No entanto, a intervenção estatal seguiu um caminho tortuoso até as políticas públicas que vimos surgir em tempos mais recentes, “as chamadas *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural*”, que elevou como categoria foco a agricultura familiar (DELGADO, 2009, p. 28, grifo do autor).

Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no País; e em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. S126-S127).

Em suma, a trajetória se iniciou no século XIX com a mercantilização da terra e que trouxe impactos imensos para a estrutura socioeconômica nacional, além de contribuir para a alavancagem de um sistema essencialmente rentista. No fim do século XX e início do subsequente é incorporado na agenda pública, aos poucos, a formulação de ações específicas para o segmento historicamente marginalizado, a agricultura familiar, englobando também as populações tradicionais.

Em busca de enfatizar períodos e contextos, Grisa e Schneider (2014) reconhecem três gerações pautadas em diferentes referenciais de políticas públicas

para a agricultura familiar, que atuam de forma concomitante e se firmam por meio das formas de interação política. É o que veremos adiante.

## 1.2. Breve panorama das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil

Previamente ao esboço das principais políticas públicas para a agricultura familiar brasileira, convém apontar que a categoria teve como amparo o seu reconhecimento na Lei Federal 11.326/2006. Preconiza o aparato legal que o agricultor familiar está condicionado às características de **área** (menor do que quatro módulos fiscais), **trabalho** (exploração econômica da propriedade com uso predominante de mão de obra da própria família, inclusive no gerenciamento) e **rendimento** (vínculo predominante da renda às atividades executadas no próprio estabelecimento e/ou empreendimento).

Nesse contexto, puderam as ações públicas direcionar com melhor precisão os recursos para os segmentos abarcados pela legislação na agenda de desenvolvimento, priorizando populações e territórios cujo histórico esteve atrelado à exclusão e marginalização no olhar público. Contudo, as primeiras conquistas vieram uma década anterior à Lei 11.326/2006.

A primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar se consolidou com a institucionalização do Pronaf em 1996, buscando capitalizar produtores por meio de política de crédito rural como meio de inclusão nos mercados. Soma-se à esta política de base agrícola a política de assentamento de reforma agrária. Esta, de viés agrário, emerge através das mobilizações sociais e do acirramento violento das lutas no campo (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

De fato, houve uma corrente de preocupação de representantes da categoria quanto ao rumo que o Pronaf poderia tomar, em um possível efeito desencadeador de diferenciação entre os próprios agricultores familiares. As incertezas levaram à exigências aos agentes públicos e estas à “[...] criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, a exemplo da criação do “Pronafinho” em 1997 e do Grupo B, em 1999”, além de outra linha, a de Infraestrutura e Serviços Municipais, posteriormente incorporada ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. S135-S136).

Todo o período, como já mencionado, fora permeado por entraves políticos e lutas sangrentas no campo brasileiro. Assim, mesmo que os primórdios do

reconhecimento da agricultura familiar como categoria social do campo deveu-se à inclusão das políticas de créditos agrícolas e do incremento da política de assentamentos de reforma agrária, ainda carecia de uma reconsideração do rural em sua dimensão social, cuja pobreza acentuada associada revela a emergência de se pensar em um enfoque assistencial.

A marca de um novo referencial de políticas públicas se consolidaria através do Programa Fome Zero (PFZ), amplamente conhecido por esse nome em 2003, baseado no Programa Comunidade Solidária, implantado pelo governo precedente. O Comunidade Solidária buscava “avançar na parceria Estado-sociedade e contemplar ações relacionadas com a questão alimentar, a miséria, pobreza e inequidade” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. S135).

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Para alterar este cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na “ponta” da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na “ponta” do consumo, de preferência articulando-as (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. s138).

Este contexto se expande na agenda dos programas de desenvolvimento de diversos países do globo, sobretudo quando a Conferência Mundial de Alimentação de 1996, com a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e com o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), lança o desafio de combate à fome, ligada, intimamente, à superação da pobreza, principal desencadeadora da insegurança alimentar.

Para melhorar o acesso aos alimentos é imprescindível erradicar a pobreza. A grande maioria das pessoas subalimentadas não pode produzir alimentos, ou mesmo comprá-los, em quantidade suficiente. Eles têm um acesso difícil aos meios de produção como a terra, água, insumos, sementes e plantas melhoradas, à tecnologia adequada e ao crédito agrícola (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO), 1996).

Como a fome, muito além do simples fato da ausência de alimento, se vincula à pobreza, eis o porquê de a ingestão insuficiente de nutrientes essenciais ser também tão preocupante. A despeito de não serem exclusivamente direcionados ao rural, tais programas acabaram por contemplar positivamente estes espaços por

combater a fome e a pobreza, condições tão tangíveis no rural brasileiro<sup>1</sup>. Assim, fica conhecido o Programa Fome Zero como marco inicial do que veio a ser a segunda geração das políticas públicas para a agricultura familiar, tendo em seu amparo o destacado Bolsa Família, de caráter assistencial.

Demais programas de destaques neste referencial social e assistencial são o Programa Garantia Safra (2002), direcionado aos segmentos que perderam as colheitas devido às condições naturais adversas, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) de 2003 e o Plano Brasil Sem Miséria.

Não obstante, advêm da iniciativa do PFZ a incorporação entre a produção e o consumo de alimentos, ao passo que, de um lado, a inserção de setores excluídos nos programas assistenciais elevam os níveis de consumo, e de outro, os ganhos de agricultores familiares e da pequena agroindústria são notórios por meio da geração de renda e ocupação para a categoria, sobretudo em regiões economicamente deprimidas (ORTEGA et al., 2007).

Assim, veio a calhar na esteira do PFZ a constituição de mercados institucionais para a agricultura familiar, surgem: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, com papel importante da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em sua operação; e posteriormente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em sua reformulação no ano de 2009.

A iniciativa dos mercados institucionais foi condição primordial para amenizar os impactos de uma das maiores dificuldades da agricultura familiar no Brasil, o escoamento da produção nos mercados convencionais cujo domínio por interesses corporativos unilaterais acaba por dificultar ou constranger a participação da categoria no abastecimento de alimentos. As políticas dos mercados institucionais integram o que Grisa e Schneider (2014) apontam como a terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira.

Os emergentes referenciais do período em questão elevaram a produção de alimentos como condição essencial para o combate à fome e subnutrição, encarregando a empreitada nas mãos do segmento familiar da agricultura. Na concepção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) a agricultura familiar é detentora da potencialidade de garantir a Segurança Alimentar

---

<sup>1</sup> Segundo Ortega et al. (2007), a FAO, para fins de diagnóstico, determinou a fome a partir da disponibilidade per capita de alimento ao ano. O que se descobriu fora um verdadeiro paradoxo nacional: bolsões de fome em áreas do campo brasileiro.

e Nutricional por meio da dinamização do mercado interno e da articulação entre campo e cidade no processo de fornecimento de alimentos (BRASIL, 2010).

É preciso frisar, no entanto, que “não existe nenhuma mutação radical que aponte para a emergência de uma nova classe social ou um novo segmento de agricultores, gerados pelo Estado ou pelo mercado, em substituição aos camponeses, arraigados às suas tradições” (WANDERLEY, 1996, p. 40), e que a agricultura familiar é a categoria de reconhecimento das populações do campo socioeconomicamente marginalizadas que agora são alvo de um leque específico de políticas públicas.

A convergência de desafios e objetivos entre o PAA e o PNAE condicionou a articulação entre os dois programas na promoção do desenvolvimento local e da Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa implantado em 2003, assim como o PNAE teve como “[...] objetivo adquirir alimentos com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um determinado limite por ano, por unidade produtiva familiar” (BELIK; DOMENE, 2012, p.59). As formas de execução do PAA condizem com a formação de estoques pela aquisição do poder público ou doações diretas às instituições públicas e/ou sociais.

No que concerne ao CONSEA, foi exatamente este conselho que representou a abertura política para novos referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar, com destaque de

[...] oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.S138).

Neste íterim, a mais recente geração de políticas públicas para a agricultura familiar firma-se por meio do controle e da participação social, inclusive com a participação de estudiosos do campo brasileiro. O CONSEA se refaz como um espaço institucional, junto ao conjunto do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com as metas de formular, monitorar e avaliar as “[...] políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada” (BRASIL, 2017).

Em termos de composição, o CONSEA possui dois terços de suas cadeiras ocupadas pela sociedade civil, enquanto o restante, uma terça parte, ocupam os representantes governamentais. Contudo, nas disputas por projetos nas arenas

públicas, Ortega et al. (2007) sinalizam que o grau de independência do Conselho será determinante para alcances objetivos no que se concerne às demandas civis, além de atuar com maior precisão nos embates frente às ações governamentais quanto mais compromissado estiver com tais demandas.

### **1.2.1. Incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional**

Para abordar a Segurança Alimentar e Nutricional convém contextualizar o tema na preocupação emergente para o poder público no pós-guerra. Os países da Europa, devastados pela Segunda Guerra Mundial, perceberam a necessidade da suficiência em termos de produção e abastecimento frente aos problemas de miséria e fome que atravessavam, nestes pressupostos está marcada a gênese do que veio a ser definido Revolução Verde (ORTEGA et al., 2007; COUTO, 2007).

No Brasil, o processo veio à tona por meio da implantação em 1965 do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (LEITE, 2009) em combinação com políticas macroeconômicas, sobretudo a industrialização por substituição de importações como foco a dinamização de um mercado interno (DELGADO, 2009). Mundialmente, aquém dos interesses da agricultura familiar que até então não era uma categoria politicamente reconhecida, havia, neste momento histórico, o “[...] entendimento de que a segurança alimentar estava estritamente ligada à produção agrícola” (ORTEGA et al., 2007, p. 176) mesmo após a I Conferência Mundial de Alimentação ocorrida no alvorecer da década de 1970, numa conjuntura de crise na oferta de alimentos. Os governos laçavam mão de intervenções estatais que “[...] se referenciavam num padrão de crescimento econômico excludente e, portanto, descompromissado com a sorte das maiorias” (COUTO, 2007, p. 220).

Esta fora a oportunidade que tiveram as grandes corporações de se estabelecerem, hegemonicamente, nas cadeias alimentares globais, processo que inclui a tomada de todos os segmentos do processo, da produção à circulação e desta à comercialização e consumo. Assim,

[...] o setor estratégico, como o da produção de alimentos, se desloca para as mãos de umas poucas empresas transnacionais. O paradoxo é que se coloca em risco um setor da atividade humana cujo objetivo era exatamente o da segurança alimentar - produção de alimentos (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 45).

A despeito da consideração majoritária do aspecto produtivo na concepção de segurança alimentar, nos países centrais do capitalismo a noção evoluiu bem



anteriormente em relação aos países do capitalismo periférico. O Brasil irá conhecer a agenda pública compromissada com as mais recentes considerações sobre a segurança alimentar somente com o advento da terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, já no início do século XXI. Couto (2007) sinaliza que esta incorporação resulta de um processo de reconhecimento da necessidade de se repensar o padrão de desenvolvimento vigente, e que nisto também se inclui a tarefa de superação da debilidade do estatuto democrático como o do Brasil.

A alimentação encarada como um direito social preconiza a força deste discurso nos projetos que visam uma política estruturante, promovendo um efetivo controle social. Assim, convêm “[...] privilegiar o tema de acesso à alimentação de qualidade como um aspecto específico e permanente da política social de governo” (ORTEGA et al., 2007, p. 188). Esta pauta muito se difere do modelo de política cujos compromissos emergentes na conjuntura mundial da década de 1990 foram “[...] usados de forma a obstruir a construção de um aparato adequado de segurança alimentar no âmbito mundial” (ORTEGA et al., 2007, p. 178). Dentre os feitos da época que provocaram tamanho retrocesso estão as restrições nas importações de alimentos produzidos em nações em desenvolvimento e a promoção de concorrências internas e externas dos mercados, com privilégios e benefícios para nichos de alta renda, grandes corporações que atuam no comércio do varejo e do atacado e responsáveis pela expedição de certificados de qualidades de produtos. Para fins de comparação, o quadro 3 ilustra uma breve caracterização dos dois modelos aqui confrontados acerca de seus modos de intervenção pública.

**Quadro 3** – Resumo das políticas públicas de corte liberal e as fora deste campo.

<b>Intervenção</b>	<b>Modelo</b>	<b>Renda</b>	<b>Ação</b>	<b>Consequências</b>
Corte liberal	Política social restrita	Renda básica: transferência de renda igual para todos os residentes do país	Transferência de renda focalizada, com redução de recursos para programas de seguridade social	Substituição ou diminuição das políticas universais, como direitos trabalhistas, previdência social e saúde
Fora do campo liberal	Sistema integrado de seguridade e proteção social	Políticas de renda mínima associadas ao investimento em estruturas (acesso a bens públicos e ações de geração de ocupação e renda)	Distribuição de renda, recuperação do salário mínimo e ampliação do acesso aos bens e serviços públicos	Garantia de direitos (alimentação, educação, saúde, direitos trabalhistas e assistência aos grupos vulneráveis)

**Fonte:** Ortega et al. (2007). Adaptado pelo autor.

Nota-se que em ambos o cenário não é específico quanto à alimentação em si. Sobretudo, nas intervenções fora do campo liberal, as ações ultrapassam os limites do acesso aos alimentos e/ou renda. Existe uma preocupação com a permanência deste acesso, questão que envolve uma série de outros fatores, como estruturas nos campos econômico, educacional, da saúde, por exemplo.

Focalizadas neste objetivo, as formulações compromissadas com a segurança alimentar e nutricional permitem alavancar o desenvolvimento econômico por meio da garantia dos direitos, lançando mão de políticas sociais de dinâmica keynesiana. No Brasil, o foco dos programas sociais, como por exemplo o PFZ, teve como preocupação o avanço da miséria e fome associadas ao processo de inchamento das áreas metropolitanas do Sul e Sudeste brasileiros. Não obstante, também fica evidente a necessidade de resolver a questão da pobreza no campo, frisando a premência em recuperar as tradições culturais. As particularidades das populações que residem nessas áreas deve ser o ponto de partida para a formulação e execução das políticas, proporcionando acesso a condições adequadas de saúde, educação, ocupação e renda. Em suma, existe uma tendência a institucionalização do campo (ORTEGA et al., 2007).

Nas considerações de Hoffmann (1995) acesso a direitos pelos pobres, de alimentos às demais condições, é a chave principal para uma intervenção eficiente no combate à fome e para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Isso poderia ser obtido através de um processo de redistribuição da renda e/ou desenvolvimento econômico acelerado, que beneficiasse particularmente os pobres, dando-lhes a oportunidade de ter bons empregos. Pré-requisito, a longo prazo, é um sistema de educação básica que dê a todos a possibilidade de exercício de uma profissão, dentro de uma economia moderna (HOFFMANN, 1995, p. 170).

É por esta razão que, como veremos mais adiante, a “[...] inscrição da questão alimentar no centro das políticas públicas e da estratégia de desenvolvimento nacional [...] necessariamente, implica em abandonar as chamadas análises setoriais” (COUTO, 2007, p. 225).

A partir dos anos 1970, com a rotulação dos direitos no âmbito mercadológico, a educação, a saúde, o lazer, foram sendo desviadas das obrigações do Estado e rumando à iniciativa privada. Daí o caráter compensatório das políticas que buscavam apagar os desfavorecidos. Contudo, na perspectiva evolutiva dos direitos sociais, há a combinação da política social compensatória com outra de caráter emancipatório, preconizadas na construção de imperativos

econômicos e de mercados nacionais de trabalho como as metas estatais. Para isto convêm que a “[...] proposta de política social seja diferenciadora, assumindo que os indivíduos não são iguais e que os mais necessitados devem ter uma atenção relativamente maior” (ORTEGA et al., 2007, p. 180).

Na mesma direção, Ortega et al. (2007, p. 187) questionam os critérios de algumas ações no levantamento da fome, sobretudo, pelas políticas de corte liberal. Salientam uma distinção entre fome e pobreza, principalmente quando a consideração do fator renda na formulação e execução de políticas sociais não é suficiente para mapear a fome. Há demais indicadores viáveis para um diagnóstico completo, como os antropométricos ou clínicos, diretamente ligados à questão nutricional. Contudo, “[...] os programas de transferência de renda, que visam minorar as seqüelas decorrentes da pobreza, podem não proporcionar impactos significativos na solução dos problemas de segurança alimentar”.

Como já mencionado, dos primórdios da incorporação na agenda pública ao que se entende sobre o tema na atualidade, nota-se uma evolução conceitual da segurança alimentar. Ademais, ao lado da inclusão da questão nutricional, as atuais políticas públicas revelam a incorporação da sustentabilidade no rol da questão alimentar, envolvendo preocupação com a qualidade, em termos físicos, químicos, biológicos e nutricionais na produção e consumo de alimentos. Além das condições específicas dos próprios alimentos, há margem nestas políticas: para a questão cultural, em termos de valorização dos produtos locais das comunidades; para o direito dos cidadãos em ter o acesso à informação acerca do que estão consumindo; e para a sustentabilidade na utilização e manejo de recursos (ORTEGA et al., 2007).

Em suma, Ortega et al. (2007, p. 185) relembram que para a FAO a segurança alimentar e nutricional envolve “[...] uma quantidade de alimentos suficiente para suprir o mínimo recomendado por cada país, a qualidade e a salubridade da alimentação e, finalmente, a garantia de acesso digno a esses alimentos”. Assim, ela existe “[...] quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentar, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO), 1996).

Compreende-se, contudo, que esse aparato de políticas incorporado condiz com a mais recente geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Como

salientam Grisa e Schneider (2014), esse é um verdadeiro “referencial de uma política pública” que expressa a forma de organização dos diferentes grupos da população em busca de seus interesses e direitos.

Dessa maneira, programas de transferência de rendas ou de recursos tendo como base o controle da própria comunidade (empoderamento), passando por cima de autoridades locais viciadas pelo clientelismo e populismo e com a instituição de condicionalidades, passaram a ser a regra de ouro para a sua eficiência e sucesso (ORTEGA et al., 2007, p. 181).

Um exemplo que contextualiza a passagem supracitada é Programa Bolsa Família. Estas experiências ganham destaque em uma nova maneira que se difunde no tocante da ação pública quando às peculiaridades do rural brasileiro. Tendo o território como pano de fundo, foram incorporadas ao que veio a ser a nova maneira de gestar, levando em conta o viés geográfico em superação do enfoque setorial. Parte-se também do pressuposto das multiplicidades dos agentes e da articulação entres as escalas locais com o Estado.

### **1.3. Abordagem territorial de desenvolvimento**

Nas duas últimas décadas, por mais que no Brasil se tenha avançado nas políticas públicas que envolvem o rural, mais especificamente o segmento da agricultura familiar, foram necessárias revisões dos referenciais que norteavam o rumo da ação para que se reconhecesse a problemática em uma nova dimensão.

Primeiramente, foi preciso dismantelar a noção que, não raro, automaticamente associa o campo à atividade agrícola, influência de um pensamento estritamente setorial e dicotômico. Deste viés se revestiu o olhar do poder público, nas variadas instâncias, o que fez da miséria e da fome um problema persistente. Ao passo que às políticas públicas incumbe-se o papel de reverter este quadro e por estas serem inerentes a um jogo de poder existente nas arenas públicas, a visão predominantemente agrícola/setorial não se desfaz com a emersão de um novo paradigma. A revisão do referencial refletiu na tomada do campo em sua dimensão espacial, na busca pela superação da visão setorial predominante.

Mas em que consiste esta problemática em torno da dimensão espacial? A revisão conceitual no panorama do rol de política pública aqui abordado perpassa por uma questão essencialmente geográfica.

Um adendo conceitual de bastante importância se faz primordial. Refere-se ao exposto em Biazzo (2007) acerca da diferenciação entre os pares campo/cidade

e rural/urbano. Para o autor, o equívoco em tomar campo como sinônimo de rural e cidade como sinônimo de urbano faz persistente a visão dicotômica no entendimento do que ambos representam. Assim, a diferença básica se pauta na materialidade e na imaterialidade, pois “[...] campo e cidade são formas concretas, materializam-se e compõem as paisagens produzidas pelo homem; “urbano” e “rural” são representações sociais, conteúdos das práticas de cada sujeito, cada instituição, cada agente na sociedade” (BIAZZO, 2007, p. 18).

Neste sentido, na proposta do poder público direcionado aos espaços foco de políticas públicas, é imprescindível entender que o que é urbano e o que é rural não cabe em mensurações estritamente numéricas, e nem que os problemas a serem enfrentados estão em um único espaço, somente no campo ou somente na cidade. Mais ainda, se há uma ascensão do viés relacional, em termos da diversidade de agentes que constitui o espectro social, prima-se por reconhecer a participação de cada um deles em representação de seus respectivos interesses nos embates das arenas públicas.

Para isso retoma-se o que Biazzo (2007) propõe. Se os agentes possuem visões predominantemente voltadas aos valores e ideias que tem o campo como espaço de inspiração, há aí uma manifestação do rural, sendo, portanto, um indício de ruralidade. O equivalente aos valores e ideias de origem citadina seria a manifestação da urbanidade.

Em suma, cidade e campo, sendo espaços e a despeito de terem ideias e valores inerentes a sua natureza, não se restringem a estes atributos em sua composição. As urbanidades e as ruralidades como manifestações de imaterialidades são preenchidas pela capacidade de circulação no espaço, seja no campo ou na cidade. É por isso que a designação de “espaço urbano” e “espaço rural” restringe a interação complementar entre campo e cidade, sobrepujando o viés setorial e dicotômico.

Se o problema aqui exposto é de ordem geográfica e se a interação social dos agentes permite a superação da dicotomia entre campo e cidade, recorre-se ao território como categoria analítica das políticas públicas, bem como na própria operacionalidade dos programas. É por esta trajetória que se direcionam os novos referenciais, e se Território e Geografia são, respectivamente, um conceito e uma ciência que se inter cruzam, convêm mesmo que brevemente esboçar esta relação.

### 1.3.1. Território na perspectiva da ciência geográfica

O conceito de território na Geografia é discutido desde seu surgimento com a escola clássica. A recorrente noção de território como soberania nacional vem cedendo lugar à outras abordagens, a despeito de que, atualmente, “[...] não devemos reconhecer necessariamente uma oposição conceitual entre as visões que aprofundam a análise sobre, por exemplo, a territorialidade estatal e as microterritorialidades humanas” (HEIDRICH, 2004, p. 37).

Segundo Candioto (2004, p. 76) “[...] existem várias formas de se fazer Geografia, que variam conforme o objetivo da pesquisa, ou seja, conforme a pergunta que se quer responder”. Além disso, a variação também se apresenta na tomada do conceito a ser utilizado, pois como evidencia o autor há um vínculo entre o entendimento que se tem pelo conceito com o contexto histórico de sua própria formulação, na expressão de um pensar sobre a realidade.

Tais assertivas se baseiam na diferenciação explanada por Maria Laura Silveira entre categoria e conceito. Assim, as categorias são “formas de entendimento atemporais, pois atravessam os períodos históricos, sendo quase eternas” (CANDIOTTO, 2004, p. 75). Em suma, os conceitos se apresentam em situação muito mais contínua e dinâmica.

A Geografia Política de Ratzel, na escola clássica alemã, revelou o conceito de território baseado em sua imprescindibilidade para a soberania estatal. Esta posição marca no pensamento geográfico a transição de uma abordagem naturalista para outra de natureza sociológica, base da antropogeografia de Ratzel.

Nessa perspectiva, esta noção de território se encontra intimamente relacional à ideia de habitat. Como sinônimo de solo e/ou ambiente, ele é tido como sustentáculo da possibilidade vital do grupo social que nele se instala, ou seja, é o espaço vital dessa sociedade. A indissociabilidade entre homem e natureza aponta que “[...] as relações entre sociedade e território são determinadas pelas necessidades de habitação e alimentação” (CANDIOTTO, 2004, p. 79).

As críticas lançadas ao geógrafo alemão, sobretudo as formuladas por Souza (1995 apud CANDIOTTO, 2004), apontam que Ratzel se manteve fixado em um referencial político do Estado, ao afirmar que “[...] para ocorrer o domínio do Estado, seria necessário existir um território” (CANDIOTTO, 2004, p. 79). Ademais, também sofreu as críticas de ter ignorado as contradições de classes sociais em sua formulação acerca do território, com uma teoria esvaziada em significados e

atributos materiais e naturais. Dando respaldo às suas críticas, Souza enfatiza que a conceituação dos territórios deve levar em consideração o jogo de poder, visto que “[...] são caracterizados primordialmente pelas relações sociais projetadas no espaço, e não meramente por espaços concretos” (CANDIOTTO, 2004, p. 81).

A trajetória da ciência geográfica após abarcar as contribuições de Ratzel em relação ao conceito de território revela demasiadas perspectivas. Haesbaert (2004) aponta pelo menos quatro perspectivas.

O território nas perspectivas materialistas, abarca as posições “naturalistas” (territorialidade em um caráter biológico), intermediárias (território como fonte de recursos) e sociais (território em sua base material, sobretudo as relações de produção, como defendem os marxistas). Destaca-se nesse grupo as contribuições do geógrafo brasileiro Milton Santos, cuja concepção pauta-se no território como conceito histórico, em uma perspectiva híbrida. Assim, suas faces se constituem pelo caráter permanente, inerente ao sustento de um quadro de vida, e pelo mutável que condiz com as particularidades de seu uso. Enfatizando o papel da informação, o território na concepção de Milton Santos não se restringe ao território-zona, visto que os fluxos revelam também o território-rede. O controle é parte intrínseca no dinamismo desta dimensão, representado pelo controle local da técnica e o controle político externo. Em suma, toda a contribuição de Milton Santos pauta-se em uma fundamentação de viés econômico que atribui ao espaço um sistema de objetos (forças produtivas) e um sistema de ações (relações sociais de produção).

Na ciência geográfica, uma contribuição de grande repercussão, que considera as relações de poder, refere-se à obra “Geografia e Poder” do geógrafo suíço Claude Raffestin. Apoiando-se nas formulações de Michel Foucault, Raffestin acredita que o poder presencia, mesmo que invisivelmente, todas as relações.

Uma segunda perspectiva apontada por Haesbaert (2004), de visão relacional de território, relembra que tanto para Raffestin, como para o também geógrafo Robert David Sack, o território abarca o contexto das relações social-históricas ou relações de poder, contudo, suas contribuições “[...] não restringem a dimensão política ao papel dos Estados, nem ignoram a interseção com as dimensões econômica e cultural da sociedade” (HAESBAERT, 2004, p. 102).

Saquet (2004, p. 126) sobre o sistema territorial argumentado por Raffestin, aponta o papel das relações nas dinâmicas políticas, econômicas e culturais na

constituição desse sistema, revelando ser o “[...] resultado das relações de poder do Estado, das empresas e outras organizações e dos indivíduos”.

Em suma, as considerações do poder na proposta de Raffestin não o encara como um objeto, mas, evidentemente, como uma relação. Além disso, não há uma fonte específica de origem, o poder se encontra em todas as relações, podendo também ser “produtivo” – o poder em seu papel disciplinador (HAESBAERT, 2004).

A despeito da ênfase no aspecto relacional, a Geografia e Poder de Raffestin sofreu críticas por sua posição quanto à ideia de o espaço ser um trunfo de poder, na valorização da população, recursos e território na constituição desse trunfo. Para os críticos, esta é uma posição que revela o território como substrato, que enfatiza uma materialidade do espaço (HAESBAERT, 2004). Ademais, Raffestin considera o “[...] uso e transformação dos recursos naturais como instrumentos de poder” (SAQUET, 2004, p.126), e que as organizações fazem sobressair a dimensão simbólica dos “trunfos” no decorrer de suas relações (HAESBAERT, 2004).

O aporte teórico de Sack se desenrola em um nível muito mais concreto em comparação com Raffestin, tendo a territorialidade como condição, “qualidade necessária” para a constituição de um território. Para ele, basicamente, o território envolve o “[...] controle de pessoas e/ou de recursos pelo controle de uma área” (HAESBAERT, 2004, p. 104). Em todas as escalas, das mais variadas, que vão do nível pessoal até as mais amplas, como a escala internacional, existe a permanência fundamental da relação de poder exercida pela fronteira e o controle de acesso.

Em Sack, bem como em Raffestin, a territorialidade se difere, evidentemente, das perspectivas naturalistas que a abarca como um instinto natural. Para ambos, a territorialidade é, eminentemente, de caráter humano, constituída no âmbito relacional da sociedade. Sack a aponta como estratégia dos agentes e que ela tem a particularidade de ser ativada e desativada, conforme a mobilidade e flexibilidade dos territórios (HAESBAERT, 2004). Por sua vez, Raffestin afirma que a territorialidade condiz com uma verdadeira “face vivida” e uma “face agida” da relação de poder abarcada (CANDIOTTO, 2004).

No geral, pode-se afirmar que o poder simbólico em Raffestin revela a face e o domínio da informatização do território, na constituição da “semiosfera”. Com essa virtude, “o território concreto tornou-se menos significativo que o território informacional em matéria de territorialidade” (HAESBAERT, 2004, p. 183), tendo em vista que “[...] o próprio território passa a “trabalhar” mais pelas imagens que dele



produzimos do que pela realidade material, concreta, que nele construímos” (HAESBAERT, 2004, p. 104).

O levantamento realizado em Haesbaert (2004) acerca da trajetória do conceito de território na Geografia aponta também as teorias que abarcam a corrente filosófica do idealismo. As principais contribuições nesse ramo são dos geógrafos Joël Bonnemaison e Luc Cambrezy, com a perspectiva ideal-simbólica do território. Esta posição entende o território como identidade cultural. “Ela supõe redes múltiplas, refere-se a geo-símbolos mais que a fronteiras, inscreve-se nos lugares e caminhos que ultrapassam os blocos de espaço homogêneo e contínuo da ‘ideologia geográfica’” (HAESBAERT, 2004, p. 110).

O território, nessa perspectiva, é em primeira instância um valor, precedendo até mesmo a dimensão política e a econômica. Da mesma forma, em grupos cuja sociedade se insere em um contexto agrícola pré-industrial, ou até mesmo em um contexto primitivo, há a manifestação do território-fonte de recursos e apropriação simbólico-religiosa, variando conforme as particularidades de cada sociedade.

Resumidamente, Haesbaert (2004, p. 112) aponta que a perspectiva idealista prima pela “[...] natureza simbólica das relações sociais na sua definição “pós-moderna” de território”, assim, com a territorialidade também se cumpre a tarefa de “[...] enfatizar as questões de ordem simbólico-cultural”.

Por fim, o quarto ponto apresentado por Haesbaert (2004) corresponde a perspectiva integradora, considerando que as “questões ligadas ao controle, “ordenamento” e gestão do espaço, onde se inserem também as chamadas questões ambientais, têm sido cada vez mais centrais para alimentar este debate” (HAESBAERT, 2004, p. 114).

A relação entre sociedade e natureza é intrínseca a esta corrente. Lançando mão de análises acerca das políticas de ordenamento territorial, percebe-se que tanto as de caráter político (em relação aos macros e micropoderes), bem como as de caráter integrador (vivência concreta entre Estado (gestor-redistributivo), indivíduos e grupos sociais), abarcam três visões: a tradicional (território como área de feição); o território como rede; e a concepção multi-escalar e/ou território como híbrido, sendo esta a priorizada pela perspectiva integradora. “O território, de qualquer forma, define-se antes de tudo como referência às relações sociais (ou culturais, em sentido amplo) e ao contexto histórico em que está inserido” (HAESBAERT, 2004, p. 115).

Convêm resgatar a própria contribuição do geógrafo Rogerio Haesbaert na conceituação de território. Para o brasileiro, o âmbito territorial se manifesta em três vertentes básicas, a saber: a vertente política – relações espaço-poder em geral ou jurídico-políticas (institucionalizadas); a vertente cultural ou simbólico-cultural; e a vertente econômica. Soma-se a essas três vertentes uma de âmbito natural. Ressalta ainda que a amplitude de território revela o uso do conceito não somente na Geografia, mas também em diversas áreas, a exemplo da Ciência Política, da Economia, da Antropologia, da Sociologia e da Psicologia. Porém, Haesbaert reconhece a falta de diálogo interdisciplinar na discussão do conceito além de leituras dicotômicas que nas análises separam em pares: Sociedade e Natureza; Sociedade e Espaço; Espaço e Tempo; Materialidade e Imaterialidade; Político-econômico e Simbólico-cultural; e Território e Rede. (HAESBAERT, 2004).

A proposta de se repensar o conceito de território para Haesbaert (2004) envolve a questão do âmbito relacional entre a sociedade e espaço. Em predomínio dos intensos processos de desterritorialização vindos à tona na era informacional, ou seja, na globalização, muito se tem percebido acerca da perda de “valor” do espaço na mediação das relações sociais.

A geração de situações de perda da condição de reprodução social, posto que implicam mudanças nos arranjos espaciais, especialmente em virtude das mudanças técnicas, ganham sentido por meio de processos de **desterritorialização**, posto que se configuram como deslocamentos (social ou territorial) das pessoas e grupos em relação a suas condições originais de vínculo com o espaço (HEIDRICH, 2004, p. 55, grifo nosso).

O território no âmbito processual, além da desterritorialização conta com a reversão dessas situações de perda da condição de reprodução social, amparada pelos processos de reterritorialização. Para Heidrich (2004), esta ocorrência pressupõe que alguma condição territorial tenha permanecido. Além disso, o autor explicita a importância de se considerar o âmbito local na análise dos processos territoriais, visto que “é no lugar que se observa a fragmentação da solidariedade territorial, pois pelo seu eixo o indivíduo ou a comunidade apresentam os vínculos com todas as escalas” (HEIDRICH, 2004, p. 54).

Dessas assertivas também se valem as palavras de Candioto (2004) quando nos diz que na Geografia, ciência que trabalha com diversos conceitos, como o espaço, a paisagem, a região, o território e o lugar, os estudos devem ser organizados em forma de integração entre os conceitos.

Enfim, se nas políticas públicas para a agricultura familiar há o objetivo de se alcançar formas de desenvolvimento territorial, cabe aqui apresentar de que forma elas atuam para potencializar a reterritorialização, bem como na valorização e permanência das territorialidades dos agentes locais envolvidos, diminuindo, assim, os impactos e os processos de desterritorialização.

### **1.3.2. As políticas públicas territoriais: o caso do Programa Territórios da Cidadania**

Um primeiro tópico a ser compreendido acerca das políticas territoriais remonta a forma como as perspectivas de desenvolvimento tomaram espaço na política pública, sobretudo ao que se refere ao papel dado à descentralização.

Ortega, Cerqueira e Silva (2016) apontam a primazia dada ao capital social local no planejamento descentralizado. São atribuídas responsabilidades aos próprios agentes locais na tomada do desenvolvimento como meta almejada, emergindo interesses específicos a cada grupo, organização ou instituição em uma determinada realidade.

As origens das orientações dadas ao desenvolvimento através da adoção do viés descentralizado, data de uma época em que a intervenção estatal sofreu uma retração nos planos de atuação em nível mundial. Revela muito mais as orientações levantadas por órgãos mundiais, no contexto de liberação dos mercados pós-guerra fria. De modo geral, mesmo com a distinção entre as políticas de corte liberal e as que se encontra fora deste corte, a questão da descentralização toma espaço nos projetos de nações e governos independente de suas características políticas (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016).

Tanto para o governo brasileiro como para diversos países da América Latina e da periferia capitalista, o referencial territorial teve como base o Programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), implantado na União Europeia e impulsionado pelas crises estruturais do sistema setorial. O Programa teve como pano de fundo as orientações das organizações e instituições globais, como exemplo, o Banco Mundial e a FAO (HESPANHOL, 2010; RODRIGUES; FERREIRA, 2014). Assim, o “[...] desenvolvimento local, levado a cabo de maneira autônoma e endógena, torna-se a principal estratégia para o enfrentamento da pobreza e a integração das comunidades aos mercados globalizados” (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016, p. 27).

Mesmo com a diminuição do papel estatal nesses planejamentos, sua ausência não é um fato. Contraditoriamente, Ortega, Cerqueira e Silva (2016) revelam a relevância do papel dos governos europeus na implantação do LEADER.

Isso porque, a princípio, o panorama da política territorial é visível na combinação das ações entre as esferas públicas. A descentralização, neste caso, é uma maneira de se catalisar a formação de governanças locais junto às potencialidades expressas pelos capitais naturais e humanos no objetivo de promover os arranjos socioprodutivos locais. Ortega, Cerqueira e Silva (2016, p. 23) enfatizam a combinação mencionada na adoção de duas estratégias, a saber:

*i) uma orientada desde cima (top-down), em que o desenvolvimento local é planejado pelas esferas superiores; e ii) outra de baixo para cima (bottom-up), em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais e remetidas para as instâncias superiores (grifo dos autores).*

Lançando programas e atribuindo recursos através de repasses financeiros, as estratégias *top-down* variam de acordo com o posicionamento político do governo federal. Se há um elo fortificado entre as instâncias superiores junto às iniciativas locais, é possível desencadear uma série de condições favoráveis ao desenvolvimento em cada localidade do território. As contribuições de Heidrich (2004) quando aponta o eixo local na articulação entre as escalas se faz justamente nesta perspectiva, pois é daí que emanam as possibilidades de reivindicação e participação das comunidades.

Nesse sentido, tal como apontam Ortega, Cerqueira e Silva (2016, p. 23), as estratégias *bottom-up*, por sua vez, dependem dos aspectos sociais locais como norteadores das propostas das políticas públicas, sendo imprescindível o diagnóstico das características, carências e potencialidades locais. Para o êxito das estratégias é também primordial a responsabilidade assumida, bem como o seu reconhecimento, pelos agentes das comunidades envolvidas.

Resumidamente, ao caráter centralizador do governo federal frequentemente se incumbe a tarefa de prover as infraestruturas básicas para a geração de renda por meio de seus projetos nacionais. À perspectiva descentralizadora está muito mais associada a potencialização do capital social local. Contudo, o papel do Estado nacional ao mesmo tempo que é o de investir na infraestrutura é também o impedir a assimetria destes investimentos. A captação pelas classes dirigentes locais de maiores fatias dos recursos federais adicionados não as exclui dos projetos

descentralizados, tendo em vista que o Estado nacional também busca articular as iniciativas dos agentes, levando em conta a “multiplicidade de interesses dos sujeitos locais” (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016, p. 26).

**Figura 1** – Interativo das estratégias de descentralização na perspectiva territorial.



**Fonte:** Ortega, Cerqueira e Silva (2016). Adaptado pelo autor.

Se a política pública territorial é constituída por essa amalgama de ações das esferas públicas, sabemos que as estratégias *top-down* são provenientes dos governos nacionais. Portanto, questiona-se acerca do perfil efetivo dos espaços em que as estratégias *bottom-up* são formuladas, ou seja, qual é a definição de território para essas políticas públicas e quais os espaços abarcados. Este é um segundo tópico a ser analisado.

Para Hespanhol (2010, p. 124), as políticas territoriais abarcam o território como objeto geográfico foco na medida em que o concebem “como uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal na sociedade a partir de diferentes escalas de atuação”. Assim, esta concepção retoma a importância dos objetos geográficos em pauta, os territórios, para as estratégias *top-down*, entendidos estes objetivos através de uma natureza normativa e operacional<sup>2</sup>.

Nierdele (2014) também aponta esse direcionamento da abordagem territorial a uma tendência instrumental para o desenvolvimento, em suma, uma escala geográfica. Contudo, o autor lança a hipótese de que exista uma “[...] habilidade das

<sup>2</sup> Hespanhol (2010, p. 125) diferencia a abordagem territorial adota pelas políticas públicas daquelas utilizadas em meio acadêmico, como ocorre no âmbito da Geografia, de modo que “o poder e as relações de conflito daí derivadas entre os diferentes atores, agentes e instituições não é considerada no âmbito das políticas públicas que procuram incorporar essa perspectiva”.

políticas de desenvolvimento territorial em catalisar transformações no modo de fazer política”, atentando-se às “[...] implicações que isto acarreta para a emergência de novas relações de poder nos territórios” (NIERDELE, 2014, p. 105).

Curiosamente, as escalas geográficas dos territórios institucionalizados pelas políticas públicas em questão, não raro, se atrelam à conjugação de municípios cujas características não se assemelham apenas no aspecto econômico e socioeconômico. No geral, os territórios abrangem uma porção de municípios de pequeno porte, sobretudo em relação a suas respectivas populações, com o destaque de um ou outro município cuja cidade exerce um efeito atrativo perante às pequenas cidades do entorno.

Endlich (2009) quando pensa sobre a condição social e política nas pequenas cidades, expõe características peculiares na relação referente ao poder local e a condição política. Para a autora, a importância da localidade das pequenas cidades para as sociedades que a compõem não é, necessariamente, inerente a apropriação efetiva “[...] do espaço e de seu comando, tendo em vista condições políticas e materiais” (ENDLICH, 2009, p. 304). Muito embora haja uma relação de proximidade comunitária no âmbito social cotidiano dessas cidades, o aspecto político, não raro, é marcado pela figura de autoridade política e pelo coronelismo. Nessas localidades, segundo Endlich (2009, p. 306), “não há abertura política e nem são comuns contestações, bem como são praticamente inexistentes os canais de participação”.

Em síntese, existem nesses territórios “[...] estruturas de dominação que podem ser definidas como poder local [que] impõem obstáculos às políticas territoriais, criando empecilhos para que elas atinjam os objetivos para os quais foram desenhadas” (NIEDERLE, 2014, p. 107). Como fator agravante, a despeito da proposta de desconcentração da ação pública e descentralização administrativa, há empecilhos no Brasil referentes às questões agrária e agrícola que ainda não foram totalmente resolvidas, que acabam por transpor negligências estruturais aos objetivos das políticas públicas.

Na prática a descentralização teria de ser exercida na contramão das relações de dominação preexistentes nos territórios, sendo estas um dos fatores determinantes para o contexto histórico de pobreza e desigualdade territorial, tal como apontam Cavalcanti et al. (2014). É determinante no contexto “a concentração da propriedade da terra, a precariedade do acesso aos demais meios de produção por determinados grupos, a carência de serviços e equipamentos sociais nas

pequenas cidades, o mandonismo local e o clientelismo político” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 31-32). Os autores também explicitam a diferença entre a abordagem territorial e o território constituído pela trajetória histórica entre os agentes de um determinado espaço que interagem uma rede de relações:

[...] territórios foram constituídos a partir de critérios sociais, culturais, geográficos, econômicos e políticos, de modo que sua delimitação deveria representar o espaço historicamente construído, reconhecido pela sua população enquanto elemento definidor de uma identidade coletiva [...] territórios como locus privilegiado de intervenção governamental deu-se a partir de uma fórmula que buscava conjugar índices de desenvolvimento humano, níveis de dinamismo econômico, acesso a políticas públicas e concentração de indivíduos e comunidades em situação de vulnerabilidade econômica e social (CAVALCANTI et al., 2014, p. 30-31).

Por essa diferença, não raro, se formulam críticas que alegam uma verticalidade nas propostas territoriais, que acabam por priorizar os aspectos negativos dos espaços abarcados através de índices estatísticos de medição da pobreza. Contudo, novamente frisa-se a necessidade de os programas deste viés “[...] incentivar um processo de descentralização da gestão pública por meio da abordagem territorial, articulando as ações da União, do Estado e dos Municípios e favorecendo a participação popular” (ZANONI, 2014, p. 24).

Enquanto são representados pelo predomínio de pequenas cidades, os territórios das políticas públicas também possuem uma peculiaridade no que se refere à situação de moradia de suas populações, em relevância da população do campo e a forte presença da agricultura familiar. Nessa perspectiva, parafraseando Wanderley (2014, p. 80) os programas territoriais buscaram priorizar o campo em suas particularidades, como “[...] a qualidade de vida da sua população, o reconhecimento e a valorização de outras formas de produção e de trabalho, os processos de integração campo-cidade e a cidadania dos habitantes do campo em sua diversidade”. Assim, com a emergência da escala local e dos aspectos do campo, as “diferenças passaram a ser reconhecidas como características positivas a serem preservadas e valorizadas” (HESPANHOL, 2010, p. 126).

Para que haja uma construção de valor para as características inerentes aos territórios um terceiro tópico deve ser considerado, que é a elevação dos espaços de governança. Segundo Ortega e Pires (2016), são nesses espaços que se confrontam os ideais de desenvolvimento imbuídos nas visões de cada agente, grupo e instituição participante. Os autores enfatizam que, inundados pela

efervescência dos debates, dos espaços de governanças devem-se emergir projetos cuja natureza seja imprescindivelmente coletiva.

Como parte do coletivo territorial, as comunidades tradicionais e os povos originários são agentes indispensáveis na composição dos espaços de governança, pois os valores a serem preservados e a qualidade de vida desses grupos depende exclusivamente da manutenção de seus territórios de identidade. Muitas vezes, porém, esses grupos não se veem representados nas arenas públicas, em detrimento de sua participação na elaboração de um pacto territorial. Por esta razão “[...] que o protagonismo das organizações da agricultura familiar torna-se uma condição indispensável para alterar a balança da distribuição do poder nos territórios” (NIERDELE, 2014, p. 123).

Os atributos necessários para que se dê uma concertação positiva nos espaços de governança são “[...] *legitimidade, representatividade e capacidade de negociação e mediação dos interesses do território*” (ORTEGA; PIRES, 2016, p. 14, grifo dos autores). Este aparato é ausente nas iniciativas de projetos privados individuais, em que, não raro, predomina uma lógica economicista.

Na perspectiva das assertivas supracitadas, Ortega e Pires (2016) propõem uma definição de território que se subdivide em três segmentos (figura 2).

**Figura 2** – Segmentação analítica da abordagem territorial.



**Fonte:** Ortega e Pires (2016). Adaptado pelo autor.

Em suma, a segmentação expõe uma dada realidade territorial em um contexto de vulnerabilidade, os territórios economicamente deprimidos. Na medida em que são tomados como espaços foco de políticas públicas, nos territórios



induzidos deve-se prevalecer a simbiose entre a instrumentalidade dos programas e os elementos identitários territoriais.

Isso é efetivado quando o recorte territorial abriga agentes que, na medida do possível, compartilham de referenciais de desenvolvimento convergentes, considerando o contexto institucional e histórico dos territórios, no “[...] propósito de amalgamar a cooperação a partir de uma identidade territorial própria, ainda que relações conflitivas estejam presentes (ORTEGA; PIRES, 2016, p. 12)

Nesse sentido, retoma-se o determinante exposto por Cavalcanti et al. (2014, p. 33) para a perspectiva territorial, em que se faz justo compreender “[...] atores locais e compreender suas condições de vida, identificando o portfólio de recursos materiais e intangíveis que esses atores possuem à sua disposição para construir as trajetórias de desenvolvimento que julgam relevantes para o território”.

Por sua vez, as experiências territoriais autônomas não entram, necessariamente, em um fluxo direto na esteira dos dois outros segmentos. Propriamente, por serem autônomas, não são dependentes diretas na indução de políticas territoriais por instâncias superiores, mas isso não exclui a possibilidade de estarem presentes conjuntamente em territórios de indução.

Os arranjos socioprodutivos de que falam Ortega e Pires (2016) é a conjugação territorial dos espaços de governança, em que se faz presente os valores identitários dos territórios por parte de seus membros, os agentes territoriais, em conjunto às potencialidades reconhecidas mediante o capital humano, bem como o capital natural, capazes de catalisar o emprego da cooperação e da institucionalidade territorial. Assim,

[...] A ideia central da abordagem territorial do desenvolvimento é a preocupação pela integração e pela coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição a enfoques setoriais ou corporativistas que separam o urbano do rural e o agrícola do industrial (a universidade do ensino básico, a pesquisa da extensão, etc.) (SABOURIN, 2002a, p.23 apud WANDERLEY, 2014, p. 86-87).

Se os programas territoriais propõem a indução do desenvolvimento, a superação de velhas dicotomias e o vício de relações de poder locais existem um aparato de inovações que devem ser trilhadas para o alcance almejado, este é o quarto tópico a ser focado. Ortega (2016) apontam pelo menos três dessas inovações nas agendas públicas para o rural como um marco de superação das políticas setoriais:

- a) O território para além da municipalidade: é imprescindível a conjugação de vantagens comparativas e competitivas (arranjos socioprodutivos), diagnóstico dos problemas e elaboração de um projeto intermunicipal comum para que essa inovação se ponha em prática. Isto requer a articulação política, em um processo de solidariedade sistêmica, entre prefeitos, empresários, trabalhadores, agricultores familiares e organizações civis. Ortega (2016, p. 47-48), com base no economista José Eli da Veiga, enfatiza as estratégias de se estabelecer uma marca identitária e de se valorizar os aspectos naturais, históricos e culturais dos territórios, além da “[...] necessidade de uma articulação institucional de carácter microrregional e intermunicipal [...] numa escala organizacional superior à dos arranjos municipais”.
- b) Rural como espaço, para além do setor: supera a atribuição predominantemente agrícola (unidimensional) e produtiva ao rural, o considerando como um valor e um espaço de atividades múltiplas, ou seja, tanto de atividades agrícolas como de atividades não-agrícolas. Novamente, se frisa a necessidade de serem reunidas dimensões diversas (econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais) no bojo das políticas territoriais rurais, reconhecendo “[...] seus vínculos históricos específicos para que essa diversidade possa ser potencializada por meio de políticas que valorizem a organização desses territórios em torno de objetivos comuns pactuados” (ORTEGA, 2016, p. 49). Há também de se superar os vícios das relações de poder locais, “[...] ampliando a participação de outros atores que não só aqueles representantes da elite local” (ORTEGA, 2016, p. 49).
- c) A superação da dicotomia rural-urbano: considera as mudanças na relação campo-cidade iniciadas no contexto da segunda metade do século XX. As transformações levaram a cabo a hibridização dos espaços e dos setores econômicos (primário, secundário e terciário) a tal ponto que, analiticamente, já não se é mais viável a utilização de pares dicotômicos que apontam o campo “[...] como sinônimo do atraso das relações sociais, políticas e econômicas, por guardar forte vínculo com o passado” (ORTEGA, 2016, p. 50). É comum a literatura apontar que o desenvolvimento rural se possibilita pelo grau de interação tido com a

cidade e os ideais urbanos. Na prática, esta inovação se concretiza mediante os planejamentos de desenvolvimento local, territorial ou regional em superação aos setoriais e os que distinguem campo e cidade.

Enfim, um quinto item a ser explanado refere-se às experiências territoriais. Podemos dizer que no Brasil as primeiras experiências de caráter territorial rural se deram através da implantação do Pronaf Infraestrutura e Serviços ao lado dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Estes, abertamente uma demanda que aquela linha de crédito do Pronaf causou aos municípios que almejavam serem atendidos, visto que para acessar o Programa era necessário um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) cabido ao Conselho, cuja composição, em sua metade, deveria ser de agricultores familiares. A pretensão do Pronaf Infraestruturas e Serviços era, basicamente, o desenvolvimento rural por meio do financiamento de infraestruturas de energia e de estradas, além daquelas próprias à cadeia de produção (armazéns, abatedouros, irrigação) e de habitação rural. Além de estimular a prestação de serviços de assistência técnica, extensão rural e pesquisa agropecuária por entidades públicas e privadas (ORTEGA, 2016).

O início dessa trajetória da perspectiva territorial pelas políticas públicas é definido por Ortega (2016) como um conjunto de políticas territoriais rurais de corte municipal. A despeito de incentivarem o caráter descentralizado nas ações do governo federal, houve questionamento acerca da capacidade do Pronaf Infraestruturas e Serviços na tarefa de catalisar o desenvolvimento local por meio de pactos territoriais em projetos comuns a interesses específicos de comunidades locais. As limitações se dariam pela forma como o Programa distribuía os poucos recursos, além do enfoque setorial dos projetos somado à não inclusão de segmentos urbanos.

Além do Pronaf Infraestruturas e Serviços, outros programas são tidos por Ortega (2016) como parte de políticas territoriais rurais de corte municipal, como é o caso do programa que fora servido como base para o Fome Zero, a saber, o Programa Comunidade Ativa. Nele, tinha-se como foco os municípios que somavam o perfil rural a índices elevados de pobreza, tendo como estratégias de ação os fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).

Para Ortega (2016, p. 34) os programas de corte municipal “[...] buscavam aumentar a “eficiência” das políticas públicas por meio de ações locais (cunho

municipal) de caráter autônomo e endógeno”. Contudo, os fóruns e conselhos não foram capazes de nortear uma ideia-guia como alternativa de desenvolvimento, além de serem executados apenas de maneira formalizada. Em suma, não se efetivaram os arranjos sociais capazes de debater o desenvolvimento.

A despeito dos programas de corte municipal terem introduzidos o referencial territorial nas políticas públicas para o rural, foram incrementados novos paradigmas no que veio a ser as políticas territoriais de corte intermunicipal. O arcabouço adotado pelos programas inseridos nesta visão refere-se aos tópicos já aqui apresentados, que são: a consideração do território para além da municipalidade; a consideração do rural para além da visão estritamente setorial; e a superação das dicotomias rural-urbano e campo-cidade. Ortega (2016) aponta três programas que se inserem neste grupo, em que a operacionalidade se deu por meio da delimitação de territórios zona.

O primeiro programa desse grupo a ser levado em prática foram os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) inseridos no bojo do Programa Fome Zero. Para a implantação foram selecionados territórios deprimidos, na perspectiva de gerar “emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local” (ORTEGA, 2016, p. 38).

Como parte do Fome Zero, implantado no ano de 2003, a segurança alimentar era uma proposta norteadora dos Consórcios. Para isso já se introduzia nas políticas territoriais de corte intermunicipal a ideia de espaços de governança. Em suma, as finalidades do Programa eram: “i) promoção de projetos concebidos de forma pactuada entre a sociedade civil e o poder público; e ii) fornecimento de apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos por meio de parceiros estaduais, nacionais e internacionais” (ORTEGA, 2016, p. 38).

Por uma série de empecilhos os Consads não alcançaram de forma plena os objetivos almejados. Entre os percalços estariam a dificuldade de um projeto comum para municípios de naturezas diversas; as relações de dominação locais; a dificuldade de se arranjar um eixo próprio entre as esferas governamentais; e o pequeno volume de recursos e as dificuldades de repasse para os colegiados e conselhos territoriais (ORTEGA, 2016).

Também 2003, o governo federal iniciou a estratégia de reorientar as políticas territoriais implantadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

No bojo dessas mudanças deu-se inaugurado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja operacionalidade passou a ser a do Pronaf Infraestruturas e Serviços, mas com a unidade de atendimento modificada. Neste novo programa, que assim como a SDT, fora fruto do I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (I PNDRS) de responsabilidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, emergiu-se os territórios rurais, pautados em todas aquelas inovações apontadas por Ortega (2016). A despeito da orientação dessas inovações, o autor aponta que algumas dificuldades não foram plenamente superadas, como a baixa pluralidade dos representantes nos colegiados territoriais do Programa, sobretudo pela forte participação de segmentos rurais, e o baixo volume de recursos financeiros destinados aos territórios rurais, tendo em vista a dimensão do conjunto de municípios que os compõem.

Por fim, o mais recente programa das políticas territoriais se deu em 2008 com a implantação do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Esta também fora uma iniciativa de integrar as políticas públicas dos territórios rurais, ao mesmo tempo em que se promove a descentralização de tomadas de decisão e participação social.

Emprestando a definição de territórios rurais do Pronat, pautado na multifuncionalidade e multidimensionalidade dos territórios com suas identidades políticas, sociais e culturais, o PTC, assim como os outros dois programas territoriais aqui abordados, não responde a limites políticos-administrativos, tal como são as Regiões Administrativas (RAs) (HESPANHOL, 2010). Os territórios zonas, a partir da seleção dos municípios contíguos se formariam mediante os seguintes critérios:

*i) menor IDH; ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; e, por fim, vii) pelo menos um território por estado da Federação (ORTEGA, 2016, p. 43).*

As inovações do PTC residiram, justamente, no reforço dado às estratégias *bottom-up* através da valorização dos espaços de governança. Como vimos, os programas territoriais anteriores, mesmo com a institucionalização dos espaços de governança, estiveram aquém da sua capacidade em induzir os arranjos socioproductivos e a formulação de um pacto territorial comum.

Nesse sentido, estes espaços do PTC se estruturam por meio de três níveis: os Colegiados Territoriais, em nível local; o Comitê de Articulação Estadual (CAE); e

o Comitê Gestor Nacional. “O CAE congrega gestores municipais, estaduais e federais, por Estado, para monitorar e identificar os gargalos e soluções das políticas públicas em curso nos territórios” (BEMERGUY; BUTTO, 2014, p. 14).

Isso não necessariamente significou a diminuição da intervenção federal nos territórios. Ortega (2016, p. 45) aponta que a proposta de desenvolvimento do PTC, com a estratégia de articular ações, significou a tentativa de “[...] que as ações governamentais tivessem um papel mais intervencionista que aquele da criação dos Territórios Rurais, fundamentalmente de indução da constituição dos arranjos socioprodutivos territoriais”.

Um fato que comprova o caráter intervencionista do PTC se revela através do alto grau de articulação interministerial em sua proposta de execução. Para tanto, criou-se o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento dos Territórios da Cidadania composto por 22 ministérios.

Em suma, o PTC tem como objetivo “[...] propor ações que levem à superação da pobreza por meio da geração de novas oportunidades de emprego e renda” (HESPANHOL, 2010, p. 139), ou mais ainda, “[...] reduzir as desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento rural sustentável” (BEMERGUY; BUTTO, 2014, p. 13). Quanto a sua estrutura, no Programa existem três eixos basilares atendidos por 135 ações no total: 51 no eixo de acesso aos direitos sociais; 28 ações para o investimento em infraestrutura; e 56 para o apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias.

### **1.3.3. Estratégias para o desenvolvimento territorial rural**

A intuito desta seção é apresentar de forma breve alguns tópicos estratégicos para que se alcance as metas almejadas pelos programas de desenvolvimento territorial rural. Contudo, não se pretende esgotar os caminhos estratégicos dos programas, de modo que os tópicos que aqui se fazem presentes foram selecionados de acordo com a natureza deste trabalho. De modo geral, os fatores de desenvolvimento contemplam uma maior abrangência das trajetórias de desenvolvimento.

Acerca dessa problemática, algumas sugestões propostas vão ao encontro das inovações dos programas de desenvolvimento territorial abordados anteriormente. Dessa forma, resumidamente, apresenta-se um conjunto de tópicos que melhor sintetiza os fatores de desenvolvimento. Refere-se aos apontamentos de

Veiga (2001 apud STEGE; PARRÉ, 2013, s/p.) ao explicar sobre os elementos imprescindíveis para o desenvolvimento rural:

- a) maior acesso à educação e a terra, com o intuito de elevar a renda e diminuir a pobreza; b) uma agricultura diversificada e um meio rural multifacetado, proporcionam um maior desenvolvimento nas áreas rurais; c) uma maior concentração das atividades, devido as vantagens da proximidade; d) um conjunto de instituições bem alicerçadas, permitindo uma valorização do território, e promovendo o desenvolvimento rural.

Alguns pontos são mais tangíveis nas propostas e ações dos programas do que outros. Por exemplo, os serviços e infraestruturas básicas oferecidos pela rede de interação entre governos locais e estaduais com o governo federal e o objetivo de elevação das rendas familiares na medida em que se dão oportunidades de acesso à escola (a condicionante do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento dos educandos através da alimentação escolar, são exemplos nesse sentido) são muito mais condizentes com os fatores acima elencados, em comparação, por exemplo, com as iniciativas de diversificação das atividades no campo, ainda não tão priorizadas no tocante das políticas públicas.

Nessa perspectiva, alguns fatores se tornam diretamente realizáveis apenas pelas iniciativas do próprio segmento da agricultura familiar, mas isso não exclui a possibilidade dos empreendimentos próprios aos produtores e suas organizações serem um reflexo do acesso a programas governamentais.

Como parte dos fatores, as articulações com o externo também se tornam uma condicionante para os ganhos dos segmentos familiares territoriais. Schneider e Tartaruga (2004, p. 113) apontam os modos que se manifestam esta relação:

- a) Através da produção agrícola e do fornecimento de matérias-primas, de importância ainda fundamental para o consumo dentro dos próprios territórios e fora deles (“exportação”);
- b) Mediante as relações entre o campo e a cidade (rural-urbanas), valorizando o rural como uma opção possível de vida não só para os que já vivem no campo, como também para parte das populações citadinas, sobretudo, em função das amenidades ambientais para o lazer e o turismo;
- c) Através da descentralização das atividades industriais, que acaba direcionando contingentes populacionais para o campo e, conseqüentemente, ampliando as demandas por serviços e/ou fazendo surgir novas;
- d) Pela via da valorização das atividades não-agrícolas que ocorrem nos espaços rurais (pluriatividade), proporcionando novas alternativas de geração de renda através do comércio no interior e para o exterior dos territórios;

e) Por meio de novas relações entre produtores e consumidores, freqüentemente incipientes, dando ênfase à qualidade dos alimentos e às formas ambiental, econômica e socialmente sustentáveis.

Dentre esses modos elencados, tem destaque para a natureza deste trabalho e para o que será exposto nas seções subseqüentes o item a e o item e. A “exportação” para demais porções do país ou do Estado em que se situam os territórios zonas das políticas territoriais, muitas vezes é uma estratégia de expansão do território como rede de relações sociais, além de representar a busca por um maior volume de recursos para a promoção do desenvolvimento local quando o consumo territorial não é suficiente para tal proposição.

Acerca das relações que se emergem entre produtores e consumidores (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004), é interessante vincular o papel das instituições alicerçadas na valorização territorial (VEIGA, 2001 apud STEGE; PARRÉ, 2013). Essas temáticas são imprescindíveis para se conceber os instrumentos estratégicos para o desenvolvimento rural, tais como as cadeias curtas de abastecimento vinculadas às redes agroalimentares alternativas e a institucionalização de mercados potencializados por meio das organizações de agricultores familiares.

#### **1.3.3.1. Cadeias curtas de abastecimento e redes agroalimentares alternativas**

Em um mundo em que cada vez mais se estabelecem modos de vida pautados sobre o consumo é preciso estar atento quando o assunto é a alimentação. O consumo de itens alimentares não revela na atualidade somente a necessidade biológica, o indispensável à sobrevivência humana. Mais do que item básico, a alimentação é tema de interesse ao modelo econômico que opera em nossa sociedade, afinal, somos consumidores.

Esse é o ponto de alerta: se a alimentação se afasta de seu princípio básico, ela deixa de ser benéfica para a saúde humana? A discussão acerca da segurança alimentar tem alertado para o fato de que a emergência de hábitos alimentares tidos como não saudáveis, como consumo de produtos alimentares industriais, pode ser o desencadeador do aumento no número de doenças metabólicas, tais como obesidade e diabetes. E essa é apenas uma das muitas dimensões discutidas no contexto da segurança alimentar e nutricional. Conectado ao consumo existe outro ponto da cadeia, o da produção. A produção, que em décadas anteriores à



industrialização provinha majoritariamente dos cuidados, muitas vezes manuais, do agricultor, hoje é realizada em larga escala e com apelo ao uso de agrotóxicos.

Grande parte da produção é levada ao beneficiamento industrial, com uso de aditivos e conservante para dar ao produto vida longa em seu percurso até a mesa do consumidor, em contraposição ao consumo de alimentos frescos. Em síntese, como na proposta de Ramos (2007, p. 51) em analisar a produção agropecuária de forma sistêmica ou em rede, nota-se que as atividades desse setor “[...] estão cada vez mais determinadas por exigências que envolvem aspectos que vão “muito além da porteira””, afetando diretamente as formas de consumo.

As formas de consumo hegemônicas são partes inerentes ao que Schneider e Gazolla (2017) chamam de cadeias agroalimentares globalizadas. Este domínio se inicia com a solução lançada para a questão da insuficiência alimentar e persistência da fome em nível mundial. Essas preocupações impulsionaram a transformação dos aspectos produtivos de vários países do globo, vinda à tona no último quartel do século XX, conhecida pela denominação de Revolução Verde.

Como consequência da revolução produtiva e formado pelas cadeias globalizadas, o sistema agroalimentar corporativo se torna objeto de preocupação na medida em que produz efeitos adversos aos princípios básicos da segurança alimentar e nutricional e da responsabilidade social. Em sua estrutura existe um alto grau de concentração global de todas as etapas nas mãos de um reduzido grupo de empresas. Ademais, o grupo possui o controle amplo das cadeias globalizadas: desde as sementes, passando pela produção, distribuição e comercialização dos produtos alimentares (SCHNEIDER; GAZZOLA, 2017).

Os impactos diretos causados nas formas de consumo inseridas no contexto das cadeias agroalimentares globalizadas trouxe uma perda significativa da base natural da alimentação, da importância da procedência geográfica e do valor da cultura alimentar, afetando o meio ambiente, os recursos naturais, assim como os produtores e consumidores (SCHNEIDER; GAZZOLA, 2017). Por esta razão que também se faz presente a questão da sustentabilidade no rol do desenvolvimento.

Ao abordar o desenvolvimento sustentável, segue-se na esteira a garantia da equidade. Em termos de conceituação, a despeito de atualmente ser amplamente discutido, o desenvolvimento sustentável não está limitado a um consenso, ao mesmo tempo em que inexiste uma filosofia unificada. De qualquer forma se considera que ele “[...] deve ser baseado na valorização das relações estreitas entre

o ambiente e a sociedade com laços de experiências em ambos os sentidos, tendo a equidade social e ambiental como ideias fundamentais” (HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005, p. 49, tradução nossa).

Sobre a sustentabilidade e consumo nas interrelações entre consumidores, empresas e governos, Kraemer, Silveira e Rossi (2012, p. 680) - com base nas ideias de Huang e Rust (2011) – dizem que “[...] não há desenvolvimento sustentável sem que compreendamos a lógica de todos os lados da sociedade”. Esta visão se atenta ao entendimento acerca das cadeias produtivas do que consumimos, uma verdadeira panorâmica do consumo envolvente em escalas macro e micro.

Renting, Marsden e Banks (2017) apontam que há uma onda de perda de confiança nos mercados convencionais justamente pela questão da insustentabilidade da produção e de sua procedência duvidosa. Para Schneider e Gazzola (2017, p. 15) essas mudanças revelam as suas “preferências alimentares, as percepções e as ideologias, levando a uma politização dos alimentos”.

Por outro lado, as margens de ganhos dos produtores, cada vez menores, os levam a se lançarem em novas estratégias de comercialização, representadas pelas “[...] iniciativas dos produtores para recuperarem valor na cadeia de abastecimento, na expectativa de minimizarem os problemas usuais do aperto de preços” (RENTING; MARSDEN; BENKS, 2017, p. 33).

Isso requer posturas contrárias às adotadas pelas cadeias agroalimentares, cada vez mais imbuídas nas cadeias agroindustriais. Segundo os apontamentos de Schneider e Gazzola (2017) nas cadeias globalizadas os produtos perdem a identidade cultural e territorial por estarem desvinculados com a terra e o ambiente local em que foi produzido.

Nessa perspectiva, são apresentados dois conceitos que favorecem as análises das experiências que têm surgido na atualidade em contraposição ao quadro da natureza hegemônica das cadeias globalizadas, a saber: as cadeias curtas de abastecimento de alimentos (CCAAs) e as redes agroalimentares alternativas (RAAs).

A divergência básica entre os conceitos reside no fato de que as CCAAs se apoiam na noção de cadeias de valor, entendidas como atividades inerentes às fases de produção com contínuo processo de agregação de valor aos produtos, de modo que “[...] focaliza o processo de interação dos produtores com os

consumidores, explorando as novas formas de gestão e a inovação dos produtos” (SCHNEIDER; GAZZOLA, 2017, p. 14).

Por sua vez, as RAAs pautam-se na concepção de redes sociais, primordialmente considerando os “[...] aspectos relacionados ao consumo como um ato político, explorando o potencial alternativo destas experiências, em face do modelo agroalimentar dominante” (SCHNEIDER; GAZZOLA, 2017, p. 14).

Renting, Marsden e Banks (2017, p. 27) sinalizam que o surgimento dessas cadeias alternativas, como suporte de políticas públicas, são “[...] uma das dimensões fundamentais dos novos padrões de desenvolvimento rural que vêm surgindo”. As cadeias acabam por gerar efeitos de encurtamento das cadeias complexas, da relação entre produtor e consumidor e encurtamento da relação entre os produtos e os aspectos ambientais da localidade em que foram produzidos.

Existe, portanto, uma interação mais próxima entre produção e consumo nessa perspectiva, uma mobilização à reflexão quanto ao que consumimos e porque consumimos, o impacto social e ambiental que isso causa e os benefícios para a saúde que adquirimos com tais iniciativas.

Nesse âmbito relacional, o referencial das políticas públicas territoriais quando buscam a conscientização do consumo por intermédio da prática alimentar também está diante do que se pode chamar de reconexão entre a produção e consumo, caracterizada pela “[...] ênfase no tipo de relação nas cadeias de abastecimento entre o produtor e o consumidor e no papel da própria relação na construção de valor e significado, não apenas o produto em si” (MARSDEN; BANKS; BRISTOW, 2000, p. 425, tradução nossa). O encurtamento das distâncias entre os agentes envolvidos nesta rede, agricultores e consumidores, concretiza vínculos pautados em proposições éticas e de confiança.

Existem formas de ampliação das cadeias curtas, em sentido amplo, dependentes de uma atuação em diferentes escalas no tempo e no espaço sem, contudo, perderem a autenticidade e os atributos identitários do alimento comercializado.

Sobre estas estratégias se debruçam arranjos institucionais mais complexos, a depender do alcance espaço-temporal dos produtos. Em escala global, por exemplo, a comercialização demanda uma série de instrumentos normativos e burocráticos para que a estratégia se concretize. Interessante também são os

modelos preconizados no poder de compra e escolha dos consumidores, como o exemplo das cooperativas de consumo (RENTING; MARSDEN; BANKS).

Enfim, para Renting, Marsden e Banks (2017) as cadeias ampliadas a nível global não necessariamente revelam perda da autenticidade, desde que as informações de valor do produto sejam preservadas até a ponta do consumo. Além disso, os autores afirmam que o desenvolvimento das cadeias curtas de abastecimento, em sentido amplo, necessita de “[...] apoio institucional e novas formas de associativismo, envolvendo uma gama de atores operando nessas cadeias e nas redes que a circundam” (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2017, p. 48).

Adiante são esboçados alguns pontos de reforços necessários para o desenvolvimento das CCAAs.

### **1.3.3.2. Mercados, agricultura familiar e suas organizações**

A evolução no caráter das políticas públicas aponta que, na atualidade, a tendência é a garantia de direitos sociais e ao mesmo tempo avanço democrático através das formas de gestão participativa. Isso denota uma forma interpretativa que considera a diversidade dos agentes presentes no conjunto social.

Considerando a diversidade e particularidades locais é possível desenhar metas para que se alcance o desenvolvimento justo e igualitário. Esta medida cautelosa é considerada nas políticas públicas para a agricultura familiar, em que os mercados institucionais fazem parte. Cautelosa porque uns dos maiores gargalos enfrentados pelo segmento familiar têm sido o mercado convencional, com maior intensidade desde a modernização conservadora da agricultura. A despeito do imperativo econômico, os mercados não se guiam apenas por este eixo setorial, o que torna necessário uma análise quanto ao ser âmbito relacional.

Sobre os mercados em geral, Abramovay (2007, p. 31) se atenta para as particularidades locais e diversidade dos agentes:

[Os] mercados não são formas fixas que vêm se plasmar em realidades variadas, nem um mecanismo envolvente de todas as relações sociais e sim, os resultados da maneira como as instituições se fazem. O que há, portanto, são mercados cuja construção e funcionamento são o produto histórico de formas determinadas de interação correspondente a certas relações de forças entre grupos sociais.

Esta abordagem é muito próxima à questão do território na perspectiva relacional. Sobretudo, acerca das formulações de Raffestin que indica o território

como uma relação de poder estabelecida por um constructo histórico envolvendo o Estado, as instituições públicas e privadas, indivíduos e organizações. Semelhante ocorre com os mercados, e por isso se faz interessante não abandonar a perspectiva macroeconômica e nem mesmo as relações de poder locais.

Abramovay (2007, p.20) aponta que dentre os objetivos de uma política de viés territorial deve ser premente “[...] a análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada”, além da incorporação dos princípios de segurança alimentar e nutricional e da sustentabilidade.

Semelhante a Abramovay (2007), as contribuições de Freitas (2016) sinalizam a Nova Sociologia Econômica, imbuída na análise das relações sociais, e o Neoinstitucionalismo, que contextualizam as relações institucionalmente, como aportes teóricos imprescindíveis para se abordar o desenvolvimento territorial rural na perspectiva relacional. Para o autor,

A ação dos atores e as relações entre eles seriam determinantes das dinâmicas de desenvolvimento rural, mas não devem ser compreendidas desconectadas dos dispositivos institucionais que lhe possibilitam certa regularidade e as legitimam, que tipificam as ações e os atores e que moldam a ação coletiva (FREITAS, 2016, p. 672).

As considerações de Richard Swedberg e Mark Granovetter acerca da Nova Sociologia Econômica são sintetizadas por Freitas (2016, p. 673) nos seguintes pressupostos: “1. Ação econômica é uma forma de ação social; 2. Ação econômica é socialmente situada; e 3. Instituições econômicas são construções sociais”. Por sua vez, o Neoinstitucionalismo pauta-se no pressuposto do potencial ativo e não automático dos indivíduos, que “[...] escolhem entre diversas influências e analisam e interpretam os significados de seus comportamentos e dos comportamentos de outros atores com quem se relacionam” (FREITAS, 2016, p. 679).

Para Freitas (2016), em suma, o fenômeno econômico é radicado na natureza das relações sociais, pois a materialização das interações sociais, como nas instituições dos mercados, não se faz meramente por fins estritamente econômicos. Os interesses, individuais e coletivos, são pretenciosos também quanto a sua legitimação social e política, caracterizadas no âmbito relacional de poder.

Outro apontamento bastante pertinente da perspectiva relacional referente às ações nos mercados pelas instituições, indivíduos e organizações coletivas, e até mesmo pelas políticas adotadas pelos Estados, condiz com as palavras de Francis Fukuyama resumidas por Freitas (2016, p. 673) quando diz que

a lei, os contratos e os interesses econômicos fornecem uma base necessária, mas insuficiente para garantir a estabilidade e o desenvolvimento das sociedades pós-industriais. A confiança, a reciprocidade e as obrigações morais são também elementos basilares para isso. Não se trata, pois, de um anacronismo numa sociedade moderna, mas de condições fundamentais para o desenvolvimento.

Quando se fala em confiança e reciprocidade é inevitável se remeter à questão das Cadeias Curtas de Abastecimento de Alimentos e das Redes Agroalimentares Alternativas. Os mercados no âmbito relacional tomam-se uma qualidade inerentes a esses arranjos alternativos de comercialização.

Nesse sentido, Freitas (2016, p. 673) nos fala que “o significado que os atores atribuem a outros atores com que se relacionam e à própria relação é tão importante quanto mapear a rede que os integra”. É por esta razão que os mercados não são controlados e manipulados estritamente pelas ordens de natureza macroeconômica. Como quer Abramovay (2007), a interação social é pilar fundante das organizações e agentes em seus respectivos papéis no desenvolvimento.

Freitas (2016, p.674) esboça os conceitos da abordagem relacional, a saber:

1. Imersão social (*'social embeddedness'*), que contribui para compreender como as escolhas e estratégias dos atores estão imersas em redes de relações sociais e que esta imersão imprime características particulares em suas intervenções;
2. Redes sociais (*'social networks'*), que possibilita compreender como um território é constituído a partir das relações sociais que conectam diferentes atores e que as características da estrutura dessas relações têm importância considerável sobre as ações; e
3. Capital social (*'social capital'*) que, como proposto aqui, traduz características da ação coletiva, distinguindo diferentes tipos de vínculos sociais, interessando mais em tentar compreender a natureza das relações sociais ou engajamento dos atores na rede.

Há um vínculo direto destes três conceitos com a questão da credibilidade e da confiança entres agentes e instituições, que se atingem suas metas almejadas de acordo com eficiência do reconhecimento e da legitimidade no rol das relações pessoais e organizacionais. Nesse aspecto, convêm atribuir um importante papel para a integração entre as associações comunitárias, de projeto comum e entendidas como capital social, bem como as ligações entre associações extracomunitárias, em escala ampliada de redes sociais (FREITAS, 2016).

A habilidade social de induzir e de ampliar o alcance das redes sociais por meio da imersão social é imprescindível para que a cooperação se concretize. Nas palavras de Abramovay (2007, p. 29), a cooperação social é “[...] resultado da

tentativa dos diferentes grupos sociais de moldar suas regras básicas [e] capacidade de construir coalizões políticas que vão refletir a força de cada grupo social”.

O associativismo e o cooperativismo são formas de fortalecimento político e organizacional dos pequenos produtores para permitir sua inserção no mercado, potencializando assim a organização social para o Desenvolvimento Sustentável. A participação nessas instituições também lhes dá condições legais, de poder de negociação e de volume para comprar e vender em posição mais competitiva permitindo, dessa forma, não só a venda institucional, mas para outros canais de comercialização (TURPIN, 2008, p. 85).

Contudo, as instituições como estruturas sociais de interações não se eternizam nas sociedades. Existe um processo que as findam e outros que atribuem o surgimento de outras, em um verdadeiro dinamismo (FREITAS, 2016), até mesmo na questão dos mercados institucionais.

Considerando o exposto, os gargalos enfrentados pela agricultura familiar, contam, na atualidade, com as políticas públicas dos mercados institucionais, que são, basicamente, o uso de recursos públicos para compra de alimentos do segmento familiar. Os produtos são destinados à ponta do consumo por instituições como escolas (no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar), hospitais, presídios, como forma de distribuição de alimentos para famílias em vulnerabilidades socioeconômica, ou na estratégia de controle dos preços agrícolas através da formação de estoques públicos (papéis desempenhados pelo Programa de Aquisição de Alimentos). Mesmo com a institucionalização dos mercados, a organização dos produtores, como capital social, é uma interessante estratégia de se manterem nas redes social alcançadas pelo fornecimento de alimentos.

#### **1.4. Programa Nacional de Alimentação Escolar: institucionalização de mercados para a agricultura familiar e promoção de sustentabilidade**

A alimentação escolar como instrumento de política pública é de longa data no Brasil, pelo menos da década de 1950, com a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar passando a ser adotada em 1979. Mas foi somente com a Constituição de 1988 que adquiriu caráter universal e incorporada à política educacional, obrigando a garantia de recursos por conta dos entes federativos.

É recentemente na política a superação de seu viés assistencialista com a concretização de novos patamares e incorporação de diretrizes até então distantes desse quadro, numa nova perspectiva, num olhar de emancipação. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformulado em seus instrumentos

legais para o atendimento dessa nova demanda de geração de políticas públicas, resultando na criação da Lei n. 11.947 de 16 de Junho de 2009.

A reforma se realiza com a pauta da universalidade no atendimento aos alunos da rede pública; da participação da comunidade no controle social; do apoio ao desenvolvimento sustentável; da oferta de alimentação adequada e sustentável; e da inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino e aprendizagem (BRASIL, 2009).

Segundo o artigo 4º da Lei n. 11.947/2009, o objetivo do Programa é

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

É, portanto, meio de garantir o suprimento das demandas nutricionais do alunado atendido pela rede pública de ensino.

Desde a constituição de 1988 tornou-se comprometido com a garantia de um direito, sendo considerado como o programa deste viés mais destacado na América Latina, em termos de tempo de atuação, da continuidade ao longo do tempo, da universalidade no atendimento aos alunos da rede pública, bem como no número de alunos alcançados e total do volume de verbas investidas (BELIK; DOMENE, 2012).

O Artigo 14 da Lei n. 11.947 estabelece que a aquisição dos gêneros alimentares destinados às escolas deve contemplar com no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Ministério da Educação (MEC) às Entidades Executoras (EExs) a agricultura familiar e suas organizações, tendo prioridade os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (BRASIL, 2009). O valor dos repasses é proporcional ao contingente estudantil dos municípios e de acordo com as modalidades de ensino (quadro 4).

**Quadro 4** – Repasse unitário (por aluno) pela União a estados e municípios por dia letivo de acordo com etapa ou modalidade de ensino.

Etapa ou modalidade de ensino	Valor
Creches	R\$ 1,00
Pré-escola	R\$ 0,50
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60
Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos	R\$ 0,30
Ensino integral	R\$ 1,00
Alunos do Programa Mais Educação	R\$ 0,90
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,50

**Fonte:** Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) (2018). Organizado pelo autor.



Os agricultores de produção orgânica ou agroecológica; organizações formais detentoras de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (DAP Jurídica); agricultores familiares organizados em grupos detentores de DAP Física; e fornecedores individuais detentores de DAP Física seguem o primeiro grupo de prioridade (BRASIL, 2015).

O PNAE conta como agente regulador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelo repasse suplementar de verbas aos entes federados, estados e Distrito Federal e municípios. Seu papel na execução do PNAE é o de normatizar, acompanhar, monitorar, fiscalizar e avaliar os recursos repassado às EExs. Estas compreendem os estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais (figura 3). Soma-se a elas a Unidade Executora (UEX), quando as EExs optam pela descentralização na gestão dos recursos, repassando a verba concedida pelo FNDE a essas comunidades representativas dos escolares que trabalham em consonância com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), de caráter fiscalizador.

**Figura 3** – Estrutura do repasse de recursos para financiamento da alimentação escolar.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Para além do viés estritamente assistencialista, as diretrizes do PNAE confrontam os hábitos alimentares dominados por produtos industrializados e desqualificados de valores nutricionais adequados. Assim, no panorama do Programa é considerado que

[...] a adesão indiscriminada a produtos industrializados não compromete apenas a qualidade nutricional da alimentação, pois,

quando práticas alimentares tradicionais cedem lugar a gêneros frequentemente menos saudáveis, mais ricos em gordura e geradores de lixo, compromete-se também a sustentabilidade (TRICHES, 2015, p. 761).

Na perspectiva da Resolução do FNDE nº 26, de 17 de Junho de 2013 sobre Restrições e Vedações é dito o seguinte:

Art. 22 É vedada a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares.

Art. 23 É restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição).

Parágrafo único. O limite dos recursos financeiros para aquisição dos alimentos de que trata o caput deste artigo ficará restrito a 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE.

Em suma, os produtos que não condizem com uma alimentação saudável não estão totalmente impedidos de serem adquiridos pela alimentação escolar. Seja de origem da agricultura familiar, seja de outros fornecedores, deve-se atentar ao caráter restritos à 30% dos recursos totais.

Triches (2015) concebe propício o espaço escolar para a problematização dos convencionais meios não saudáveis e insustentáveis, através da Educação Alimentar e Nutricional (EAN). “No que tange ao aspecto da sustentabilidade, considera-se que a EAN deve preocupar-se com as dimensões do desenvolvimento e dos padrões de produção, de abastecimento, de comercialização, de distribuição e de consumo de alimentos” (TRICHES, 2015, p. 760).

Por esse olhar, a instituição do Programa abre espaço para iniciativas educacionais e populares “[...] de acordo com os hábitos alimentares, a cultura e tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região” (VILLAR et al., 2013, p. 226).

Direcionado ao desenvolvimento sustentável, o Programa considera o aproveitamento dos recursos locais, os quais decorrem da produção agrícola familiar. Com acréscimo na renda e emprego das populações territoriais permite-se que esse ciclo seja o mais local possível, exigindo menor demanda de insumos externos. O papel social conferido ao agricultor, fornecedor de gêneros alimentares aos escolares, condiciona autonomia e promoção de formas saudáveis e sustentáveis de alimentação, além de catalisar o desenvolvimento econômico local.

Todo o processo de fornecimentos de alimentos pelos agricultores familiares percorreu uma trajetória de adequação às características da categorial social. É interessante frisar que o PNAE não se constitui como um projeto acabado, na medida em que existem muito gargalos enfrentados pelos agricultores.

Nota-se que o nível de formalidade e organização dos agricultores, em casos significativos, não está de acordo com as regras e padronizações legalmente exigidas, visto que “a burocracia implícita não é do conhecimento nem do cotidiano da maioria dos agricultores” (TRICHES; SCHNEIDER, 2012, p. 101). Por outro lado,

Para a administração pública a compra de vários pequenos produtores representa, muitas vezes, uma dificuldade gerencial e custos elevados em relação à grande escala, pois demanda um maior investimento em recursos humanos e no processo operacional, o que acaba inviabilizando a comercialização (TURPIN, 2008, p. 85).

Neste contexto, ocorrem conflitos de normas de execução das políticas em relação à realidade dos agricultores familiares, que permitem a criação de “estratégias organizativas” praticadas não “por má fé do gestor público ou do agricultor, mas pela necessidade imperiosa de fazer valer a finalidade da Política ou Programa, suplantando suas dificuldades” (TRICHES; GRISA, 2015, p. 23).

Um importante avanço foi a superação da barreira institucional da Lei de Licitações, ainda com o PAA (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Atualmente os mercados institucionais funcionam por meio de chamadas públicas, instrumento legítimo para o funcionamento dos mercados e em consonância com as diretrizes de sustentabilidade e princípios constitucionais de administração pública.

Neste procedimento também é permitido às EExs recorrerem a produtores de demais localidades quando a agricultura local não apresentar propostas suficientes para o fornecimento, seja pela inexistência ou pelos gargalos que o agricultor familiar enfrenta em relação às normas. Daí a necessidade da revisão e reformulação constante do aparato normativo da política, com participação efetiva do público alvo. Seguido pela preferência local, recorre-se aos agricultores oriundos do mesmo território rural, pelos agricultores do mesmo estado e por último os agricultores de outras localidades do Brasil (BRASIL, 2015).

Assim, existe a preocupação de evitar a concorrência entre os próprios agricultores, fixando os preços dos produtos destinados ao programa. Para isto, é estabelecida a consulta em pelo menos três mercados locais com a finalidade de se obter o valor médio dos produtos, para então, realizar a devida fixação.

Quanto aos produtos agroecológicos e/ou orgânicos, não sendo possível realizar a média de mercado, é estabelecida a adição de 30% do valor obtido para os produtos convencionais na média do mercado local.

As chamadas públicas também devem especificar os preços acrescidos dos dispêndios do fornecimento (tais como fretes e embalagens) dos produtos levantados pelas EExs., constituindo, estes, o valor integral a recebido pelo agricultor familiar e/ou as associações fornecedoras. O valor total das vendas dos agricultores e/ou suas associações deve respeitar o máximo de R\$ 20.000,00 por DAP Familiar/ano/EEx. (BRASIL, 2015).

Outro ponto que condiz com as divergências entre condições dos agricultores e a normatização do PNAE refere-se ao grau de processamento dos alimentos e o número de pontos de entrega, considerando que os produtos menos processados e o menor número de pontos de entrega são condições favoráveis para os fornecedores. Os produtos *in natura*, em muitos casos, tende a ser mais expressivos em quantidade se comparado à exploração de alguns gêneros de origem animal, pois estes requerem adequação normativa e sanitária mais burocrática. Nesse sentido, o estímulo à produção e ao processamento é um desafio às contribuições do Programa (BACCARIN et al., 2012).

A perspectiva emancipatória busca alavancar desenvolvimento das condições dos agricultores familiares, na abertura de mercado, geração de ocupação e renda, somada à organização entre os próprios agricultores. O progresso do Programa também se firma na cooperação e articulação entre agricultores e gestores da alimentação escolar, materializadas no Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Acerca desses espaços Triches e Schneider (2010, p. 944) apontam que

[...] são eles que providenciam o encontro entre os diversos atores e que permitem avançar em relação à superação das barreiras e em direção à governança do processo. A aproximação entre o setor privado e o setor público dentro desses conselhos criam relações de confiança e mútuo respeito e proporcionam conhecimentos, concertamentos e benefícios para ambas as partes.

A adequação da demanda escolar junto à realidade local da agricultura familiar, respeitando os limites da sua produção e os ciclos produtivos, depende do momento no qual o planejamento dos cardápios é realizado, geralmente pelo nutricionista responsável pela alimentação escolar do município. Esta etapa é crucial para o entendimento entre ambas as partes.

Por fim, acredita-se que o aumento da organização dos produtores é um horizonte promissor a ser alcançado, visto que os gêneros são adquiridos, não raro, de agricultores mais articulados e organizados (SARAIVA et al., 2013). Com tudo é primordial a “[...] participação dos produtores em associações e cooperativas que possibilitam essa profissionalização” (TURPIN, 2008, p. 86).

No geral, o número de EExs aderentes ao programa é promissor, pois vem aumentando desde a recente transformação do PNAE, com o Artigo 14 da Lei n.11.947 (SARAIVA et al., 2013; VILLAR et al., 2013). Para aumento satisfatório do número de aderências, Villar et al. (2013) julgam importante uma avaliação qualitativa para desvendar criteriosamente a não aderência, que ainda persiste em número significativo.

Novamente salientando sobre a sustentabilidade outra questão que surge é sobre a aquisição de gêneros alimentares de produção agroecológica via PNAE.

A despeito de não estarem no topo das prioridades de aquisição, segundo Santos et al. (2014), os alimentos agroecológicos podem sofrer impedimento no fornecimento devido a fatores como: produção local insuficiente; falta de certificação; elevado custo; desorganização dos órgãos envolvidos; agricultura convencional em fase de transição para orgânica. Em estudo sobre o caso, os autores concluem que

[...] foi possível observar que a inserção de alimentos orgânicos na alimentação escolar não depende somente do comprometimento e da motivação do gestor municipal do PNAE em adquiri-los. Depende, ainda, de fatores que abrangem produção local, certificação e custo. Isso demonstra a necessidade de assistência e incentivo aos agricultores familiares, os quais são os principais responsáveis pela produção orgânica nacional (SANTOS et al., 2014, p. 1435).

No geral, percebe-se que as políticas públicas desafiam constantemente as implicações geográficas, de distribuição espacial da demanda, de transporte e de localização dos pontos produtores, implicações que podem influenciar o grau de contribuição do PNAE e demais programas aos agricultores familiares.

De certa forma, toda a justificativa das políticas junto ao contexto da questão agrária a elas concernente se depara com as implicações espaciais mencionadas. Existem especificidades locais que são espacialmente diversas, como é o caso da alocação de recursos de acordo com o contingente populacional estudantil, fator que influencia diretamente as estratégias de fornecimento pelo segmento familiar. Além disso, as potencialidades e entraves territoriais são elementos inerentes ao diagnóstico territorial. Estas questões se pretende esboçar no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO 2**

### **FORMAÇÃO E ATUAL CONTEXTO DO VALE DO RIBEIRA E DO PONTAL DO PARANAPANEMA: interface entre os aspectos ambientais e históricos**

Como construção de uma relação social e geográfica, a gênese do território é atribuída a uma história e a um processo de ocupação em dada porção espacial, uma base física, composto juntamente com uma rede de interação e seus agentes.

O fato é que a primazia de um interesse particular em detrimento do interesse geral, no tocante aos Territórios do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, resultou no processo formador do status de decadência econômica combinada com alto nível de pobreza, sobretudo quando se compara os Territórios com o restante do Estado de São Paulo. Assim, a necessidade territorial apontada por Heidrich (2004), que preconiza uma segmentação espacial (frequentemente sob o viés regionalista e não territorial), se formula numa perspectiva de dominação socioespacial associada ao incremento de poder político, lançando mão do aparato público para satisfação de uma necessidade particular.

Neste capítulo empreende-se retomar as trajetórias históricas que levaram o Vale do Ribeira e o Pontal do Paranapanema aos reais e atuais pressupostos diante do enquadramento como espaços focos de políticas públicas territoriais, através, sobretudo das contribuições de Braga (1999) referente ao Vale do Ribeira, e de Feliciano (2009) quando se trata do Pontal do Paranapanema. Contudo, primeiramente, engloba também uma seção dedicada aos aspectos naturais.

Além dos tópicos mencionados, o capítulo segue com a explanação dos entraves e potencialidades que elevam os Territórios ao enfoque territorial da agenda pública de desenvolvimento. Serão analisados os pontos principais com auxílio de dados quantitativos secundários levantados por órgãos públicos, como por exemplo: dados do Censo Demográfico 2010, Censo Agropecuário 2006 e Produção Agrícola Municipal (PAM) levantados pelo IBGE; do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013); das Informações dos Municípios Paulistas (IMP) da Fundação SEADE; do Sistema de Informações Territoriais (SIT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); entre outros.

Basicamente, serão os principais pontos dos entraves e potencialidades divididos em: aspectos demográficos e populacionais; aspectos econômicos e socioeconômicos e o perfil rural e aspectos do campo no âmbito territorial.

## 2.1. Os aspectos naturais

A paisagem natural do Estado de São Paulo se apresenta com semelhanças e diversidades entre as porções Sul e o Oeste. No Vale do Ribeira, por exemplo, o ambiente é comumente estratificado pela literatura em Alto, Médio e Baixo Ribeira, que basicamente indica a descida do planalto até a planície litorânea. Seus limites se dão “[...] ao norte e a leste com as bacias dos rios Tietê e Paranapanema e ao sul com a Bacia do rio Iguaçu” (SANTOS; TATTO, 2008, p. 9).

Nesta porção do Estado ainda é resguardado um importante fragmento da Mata Atlântica. Santos e Tatto (2008, p. 9) recordam que o desmatamento do bioma o levou a uma ínfima porção de 7% em relação ao original, contando o Vale do Ribeira com cerca de 21% deste total preservado. Em números absolutos “são 1.200.000 hectares de florestas; 190.000 hectares de restingas; 30.000 hectares de manguezais e 200 km de uma costa recortada por um complexo de praias, estuários e ilhas” (DIEGUES, 2007, p. 30). Ademais, 78% dessa área de Mata Atlântica responde por diversas situações de endemismo no conjunto composto por remanescentes originais.

A estratificação paisagística do Sul Paulista pauta-se em uma diversidade morfológica. No Alto Ribeira, onde se situam municípios como Iporanga, Apiaí, Ribeira e Itaóca, encontram-se matas e montanhas no conjunto da Serra do Mar, percurso inicial do Rio Ribeira. No Médio Ribeira, planalto abaixo, vão surgindo os tributários nas proximidades das cidades de Sete Barras, Eldorado, Juquiá, Jacupiranga e Registro. Já na baixada, faixa entre o litoral e a Serra do Mar, as planícies da bacia formam as áreas inundáveis no caminho sinuoso do Rio Ribeira que desagua nas proximidades de Iguape (DIEGUES, 2007).

Compreende-se também a baixada por uma série de ilhas contíguas em um cordão, das quais fazem parte Iguape, Cananéia, Ilha Comprida e Ilha do Cardoso. Nesse sistema existe uma interação entre o estuário e o mangue, tendo ao fundo a Serra do Mar, com “[...] várias formações florestais como o manguezal, o jundu, e a mata tropical fluvial” (DIEGUES, 2007, p. 3).

O conjunto territorial é abarcado por uma zona de clima subtropical úmido (média de 18°C e 4 mil mm anuais) em uma área de diversidade geoambiental, com tipos de relevos e solos com diferentes propriedades físico-químicas. O destaque são as formações cársticas “[...] onde existem grutas, cavernas, sumidouros de

drenagem e dolinas. Em função do relevo estes solos são facilmente erodidos quando expostos” (SANTOS; TATTO, 2008, p. 9).

Já no Oeste Paulista, o domínio da vegetação abrangido pela porção física do Território do Pontal do Paranapanema é caracterizado também como Mata Atlântica, mais especificamente como Floresta Estacional Semidecidual (ou Mata Atlântica do Interior). “Os limites físicos dessa região são dados ao norte com o Rio do Peixe, ao sul com o Rio Paranapanema, a oeste com o Rio Paraná e a leste com o Rio Laranja Doce e o Ribeirão dos Gaúchos” (BRASIL, 2007, p. 4).

Contudo, devido ao processo de tomada das terras públicas e consequente devastação da vegetação natural, o Pontal do Paranapanema sofre por condições de um solo empobrecido, a somar a expansão da pecuária bovina com aumento das áreas de pastagem e a chegada da cana-de-açúcar, com a marcha do cultivo rumo ao Oeste Paulista. Um manejo nada apropriado, que acabou por intensificar os processos erosivos porque “os solos são, na sua maioria, muito arenosos, pouco ácidos, pobres em argila e de grande profundidade (1 a 3 m), conseqüentemente de alta drenagem” (RODRIGUES et al., 2007, p. 943).

As características do solo, apontam Rodrigues et al. (2007), tem sua erodibilidade acentuada de acordo com as determinações climáticas e a sazonalidade de seu uso. Marcado por um típico clima tropical, com inverno seco e média anual de aproximadamente 22°C, a pluviosidade é mais intensa, em frequência e volume, na primavera e no verão, sobretudo na estação dos meses de dezembro e fevereiro. É exatamente nesse período que o preparo do solo para o cultivo se inicia, ou seja, quando o solo está exposto a acentuados índices pluviométricos. Nesse contexto, o solo acaba perdendo material nos escoamentos causados pela água.

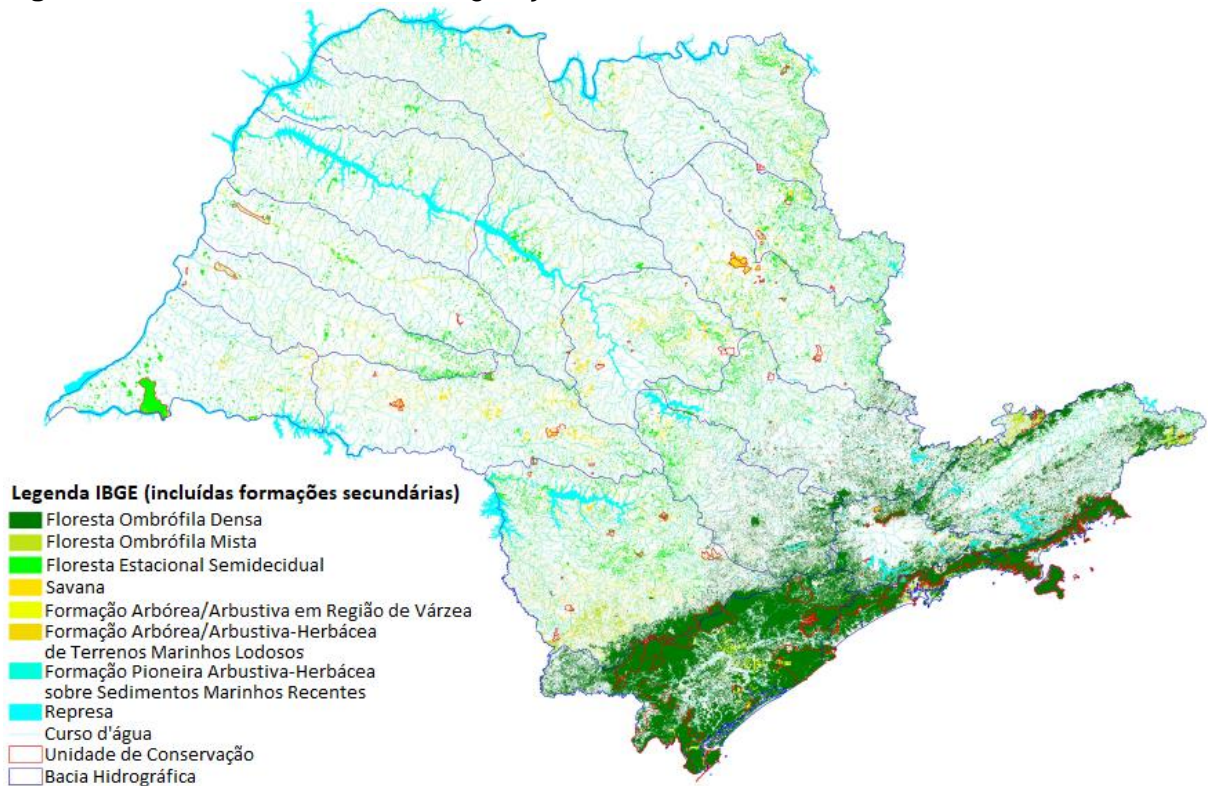
O desmatamento contribuiu diretamente nessa situação, até porque o uso se estabeleceu a cargo da devastação da floresta nativa. Diferentemente do Vale do Ribeira em que ainda participam diversos segmentos das populações tradicionais na demanda territorial de preservação, no caso do Pontal do Paranapanema, tendo em vista a natureza de sua ocupação, por um bom tempo não houve espaço para a permanência ou constituição de populações tradicionais ou de grupos que demandassem uma modificação na estrutura fundiária em vigência.

O Estado Paulista como um todo possui pouco percentual da cobertura vegetal original. De acordo com a figura 4, o Vale do Ribeira e a costa litorânea são



os principais vetores de preservação. No Pontal do Paranapanema destaca-se o Parque Estadual Morro do Diabo (Floresta Estacional Semidecidual).

**Figura 4** – Inventário florestal da vegetação nativa do Estado de São Paulo, 2009.



**Fonte:** São Paulo (2018). Adaptado pelo autor.

O contexto ambiental condiciona maneiras peculiares de interação entre o espaço preservado e as comunidades que ali habitam, se conformando nos pressupostos de sustentabilidade do território. Essa trama melhor será compreendida quando estiver sendo apresentado os principais segmentos das comunidades presentes no local, denominadas de populações tradicionais. Estão estas populações ligadas a um contexto histórico, dos quais se desconectados desse fato, perdem grande parte do valor de compreensão dos territórios. Contudo, acerca da trajetória histórica de ocupação territorial do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema é o que se pretende abordar na sequência.

## 2.2. Processo histórico de ocupação territorial

No Estado de São Paulo, região pioneira na ocupação territorial brasileira, as bandeiras foram responsáveis pelo desbravamento, tendo Iguape e Cananeia, situados no Vale do Ribeira, como principais pontos de partida das incursões.

Tanto no Vale do Ribeira como no Pontal do Paranapanema, o processo de colonização foi responsável pela destruição dos territórios das populações

originárias, embate causado pela expansão das entradas das povoações mineiras contra as tribos indígenas. Situado às terras interioranas do Oeste, esse processo no Pontal do Paranapanema se daria já no século XIX, a princípio, em 1865. Concomitantemente, inúmeros eram os conflitos relacionados à posse das terras, desencadeando uma série de processos de grilagem.

Na concepção de Feliciano (2009), esse quadro caracteriza a emergência de recorrentes atos de destruição dos territórios baseados na economia natural e no suprimento das necessidades locais. Em suma, é um processo de desestabilização dos territórios de pertencimento, de reprodução de vida.

A começar pelo Vale do Ribeira, o povoamento pela colonização territorial desdobra-se em algumas fases, entendidas, sobretudo, por meio da economia e do núcleo predominantes em cada período. Tal periodização, realizada em Braga (1999), favorece o entendimento das peculiaridades que caracterizam o Vale do Ribeira da atualidade (quadro 5).

Assim como nas demais localidades do Brasil, o intento e busca pelos metais preciosos na região inaugura um longo período de ocupação, expansão e defesa do território, tendo como agravante a proximidade do limite de Tordesilhas e os embates entre colonizadores e indígenas. No entanto, a mineração no Ribeira se dividiu em duas fases, em períodos distintos e intercalados por outro, o da construção naval no litoral de Cananéia.

A primeira fase da mineração teve Iguape, em sua estratégica localização, como núcleo de primazia, a despeito da atividade mineradora se desenvolver com maior intensidade onde atualmente se encontra os limites do município de Eldorado. Desse modo, difere-se a ocupação da segunda fase da mineração que teve como núcleo o Alto Ribeira, com escoamento do produto e afluxo de migração por meio do planalto e não pelas incursões via Baixo Ribeira tal como ocorrera no primeiro ciclo do ouro da região (BRAGA, 1999).

Diante de uma estagnação econômica da região, devido ao esgotamento dos aluviões e da decadência da indústria naval em Cananéia, iniciou-se no início do século XIX o alvorecer de um novo ciclo que marcaria a região como produtora de alimentos em escala comercial, tendo como carro-chefe a rizicultura (BRAGA, 1999).

O final deste ciclo ocasionou um processo ainda mais acentuado de estagnação econômica, determinando fortemente o rumo do Vale do Ribeira. A partir desse período o território voltou-se cada vez mais para o âmbito interno, produzindo

para a subsistência e acirrando as disparidades em relação ao restante do Estado. Havia uma marcha da cafeicultura rumo ao Oeste Paulista na incorporação de espaços prósperos, sobretudo ao que condiz à industrialização em período posterior, regida pelo capital cafeeiro acumulado.

**Quadro 5 – Fases do povoamento no Vale do Ribeira, séc. XVI a séc. XX.**

Período	Economia	Núcleo	Observações
Primórdios do século XVI	Pesca, coleta e lavoura de subsistência	Primeiros povoados: Cananéia e Iguape	Restrita ao litoral as funções da primeira fase eram de defesa, ocupação e expansão do território pelos portugueses
Século XVII	Mineração	Vila de Iguape	Iguape como porta de escoamento do metal sediou a primeira casa de fundição de ouro do país; avanço no curso do Ribeira e formação de núcleos no interior (Xiririca, atualmente Eldorado)
Final do século XVII	Indústria de construção naval	Cananéia	Restrito apenas à região litorânea, com ápice em 1734
Século XVIII	Retomada da mineração	Zona serrana do Alto Ribeira (Apiáí)	Escoamento pelo planalto até Sorocaba, via Itapetininga
Século XIX	Arroz	Baixada do Ribeira (Iguape e Cananéia)	Com auge entre 1836 e 1874 foi o período de maior prosperidade para a região
Década de 1870 a década de 1940	Lavoura de subsistência (caipirização)	-	Período de estagnação econômica
1940	Retomada da mercantilização da agricultura regional (chá e banana)	Registro	Culturas introduzidas por imigrantes japoneses (na região desde 1912); passagem da primazia de Iguape para Registro (nova “capital” do Vale do Ribeira)

**Fonte:** Braga (1999). Organizado pelo autor.

Braga (1999) expõe e analisa os fatores históricos e geográficos da estagnação econômica do Vale do Ribeira, em sua concepção o cenário paulista até meados do século XIX deve ser considerado. O espaço-tempo em questão condiz com a emergência do “complexo rural”, definido por Graziano da Silva (1996 apud BRAGA, 1999) pela presença de um produto de valor comercial no circuito produtivo que determina a realocação dos recursos, a depender do preço cotado no mercado

externo. O predomínio do café e a presença secundária da cana-de-açúcar em algumas regiões puseram à margem o complexo rizicultor do Vale do Ribeira.

Ademais, quando o preço do produto comercial estivesse em queda, a produção de subsistência e as necessidades da unidade produtiva era priorizada com a realocação de recursos que ora se utilizara na lavoura comercial. Se com o declínio da mineração no Vale do Ribeira a mão-de-obra escrava fora absorvida na produção rizicultora, haveria a região de passar pelo mesmo problema que a cafeicultura enfrentaria, sobretudo no Vale do Paraíba, com o desmantelamento do complexo rural escravista. Esse é outro fator apontado por Braga (1999) na explicação da estagnação econômica no Ribeira.

A proibição do tráfico negreiro em 1850 proporcionou o aumento do preço do contingente escravo existente na colônia, além dos encargos tarifários quando se realizava a transação de escravos entre as províncias. Contudo, a demanda de mão-de-obra para a cafeicultura fez com que, entre 1850 e 1888 (ano em que fora abolida a escravidão), houvesse uma transferência do contingente das regiões menos dinâmicas para as regiões emergentes. Mesmo distante da zona cafeeira, o que poderia ser positivo no caso do preço baixos das terras, o Vale do Ribeira se defrontou com o problema da mão-de-obra e com a distância geográfica, pesando a falta de infraestruturas. Com capitais provindos da cafeicultura a malha ferroviária em construção acompanhava as terras do oeste paulistas incorporadas na marcha do café, deixando a margem a porção sul do Estado de São Paulo (BRAGA, 1999).

A solução para o problema do transporte seria a alternativa no uso das hidrovias abundantes na região não fosse o assoreamento do Porto de Iguape causado pela construção do Canal do Valo Grande. O empreendimento finalizado no ano de 1852 visava o encurtamento do percurso da produção escoada do interior para o porto de Iguape via Rio Ribeira, cuja foz estava a mais de 20 quilômetros de distância do Porto. Com a abertura do Canal a distância passou para 2,5 quilômetros aproximadamente (BRAGA, 1999).

Tomado o Porto por completo pelo assoreamento em 1903, a região do Ribeira perdeu status na rizicultura frente às dificuldades enfrentadas no escoamento da produção, somadas ao problema da mão-de-obra. Não obstante, a perda da posição na oferta de alimentos deveu-se também à concorrência da produção alimentar ao café tipicamente associada à relação de trabalho do colonato, bem como na importação de gêneros alimentares.

A incorporação da mão-de-obra do colonato não se aplicou com tanto destaque no caso do Ribeira. Para Braga (1999) o estímulo ao capital da lavoura comercial estava atrelado naquele período, inevitavelmente, ao café. Desse modo, as experiências com colonização realizadas na região visando a reanimação da economia do Ribeira foram praticamente fadadas ao insucesso.

A colonização no Estado de São Paulo teve princípio em 1861 com o núcleo colonial Pariquera-Açu no município de Iguape, que posteriormente se desmembraria em outro município, e em 1862 com o núcleo Cananéia sediado no município de mesmo nome. Não obstante, os núcleos, principalmente os posteriores ao pioneirismo em Iguape e Cananéia, foram empreitados de forma particular, como o fluxo de norte-americanos confederados, entre 1865 e 1879, quando se teve o fim da Guerra de Secessão.

Já as lavouras cafeicultoras do Estado, diferentemente da maioria das experiências do Ribeira, contavam com o trabalho do colono europeu vindo por meio de iniciativas oficiais de colonização direcionadas à solução do problema da mão-de-obra. Rumo a elas, também se deslocaram os contingentes de imigrantes cuja insatisfação com o Ribeira. O objetivo era buscar por melhores condições nas porções emergentes, a despeito de ocorrer, com menor intensidade, o percurso inverso, busca da oportunidade de acesso a um pequeno lote de subsistência no Vale do Ribeira por colonos trabalhadores das lavouras cafeeiras. A insatisfação do primeiro deveu-se à impossibilidade da lavoura comercial no isolamento do Vale do Ribeira, ao segundo pesa a dificuldade de ascensão social no contexto das relações econômicas e de trabalho no complexo cafeicultor paulista (BRAGA, 1999).

Além de toda as frustradas experiências de colonização, o problema do isolamento talvez se perdurou como herança do “ciclo do ouro”, quando “[...] o Vale do Ribeira, litorâneo, teve restringido o seu acesso ao planalto” (BRAGA, 1999, p.54), como proteção aos tributos da mineração.

Considera-se também a inaptidão ecológica da maioria das terras para a cafeicultura, dificultando a abertura de capital necessário para atração de infraestruturas. Braga (1999, p.61) assinala que a região apresenta “[...] apenas algumas poucas manchas com aptidão restrita, justamente aquelas próximas a Pariquera-Açu, onde o café chegou a ser cultivado pelos colonos”.

Como apontado, a colonização dos territórios veio a cabo por meio da dizimação de tribos indígenas inteiras, à base de ferro e fogo. Acerca do Pontal do

Paranapanema, Cobra (1923, p.143 apud FELICIANO, 2009, p.220) aponta que tal feito dependeu do conhecimento da organização do cotidiano indígena, com ataques realizados no momento de seu despreparo. Após o ataque, as dadas, expedições de execução indígena, “[...] retiravam-se com os prisioneiros, geralmente só mulheres e um ou outro rapazinho, que o chefe conduzia para a fazenda na situação de semi-escravizados” (COBRA, 1923, p.143 apud FELICIANO, 2009, p.220).

Na época da interiorização nesse domínio territorial, hoje conhecido como Pontal do Paranapanema, já se valia a Lei de Terras no Brasil, datada de 1850. Ora, como aponta Feliciano (2009), se a propriedade moderna é amparada no processo de formulação das constituições nacionais, ela tende a ser uma sucessora dos títulos de nobreza, dando espaço para o surgimento de um Estado que garante a constituição do patrimonialismo e acirrando a questão agrária brasileira.

Neste íterim, “como o controle do poder se manifestava pelo acesso à terra, começam as disputas e conflitos, criando um aumento cada vez maior do processo de grilagem e especulação de terras, no território brasileiro” (FELICIANO, 2009, p.67), sobretudo, quando as terras devolutas, a partir da promulgação da Lei de Terras (1850) passam a ser concedidas somente por meio da compra e não mais por doações oficiais do governo. No contexto da Lei, as posses e sesmarias deveriam ser registradas para que posteriormente o Estado iniciasse o processo de discriminação das terras devolutas.

No Pontal do Paranapanema, na época um sertão desconhecido, ocorreu tentativas de forjar as documentações junto ao Estado. “Foram vários os episódios, desde a falsificação de papéis e até mesmo assinatura, tendo como protagonistas os mineiros José Teodoro de Souza, João da Silveira e Francisco de Paula Marques” (FELICIANO, 2009, p. 229). Mas a ocupação efetiva das terras se deu a partir da abertura da Estrada de Ferro Sorocabana, finalizada já no início do século XX.

Antes da construção da linha férrea, iniciada em 1889, na Vila de Botucatu, e estendida até as barrancas do rio Paraná, em Presidente Epitácio, décadas foram dedicadas ao aperfeiçoamento de técnicas e estratégias de grilagem de terras, fazendo com que a região do Pontal do Paranapanema se configurasse até a atualidade em um emaranhado de títulos e escrituras sem nenhum amparo legal (FELICIANO, 2009, p.223).

José Teodoro de Souza empreendeu uma busca por legitimação das terras que quisera declarar como sua propriedade, conseguindo se desvencilhar do vencimento de prazos cedidos pela Lei de Terras para manifestação e registro das

mesmas. Para tanto, uma expedição foi realizada no intento de levantar alguns pontos para possível descrição no documento, não sendo um fato o estabelecimento nessas terras anteriormente.

Feliciano (2009) aponta que o registro do vigário (ou registro paroquial), mesmo não tendo finalidade efetiva de cadastro, era usado como uma forma de legitimar terras griladas, um primeiro passo, apenas para o governo ter conhecimento da “posse” das terras, abrindo caminho para processos futuros.

Para melhor escamotear o processo de grilagem, o requerente das terras descritas no registro paroquial as partilhou em lotes e os vendeu na pretensão de viabilizar a ocupação o mais depressa possível. Entre os paulistas já pairavam os rumores das incertezas dominiais das terras e o temor de que o Estado as tomasse de volta depois de compradas. Foi preciso, portanto, que José Teodoro de Souza viajasse até a sua terra natal e convencesse os mineiros a ocuparem a região. Feito essa etapa, voltou à Vila de Botucatu, onde pleiteou o registro paroquial e fundou o povoado de São José dos Campos Novos do Paranapanema nas glebas que constava no documento (FELICIANO, 2009).

A repartição do conjunto da terra levou a cabo um processo de alienação dominial que perdura até os dias atuais. As “sortes da terra”, como é denominado cada uma dessas parcelas, se definiam por três aspectos: a sorte de adquirir as melhores parcelas no aspecto de medidas de terra com base nos cursos d’água (as terras “aguadas”); a sorte no aspecto legal, de ter as parcelas adquiridas reconhecidas pelo documento apresentado junto ao Estado; e também a sorte, no aspecto figurado, de sobreviver à possíveis ataques nas longínquas terras (FELICIANO, 2009, p. 233).

Contudo, a principal preocupação pairava mesmo sobre a possível retomada das terras pelo Estado após uma contingente visita de comissários do governo para o Pontal. Seriam eles enviados a serviço de vistoria, verificando se as descrições das escrituras registradas eram fidedignas à realidade. Foi o que aconteceu há aproximadamente 30 anos posteriores à Lei de Terras.

Todavia, tal medida do governo não conteve ação de grilagem de terras devolutas. Construíram inúmeras estratégias para conseguir burlar as leis e os ‘olhares’ dos funcionários que compunham as comissões. Muitos, para facilitar a legitimação que desejava, repartiam as terras e vendiam em diversos talhos de terrenos, reduzindo o volume, para que os comissários do governo não desconfiassem; outros, por ameaças ou por encomenda, eram

“convidados” a prestarem depoimento, dizendo saber de tudo sobre a ocupação ou não saber de nada, de acordo com a vontade do “freguês” (FELICIANO, 2009, p. 235).

Isso porque, segundo o que preconizava a Lei de 1850, só deveriam ser reconhecidos os documentos das terras cujo requerente fosse o primeiro ocupante, que a tomada da posse tivesse sido de forma “mansa e pacífica”, ou então que as terras tivessem sido transferidas de um primeiro ocupante, além de ser exigido o cultivo estabelecido, mesmo que primário, e morada habitual por quem detinha a posse ou representante (FELICIANO, 2009, p. 234).

Foram duas fazendas que deram origem ao que hoje se conhece por Pontal do Paranapanema. A Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, declarada por Antonio Gouveia (1856), era contígua à Fazenda Boa Esperança do Aguapeí, posse de José Teodoro de Souza.

Como se vê, a partir dos grandes posseiros/grileiros começou o conflito dominial no Pontal do Paranapanema. Ambos os senhores citados trataram, como já foi dito, de realizar o registro paroquial e, em seguida, parcelar, vender, trocar ao máximo essas terras, não permitindo saber de fato quem comprou de boa ou má fé (FELICIANO, 2009, p. 238).

A alienação dominial das terras da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio deveu-se ao seu registro transferido, primeiramente, do requerente da primeira versão em 1856, Antonio Gouveia, para Joaquim Alves Lima em 1861. Com sua morte, teve a posse transferida para o filho, João Evangelista de Lima, que manifestou interesse de legitimação no ano de 1886.

Já a Fazenda Boa Esperança do Aguapeí de José Teodoro de Souza foi transferida para Francisco de Paula Moraes, seu genro. Em 1902 foi alvo de uma solicitação de legitimação por José Rodrigues Tucunduva. O reconhecimento oficial deferiu apenas as terras ao curso superior do Rio do Peixe.

Apesar de todos os esforços, em ambos os casos, a maioria das terras não teve o reconhecimento desejado pelos autores das solicitações. “Com isso, no início do século XX, grande parte dos títulos da área denominada Pontal do Paranapanema fora declarada nula e imprestável” (FELICIANO, 2009, p. 238).

Diante da situação houve ainda mais duas tentativas de burlar e confundir as peças apresentadas nos pedidos de legitimação. Primeiramente, lançaram mão da permuta entre as duas principais fazendas. João Goulart, que teve negado o pedido de legitimação da Fazenda Aguapeí e Boa Esperança, tentou realizar a troca com



João Evangelista de Lima, requerente da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio. Após terem os pedidos anulados e considerados falsos pelo governo de Manoel Goulart, em 1891 solicita a alocação de imigrantes atendidos pelo programa do governo federal na Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, como se a permuta com João Evangelista de Lima tivesse sido aprovada.

O pedido teve seu deferimento atendido pelo governo, abrindo portas para que diversos outros grileiros tomassem as mesmas providências. “Foi somente na década de 1930 que o poder judiciário de São Paulo constatou, através de laudos periciais, que a assinatura do Frei Pacífico de Monte Falco, tomada por Antonio Gouveia, foi falsificada” (FELICIANO, 2009, p.241).

Nesse contexto, o Estado, a despeito de toda invalidade e falsificação dos documentos apresentados pelos grileiros, não reconheceu juridicamente as terras como terras devolutas e não as tomou para o seu domínio, mesmo sendo de conhecimento de todos que as terras de fato não eram de particulares.

A determinação do governo em atuar no tocante das terras devolutas emergiu com as expansões do cultivo cafeeiro no Estado de São Paulo. Em 1895, criou-se a Lei n. 323 com respaldo da Lei de Terras, dispositivos legais rigorosos que visavam a valorização da terra. Contudo, tal feito resultou na valorização não pela venda direta das terras pelo Estado, mas sim pelo alto grau de grilagem que acabou por elevar os preços fundiários (FELICIANO, 2009).

O rigoroso aparato legal perdeu força para as pressões dos tomadores de terras, os grileiros. Isto porque a 1ª Constituição da República Brasileira autorizou a transferência de responsabilidade da questão das terras públicas aos governos estaduais. Nessa perspectiva, em 1898 a grilagem de terras é beneficiada pela Lei n. 545, que preconizava

[...] a legitimação automática (independentemente do processo de legitimação) das posses que tivessem um título de domínio anterior a 1878 e das terras que estivessem na posse particular, com morada habitual e cultura efetiva desde 1868; e outro ponto, a legitimação (com instrução ao processo) das posses de primeira ocupação estabelecidas até a promulgação da lei de 22 de junho de 1895” (FELICIANO, 2009, p. 242).

Mesmo com a possibilidade resgatar o domínio através do Registro Público das Terras criado na esteira da Lei n. 545 de 1898, o governo não levantou informações suficientes das terras devolutas, em termos de quantidade e localização. Com isso, “as medidas manifestadas pela lei caíam em descrédito

perante os posseiros/grileiros, pois tinham sempre apoio político local ou regional para continuarem suas ações” (FELICIANO, 2009, p. 243).

Após a Primeira Guerra Mundial, em São Paulo há uma nova expansão cafeeira, e com ela mais uma tentativa do governo em retomar a problemática das terras devolutas. Contudo, “na contra marcha dos princípios promulgados pela lei de 1850, a esfera estadual, de 1921 autorizou a concessão gratuita de terras devolutas, abrindo possibilidade de legalizar todas as terras, no período de 1895 a 1921” (FELICIANO, 2009, p.243), por meio da Lei n. 1.844 de 1921.

Ficou evidente que a intervenção estatal não teve como pressuposto uma atuação concreta na resolução do conflito dominial. Estranhamente, os grileiros não formalizaram suas terras mesmo com a brecha da Lei n. 1.844 de 1921, possivelmente por insegurança e fragilidades no conteúdo de seus documentos.

No governo de Fernando Costa a questão devoluta para a uma problemática ambiental. Na “[...] tentativa de conter, em princípio, o desmatamento desenvolvido pela frente pioneira e as disputas constantes de terras entre os grileiros, nas últimas áreas de florestas do Planalto Ocidental” (FELICIANO, 2009, p. 244), foram criados: em 1941, o Parque Estadual do Pontal do Paranapanema; em 1942, a Reserva Lagoa São Paulo (Presidente Venceslau); e em 1943, a Grande Reserva do Pontal do Paranapanema (aproximadamente 100.000 alqueires).

A despeito do intento, no governo Adhemar de Barros, de ligação direta e evidente com poder político regional, as reservas foram invadidas e negociadas, tudo com apoio dos tomadores de terras públicas. Tudo foi encabeçado por um processo de “golpe da arrematação”: como o pedido de diminuição das áreas de reserva ao poder público fora negado, decidiram os golpistas (que envolvia pessoas do executivo e do judiciário, inclusive familiares dos políticos) leiloar as terras devolutas griladas tidas como propriedades particulares, com a justificativa de atraso na arrecadação de impostos.

O processo investigativo da causa se deu após a repercussão dos atos ilegais nas manchetes de jornais de ampla circulação. Com Jânio Quadros, em 1955, “[...] o processo administrativo instaurado no ano anterior concluiu o envolvimento de funcionários públicos no golpe” (FELICIANO, 2009, p. 248). Uma das medidas adotadas pelo governo diante da questão foi a suspensão de financiamento agropecuário com cifras do banco do Estado às terras que situavam nas áreas de conflito dominial.

Mesmo que na gestão de Carvalho Pinto (1959) as pressões dos grileiros tenham diminuído, com a volta de Adhemar de Barros, em 1962, os conflitos tenderam a diminuir, visto a parceria entre esse governo e os latifundiários. Nessa perspectiva, Feliciano (2009) – com base em Barbosa (1990) – aponta que no período da volta de Adhemar de Barros

[...] o ramal de Dourado recebeu novas verbas; o número de fiscais florestais ficou reduzido; as serrarias voltaram a todo vapor; os vagões-gôndolas que foram proibidos no governo de Jânio Quadros voltaram a compor os cargueiros da ferrovia; os loteamentos que daria origem à cidade de Rosana, que havia sido impugnado, foram todos vendidos pela imobiliária Camargo Correa; e novamente as ações discriminatórias foram esquecidas (FELICIANO, 2009, p. 249).

Já na década de 1970, os olhares dos governos voltam-se às perspectivas desenvolvimentistas para o Pontal do Paranapanema, mesmo com o processo de expansão e ocupação por particulares e empresas em vigor.

Assim, o governo de Roberto Costa de Abreu Sodré (que possuía terras no 13º Perímetro) planeja a integração econômica da região, lançando mão de linhas de crédito e construção de estradas e escolas. Demais projetos que visavam a geração de energia e produção do álcool, com iminente expansão da cana-de-açúcar, elevaram os preços fundiários do Pontal, sem, contudo, resolver a questão dominial das terras griladas.

Esta trajetória histórica de ocupação dos territórios é a raiz factual do atual diagnóstico do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema. Diante de particularidades, ambos se apresentam com traços comuns entre suas dinâmicas, seus agentes, suas fragilidades e em suas potencialidades. O respaldo dos fatos de ocupação proporciona delinear assertivas próprias ao aparato justificativo das políticas públicas.

### **2.3. Entraves territoriais, potencialidades e políticas públicas**

A ocupação do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema aponta interesses específicos dos agentes que atuaram e atuam nestes espaços. São tidos aqui como territórios justamente por conta da rede de interações complementares e conflituosas que expõem os problemas da trama territorial. O foco de políticas públicas são os territórios deprimidos, com respaldo nos fatores que fizeram pesar a atual baixa dinâmica econômica, com baixa participação de setores não primários, com forte dependência do campo e atividades que ali se desenvolvem.

Ora, se há a busca por melhorias em infraestruturas como catalisadora da alavancagem econômica, é iminente a aceleração na reprodução do capital.

Em Braga (1999), há uma crítica à defesa de que o declínio econômico sofrido pelo Vale do Ribeira deveu-se a um imperialismo praticado pelas porções mais desenvolvidas do Estado de São Paulo, sobretudo aquelas que prosperaram sob o ciclo do café. O autor aponta que se deve valorizar os fatores histórico-geográficos responsáveis pelos territórios deprimidos em vez de induzir a análise por meio de uma abordagem de desenvolvimento desigual da reprodução do capital.

Padrões diferenciados de reprodução do capital não se constituem diretamente em apropriação de uma área em dimensão política. Já, o domínio territorial [integração socioespacial] que envolve o âmbito público, necessariamente vincula-se ao poder político, constitui a objetivação de uma classe, coalizão ou grupo social que busca a transformação do seu interesse próprio em interesse público ou geral (HEIDRICH, 2004, p. 45).

Considerando todo o panorama, reafirma-se a premência em valorizar os aspectos territoriais e suas potencialidades que revela os Territórios aqui abarcados como local privilegiado para as ações das políticas públicas. A persistência da pobreza e da fome no campo é um paradoxo a ser enfrentado na elaboração e execução de ações que estimulem as contribuições da intervenção pública.

Potencialidades, nesse sentido, são possibilidades de transformação do quadro real em alternativas eficazes de subsistir, respeitando as culturas, impulsionando a economia justa, equilibrando o uso dos ecossistemas e alavancando a promoção social de agentes que são essenciais em todo esse processo. Na perspectiva da sustentabilidade, as potencialidades condizem ao que os territórios possuem, em termos de recursos humanos e naturais, visando a diminuição da dependência externa, tanto material quanto em tomadas de decisões.

Comumente, em planos de intervenção pública em regiões menos desenvolvidas é perceptível a persistência de atribuições econômicas que evidenciam a falta, em detrimento das potencialidades e até mesmo das características e interesses das populações locais. Ademais, este é um estigma carregado no próprio conceito de desenvolvimento.

Retomando o contexto recente de políticas para o Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, Feliciano (2009) aponta as políticas da década de 1970, sobretudo na conjuntura mundial da crise do petróleo de 1973, como importante marco para a alavancagem do desenvolvimento destas regiões.

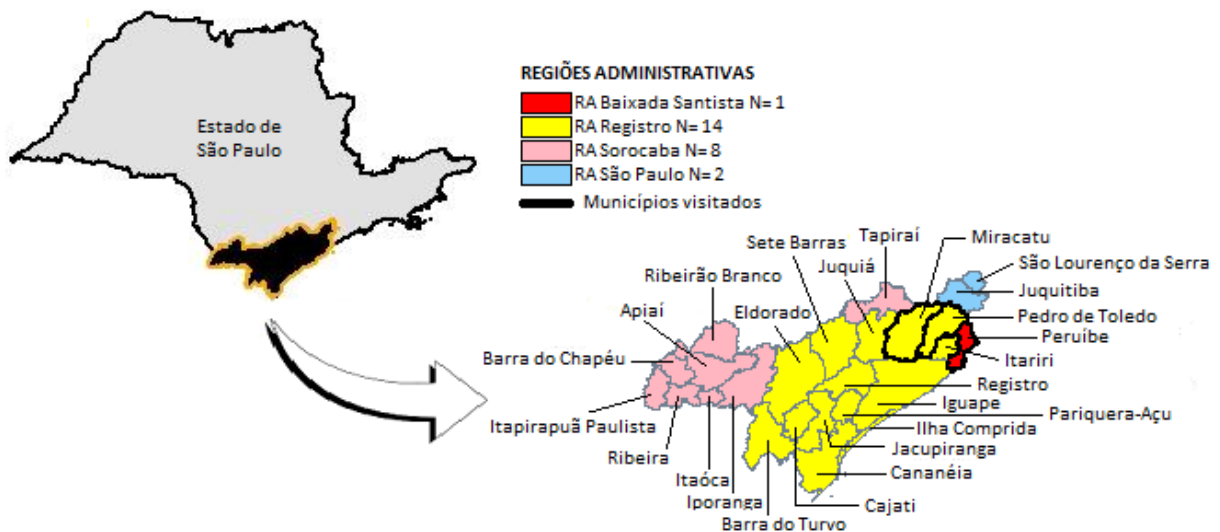
No ímpeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que teve a premissa de desconcentração industrial do eixo Rio-São Paulo e o impulso à modernização da agricultura, o governo paulista adota a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional como forma de dinamizar a industrialização do Estado como um todo, descentralizando a atividade da Grande São Paulo.

O Pontal do Paranapanema e o Vale do Ribeira foram enquadrados como Áreas de Promoção. Até hoje essas duas regiões são identificadas como “regiões problemas do Estado”. Eram caracterizadas como área de urbanização incipiente e estrutura produtiva frágil. Propunha-se para essas regiões a dinamização dos setores secundários e terciários relacionados com atividades “agropastoris” e turísticas (FELICIANO, 2009, p. 253).

Assim, os objetivos das políticas públicas perduram desde a implantação recente, tendo em vista a dinamização econômica. Obviamente, o viés de tais propostas foram se alterando durante a trajetória, como vimos anteriormente no histórico de ambos os Territórios, e se apresentam na atualidade através de programas de incentivo às potencialidades territoriais, promovendo o melhor aproveitamento dos recursos naturais e humanos e toda a rede de interação política e social existente, na tentativa de se romperem vícios de poder.

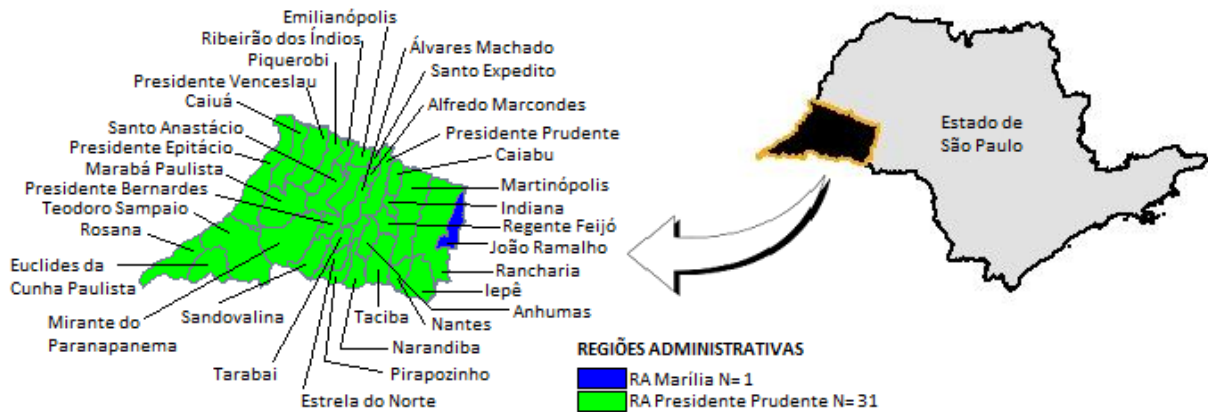
Os Territórios não acompanham os arranjos político-administrativos preexistentes (figura 5 e 6). Lançam mão de aspectos demográficos, econômicos, sociais, culturais e ambientais no arranjo alternativo proposto pelo Programa Territórios da Cidadania, além de também englobar os aspectos específicos do campo, como a questão fundiária, a produção, o trabalho, entre outros.

**Figura 5** – Território da Cidadania Vale do Ribeira, Estado de São Paulo, Brasil.



**Fonte:** Sistema de Informações Territoriais (SIT), 2018. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 19 julho 2018. Adaptado pelo autor.

**Figura 6** – Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo, Brasil.



**Fonte:** SIT, 2018. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 19 julho 2018. Adaptado pelo autor.

Esta referência de arranjo espacial alternativo ganha notoriedade na constituição dos Territórios da Cidadania que se encontram distribuídos em diversas partes do território nacional (figura 7).

**Figura 7** – Territórios da Cidadania, Brasil.



**Fonte:** SIT, 2018. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 30 outubro 2018.

Segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de ambos os Territórios há entraves principais a serem enfrentados, tendo em vista os planejamentos propostos.

No TCPP foi diagnosticada a precariedade de infraestruturas produtivas e de transportes, com o pesar da distância em que se encontra o Território dos mercados de consumo. Ademais, a perspectiva não tende a ser positiva em um ambiente cuja a desarticulação entre agentes territoriais, nas diversas esferas (políticas, econômicas e sociais), não contribui para alavancagem da cooperação institucional e da tradição associativista (BRASIL, 2007).

O panorama da economia do TCPP também é de desarticulação entre os setores econômicos, desencadeando um baixo avanço do setor produtivo. A evasão de investimento do Pontal deve-se à proximidade do Paraná e do Mato Grosso do Sul, estados que incentivam e beneficiam os investidores em termos fiscais e infraestruturais (BRASIL, 2007).

Contudo, a situação referente ao campo e aos produtores rurais não se difere, mantendo perspectivas não promissoras, visto que a estrutura fundiária desregulamentada não abre possibilidades de iniciativas de desenvolvimento e oportunidades, sobretudo aos mais jovens que tendem a migrar do campo para a cidade e do Território para outras localidades. Outros pontos são: a inadequação e insuficiência da assistência técnica; dificuldades na obtenção de crédito; e os problemas acarretados pela expansão canavieira no Oeste Paulista (BRASIL, 2007).

Por fim, a dimensão ambiental, apesar de ser uma potencialidade territorial, se apresenta também como um dos pontos primordiais entre os entraves enfrentados na pauta do desenvolvimento. Pelo PTDRS elaborado no âmbito do TCPP pôde-se diagnosticar que existem entraves no momento de se pleitear o licenciamento ambiental, a despeito do Pontal já possuir uma grande área desprovida de vegetação natural. Além disso, existem “dificuldades de produção ligadas à escassez de água e à baixa qualidade dos solos” (BRASIL, 2007, p. 6).

No PTDRS do TCVR foram levantados, em sua maioria, pontos similares com aqueles levantados no TCPP, sobretudo aos aspectos de falta de infraestrutura, considerando o “isolamento” do Vale do Ribeira em termos de malhas de transportes, situação que historicamente levou a sua estagnação econômica. Não somente em termos de vias estaduais e federais, no TCVR existe também uma demanda muito expressiva de estradas rurais municipais para escoamento das respectivas produções agropecuárias. Com o pesar da má conservação e manutenção das mesmas, as iniciativas de desenvolvimento tendem a se deparar com este entrave. Outro ponto em comum é a irregular questão fundiária, o que

implica em falta de oportunidade para a população que depende exclusivamente do trabalho no setor primário (CONFERÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO VALE DO RIBEIRA, 2007).

No mais, na 1ª Conferência Regional de Desenvolvimento Territorial do Vale do Ribeira (2007, p. 9), também foi reconhecida a “tecnologia e pesquisa insuficientes e inadequadas à realidade e especificidade local, e a falta de investimentos em políticas sociais inclusivas”. Muito embora o TCVR, ao lado do TCPP, tenha sido alvo de políticas regionais desde a década de 1970, ainda persistem os sinais de sua fraqueza econômica que se arrasta com intensidade desde o assoreamento do Porto de Iguape, causando com isso o encarecimento de oportunidades, o acirramento de conflitos dominiais e empobrecimento da população, sobretudo das parcelas que dependem da economia rural. É nessa perspectiva que se devem valer as pesquisas e as políticas públicas.

Reconhecido por suas reservas e parques, a dimensão ambiental revelou que no TCVR existe um processo desordenado de reflorestamento, ao mesmo tempo em que predomina a aplicação de leis ambientais não compensatórias, apenas de caráter restritivo. Neste íterim, também não foram exaltadas iniciativas educativas quanto ao aparato legislativo ambiental e nem mesmo incentivo do desenvolvimento sustentável por tais leis (CONFERÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO VALE DO RIBEIRA, 2007).

Em suma, se no TCPP a formação se deu pela tomada de terras públicas por processos de grilagens e no TCVR, pós decadência econômica, sobretudo com o assoreamento do Porto de Iguape, as políticas de colonização estiveram pautadas fortemente em ações *top-down*, cabe apresentar alguma caracterização atualizada dos mesmos, bem como credenciar a importância de serem tomados como foco das políticas territoriais. É o que se pretende a seguir.

### **2.3.1. Demografia e populações territoriais**

Queiroz (2006) na segunda metade da década de 1970 diagnosticava em seu trabalho sobre os “Caipiras Negros no Vale do Ribeira” as condições da Baixada do Ribeira. Por meio do Censo Demográfico do IBGE do ano de 1970 apontava que a região se caracterizava pela inexpressiva densidade demográfica e por ser pouco povoada. O mesmo consta em Braga (1999), o Vale do Ribeira como a porção



territorial menos ocupada no Estado de São Paulo, a despeito de ser uma das primeiras a serem colonizadas pelos europeus no Brasil.

Além de pouco povoada e com baixa densidade demográfica, Queiroz (2006) elenca ainda uma série de características para a região, a saber: o predomínio de uma população rural em comparação a população urbana; uma economia fundamentada na agricultura e pecuária; a agricultura policultora com predomínio de pequenas e médias propriedades conduzidas pelos próprios donos/posseiros com técnicas agrícolas rudimentares; grande número de pessoas vivendo em terras devolutas; e baixo padrão de produtividade e consumo.

No caso do Pontal do Paranapanema, pela trajetória da demanda territorial em um contexto altamente concentrador de terras, os assentados da reforma agrária acabaram por exercer o papel de agentes priorizados para se levar a cabo as ações de desenvolvimento territorial. Retomando Fernandes e Ramalho (2001), a instalação dos assentamentos demandou melhorias de serviços públicos e infraestrutura, além de dinamizar a estrutura agrária e o uso da terra em uma demanda efetiva por políticas adequadas ao contexto do Pontal. Esses são pressupostos básicos para resolver a questão da intensa degradação ambiental que ali ocorre, por frear a expansão de monoculturas como a cana-de-açúcar e desacelerar a instalação de pastagens em solos fragilizados.

É inegável que o incentivo às populações fornece respaldo positivo para a demanda sustentável dos territórios. Existe uma interação específica entre as populações territoriais e o ambiente concernente.

Tomando o Vale do Ribeira como exemplo temos quatro segmentos no conjunto das populações tradicionais. Segundo Diegues (2007, p. 4) são: os povos indígenas, os caiçaras, os quilombolas e os caipiras. “A esses grupos humanos vieram se ajuntar, mais tarde, outros *migrantes europeus* como suíços, franceses, alemães, italianos, também norte-americanos e japoneses” (grifo do autor).

Cada segmento é constituído por uma historicidade e peculiaridades no envolvimento com o ambiente. Os indígenas são dotados de uma interação bem mais íntima com as áreas naturais. Nesse sentido, Diegues (2007, p. 34) aponta que no Vale do Ribeira os remanescentes de subgrupos Mbya e Ñandeva vivem em áreas protegidas por lei, são “[...] comunidades Guarani em municípios como Peruíbe, Itariri, Cananéia [e] Pariquera-Açu”.

Em alguns municípios, como Iguape, Cananéia, essas áreas de proteção representam mais de 40% de todo o território, pelas quais os municípios recebem o imposto chamado ICMS-Ecológico, em compensação pelo fato de nessas unidades de conservação não serem permitidas atividades humanas. No entanto, poucas dessas unidades de proteção integral, principalmente os parques estaduais recebem visitação pública, por estarem desaparelhados para tal (DIEGUES, 2007, p. 34).

Já a cultura caiçara, o principal traço consiste na junção da agricultura e da pesca como principais fontes de recursos no modo de vida que estão inseridos, em um verdadeiro “[...] conjunto de práticas materiais e imateriais ligadas ao mesmo tempo ao mar e à terra” (DIEGUES, 2007, p. 17).

Eles cultivam alimentos que simbolizam a tradição, como a variedade de mandiocas e seus respectivos produtos, utilizados em receita de farinhas, bolos, cuscuz, entre outros. Além disso, plantam também em seus domínios “árvores frutíferas, bananeiras, abóboras, batata doce e cará” (DIEGUES, 2007, p. 18).

Por outro lado, “alguns aspectos da cultural imaterial ligados ao meio rural, tais como as festas de Reis, do Divino, de São Gonçalo, de São Benedito, são também partilhados pelos vários grupos tradicionais” (DIEGUES, 2007, p. 16).

Em suma, o modo de ser do caiçara e sua cultura revelam a junção de hábitos, costumes e cultura do índio, do europeu e do negro.

Diegues (2007) aponta que na atualidade existem em torno de 51 comunidades quilombolas no Vale do Ribeira. Os negros quando permaneceram no Vale, findado o ciclo aurífero, tornaram-se agricultores e ao mesmo tempo desenvolviam as atividades de extrativismo do palmito e artesanatos. Santos e Tatto (2008, p. 10), destacam também que “a produção de banana juntamente com a extração de palmito juçara (*Euterpes edulis*) tornou-se, décadas depois, a principal fonte econômica da maioria das comunidades quilombolas do Vale do Ribeira”.

Os quilombos são conduzidos por um modo conservacionista na interação com o ambiente. Contudo, as restrições da recente legislação ambiental (de 1950 a 1990) de alguma forma transformaram as comunidades, impulsionando “[...] novos padrões de ações de sobrevivência entre elas, alterando práticas centenárias, como a extração de produtos na mata e o sistema tradicional de agricultura de corte e queima” (SANTOS; TATTO, 2008, p. 10).

Santos e Satto (2008, p. 10) apontam que os quilombos remontam um histórico de 300 anos atrás, quando o trabalho já mantinha estreita ligação com a

natureza, “extraindo dela os meios para sua subsistência e reprodução cultural”, e acumulando “ao longo das várias gerações, conhecimentos tradicionais e profundos sobre os ecossistemas da região”. Por vezes, o trabalho no quilombo era associado com o exercido nas grandes fazendas, ou como meeiros e pequenos produtores.

Diegues (2007) com base em Darcy Ribeiro, aponta que a origem dos caipiras está vinculada ao modo de vida que se expandiu com a mineração, cuja principais localidades eram onde predominavam a produção artesanal e mantimentos. Em suma, enquanto a atividade mineradora era essencialmente urbana, nos campos virgens e matas do Centro-Sul brasileiro se assentavam essas populações, inseridas em um contexto de baixo dinamismo comercial e responsáveis por “uma agricultura itinerante que derruba e queima novas glebas de mata para a roça combinada com a caça, pesca e coleta” (DIEGUES, 2007, p. 20).

Como vimos, no Vale do Ribeira a expansão do modo de vida caipira coincidiu com a decadência econômica que perpassou o Território entre a década de 1870 e a década de 1940. As particularidades de sua cultura condizem com forte religiosidade e proximidade das relações, através de “ajuda mútua nas atividades agrícolas”. Em épocas mais recentes retratadas por Darcy Ribeiro, os caipiras “[...] imersos na pequena produção mercantil, consorciando a pequena lavoura, pecuária e produção artesanal” (DIEGUES, 2007, p. 20), se restringem a nichos situados nos relevos mais acidentados da Mata Atlântica e da Serra do Mar. O caráter restrito atual deve-se ao avanço das monocultura cafeeiras e canavieiras, bem como pelo gado. Outros fatores que impulsionaram a retração dos caipiras foram a intensificação da urbanização e dos conflitos dominiais de terras.

Em suma, no Vale do Ribeira, a prática conservacionista a despeito de ser amparada pela legislação é, antes de tudo, uma realidade que influencia diretamente no modo de vida das populações tradicionais. Por exemplo,

Os territórios quilombolas, em circunvizinhança com Unidades de Conservação, formam importante corredor biológico ainda preservado de Mata Atlântica que interliga o Alto e Médio Vale do Ribeira (região serrana), onde estão situados os Parques Estaduais de Jurupará, Intervales, Carlos Botelho, Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (Petar) e a Estação Ecológica de Xitué, e o Baixo Vale do Ribeira (Planície Sedimentar e Litorânea), onde está localizado o Mosaico do Jacupiranga e o Parque Estadual da Ilha da Cardoso (SANTOS; TATTO, 2008, p. 10).

Nessa ocasião, no Território se despertou, em décadas recentes, a inserção do setor de serviços através do turismo (pousadas, guias turísticas, rotas turísticas),

de modo que [...] desponta, em quase todos os municípios, como a atividade mais importante da região, tanto no Alto e Médio Ribeira [...] ainda que poucos deles estejam preparados para essa atividade” (DIEGUES, 2007, p. 28).

Em uma perspectiva quase que inversa, “é sabido que, do ponto de vista do processo de ocupação da região do Pontal do Paranapanema, existe uma forte relação entre o intenso processo de degradação dos biomas locais e genocídio indígena” (BRASIL, 2011, p. 14). Anterior às entradas e bandeiras, (ocorrido já em meados do século XIX) ali habitavam as tribos Xavante, Caingang e Caiuá.

Rodrigues et al. (2007, p. 943) relembram desse processo relativamente recente em comparação com a história do Estado. Do início do processo de grilagem das terras até a década de 1940 foram devastadas áreas e dizimadas populações indígenas inteiras, mas ainda permanecia uma área de reserva em tamanho bastante considerável. Assim, “até 1942, os quase 247.000 ha que contemplavam a região possuíam cobertura vegetal, o que era conhecida como “Grande Reserva do Pontal”. Hoje restam apenas 1,85%, contida no Parque Estadual Morro do Diabo e fragmentos adjacentes”, devido à fragilidade dos aparatos ambientais legais no combate aos tomadores de terras públicas.

Referente aos projetos de instalação de usinas hidrelétricas de Porto Primavera, Rosana e Taquaruçu, Feliciano (2009) aponta que se inseriram em planos setoriais do governo e a finalização das obras não foi uma preocupação imediata pelo Estado. A cargo desse contexto o alagamento das áreas causou a desapropriação de famílias de agricultores e a falta de empregos quando as obras findaram, sobretudo considerado o inchamento populacional devido ao atrativo de empregos na construção das usinas.

Esse contingente dará peso aos movimentos de luta pelo acesso à terra, como no caso do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) (FELICIANO, 2009). Este movimento é responsável pelos impactos socioterritoriais causados pela contestação da estrutura fundiária presente no Pontal e pelas ocupações realizadas em terras griladas iniciadas em julho de 1990 com a primeira ocupação no município de Teodoro Sampaio (FERNANDES; RAMALHO, 2001).

De qualquer forma pode-se considerar que toda atuação que visa reverter o quadro conflituoso do Pontal na esteira da resolução dos problemas ambientais deve levar em conta a “reintrodução de formas mais eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, através da promoção de projetos de assentamentos”. Além disso,

deve-se primar pela “recuperação ambiental de áreas hoje degradadas pela exploração extensiva, através da recomposição florestal de áreas de preservação permanente e de Reserva Legal Obrigatória (protegidas por lei) nos assentamentos” (FELICIANO, 2009, p. 258).

O levantamento de dados das populações tradicionais do território aponta que no Vale do Ribeira existem populações de pescadores, quilombos e terras indígenas, enquanto que no Pontal do Paranapanema, deste grupo, existem apenas os pescadores (tabela 1).

**Tabela 1** – Número de pescadores, quilombolas e terras indígenas dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, por município.

Vale do Ribeira				Pontal do Paranapanema			
Município	Pesc.	Quil.	T. Indíg.	Município	Pesc.	Quil.	T. Indíg.
Apiaí	-	-	-	Alfredo Marcondes	6	-	-
Barra do Chapéu	-	-	-	Álvares Machado	8	-	-
Barra do Turvo	-	7	-	Anhumas	1	-	-
Cajati	3	-	-	Caiabu	-	-	-
Cananéia	879	7	2	Caiuá	18	-	-
Eldorado	-	9	-	Emilianópolis	34	-	-
Iguape	1.656	1	4	Estrela do Norte	-	-	-
Ilha Comprida	127	-	-	Euclides da Cunha Pta	40	-	-
Iporanga	1	8	-	Iepê	32	-	-
Itaóca	2	1	-	Indiana	-	-	-
Itapirapuã Paulista	-	-	-	João Ramalho	2	-	-
Itariri	11	-	1	M. do Paranapanema	3	-	-
Jacupiranga	2	-	-	Marabá Paulista	1	-	-
Juquiá	2	-	-	Martinópolis	2	-	-
Juquitiba	1	-	-	Nantes	15	-	-
Miracatu	-	-	-	Narandiba	4	-	-
Parquera-Açu	6	-	4	Piquerobi	1	-	-
Pedro de Toledo	3	-	-	Pirapozinho	2	-	-
Peruíbe	702	-	2	Presidente Bernardes	14	-	-
Registro	42	2	-	Presidente Eptácio	765	-	-
Ribeira	-	-	-	Presidente Prudente	47	-	-
Ribeirão Branco	-	-	-	Presidente Venceslau	17	-	-
S. Lour. da Serra	-	-	-	Rancharia	5	-	-
Sete Barras	1	-	4	Regente Feijó	1	-	-
Tapiraí	-	-	-	Ribeirão dos Índios	7	-	-
				Rosana	366	-	-
				Sandovalina	4	-	-
				Santo Anastácio	5	-	-
				Santo Expedito	1	-	-
				Taciba	4	-	-
				Tarabai	-	-	-
				Teodoro Sampaio	77	-	-
<b>Total</b>	<b>3.438</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>Total</b>	<b>1.482</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Fonte:** SIT, 2018. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 13 maio 2018. Organizado pelo autor.

Como mencionado, no Pontal a demanda por políticas territoriais tem como principal agente os assentados. Considera-se conveniente tratar deste segmento populacional adiante, quando se abordará a questão propriamente do campo.

Considerando o panorama das populações tradicionais, é imprescindível os aspectos demográficos mais gerais para diagnóstico das situações territoriais e operacionalidade das ações públicas. Abrindo mão desta dimensão territorial, perde-se de vista a ideia de que nestes territórios há uma importante parcela da população que depende das políticas de desenvolvimento rural.

Para esse fim, cabe consultar os dados referentes a três condições demográficas, a saber: o número total de habitantes, para identificar o porte populacional dos municípios que compõem a agenda pública territorial; a população que vive nas cidades e seu respectivo percentual, o grau de urbanização; a população rural, como complemento da população urbana, juntas apontam a importância das políticas de desenvolvimento rural para os municípios, bem como as populações jovem e idosa do campo, indicando a permanência do jovem e o envelhecimento da população rural; por fim, como este trabalho tem foco no PNAE, cujo recursos referentes são repassados de acordo com o contingente populacional, cabe enumerar as matrículas na educação básica da rede pública de ensino.

Não raro, o perfil dos municípios alvos das recentes políticas públicas de corte territorial, por meio dos atributos supracitados, indicam uma urbanização menos acentuada. Necessariamente, não significa que a população rural se sobressaia, mas em comparação ao padrão nacional, – cujo aumento da população das cidades se deveu ao processo de modernização da agricultura, catalisador do processo de êxodo rural – estes territórios possuem menores taxas de população vivendo em suas respectivas cidades. Outro ponto, é o que se entende por urbanização. A condição de moradia não indica em sua essência se a população é urbana ou rural, em termos da origem da renda destas famílias (se provem de atividades agrícolas e/ou rurais ou de atividades urbanas, como indústria e prestação de serviços), ou até mesmo aspectos culturais e identitários.

Esta problemática coexiste no cerne da delimitação entre os espaços da cidade e do campo. Conseqüentemente, o que vem a ser chamado de população urbana condiz com o conjunto de indivíduos que vivem nas porções definidas pelo IBGE como cidade, atentando-se ao fato de que toda sede de município é considerada cidade, independentemente de seu perfil socioeconômico e cultural.

**Tabela 2** – População dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por condição de moradia e total, contingente estudantil, populações jovem e idosa rurais, em ordem decrescente de grau de urbanização.

Município	População			Grau de Urbanização	Estudantes		População Rural						
	Urbana (PU)	Rural (PR)	Total (PT)		Matrículas	% PT	Jovens* (A)	% PT (A)	% PR	Idosos* (B)	% PT (B)	% PR	
Ilha Comprida	9.025	-	9.025	100,0	2.240	24,8	-	-	-	-	-	-	-
Peruíbe	59.105	668	59.773	98,9	14.729	24,6	108	0,8	16,2	118	1,3	17,7	
S. Lourenço da Serra	12.719	1.254	13.973	91,0	3.256	23,3	206	5,6	16,4	151	10,5	12,0	
Registro	48.169	6.092	54.261	88,8	11.663	21,5	1.216	9,2	20,0	816	12,5	13,4	
Iguape	24.687	4.154	28.841	85,6	6.027	20,9	768	12,3	18,5	553	12,6	13,3	
Cananéia	10.436	1.790	12.226	85,4	2.915	23,8	383	13,3	21,4	213	13,7	11,9	
Juquitiba	22.240	6.497	28.737	77,4	7.494	26,1	1.256	17,4	19,3	740	25,9	11,4	
Cajati	20.720	7.652	28.372	73,0	6.647	23,4	1.613	22,5	21,1	980	33,1	12,8	
Apiaí	18.218	6.973	25.191	72,3	6.154	24,4	1.445	22,8	20,7	766	27,4	11,0	
Tapiraí	5.728	2.284	8.012	71,5	2.086	26,0	408	21,2	17,9	345	35,2	15,1	
Barra do Chapéu	3.700	1.544	5.244	70,6	1.366	26,0	776	60,0	50,3	456	74,6	29,5	
Pedro de Toledo	7.033	3.171	10.204	68,9	2.346	23,0	607	26,5	19,1	409	29,4	12,9	
Pariquera-Açu	12.661	5.785	18.446	68,6	3.735	20,2	1.302	28,1	22,5	646	27,7	11,2	
Itariri	9.879	5.592	15.471	63,9	3.283	21,2	1.261	32,3	22,6	486	27,1	8,7	
Juquiá	12.139	7.107	19.246	63,1	4.491	23,3	1.408	31,6	19,8	945	37,3	13,3	
Iporanga	2.401	1.898	4.299	55,9	1.011	23,5	406	37,2	21,4	236	46,0	12,4	
Sete Barras	7.191	5.814	13.005	55,3	3.318	25,5	1.171	38,0	20,1	817	49,3	14,1	
Itaóca	1.760	1.468	3.228	54,5	853	26,4	290	43,5	19,8	232	46,0	15,8	
Jacupiranga	9.369	7.839	17.208	54,4	3.586	20,8	1.627	38,7	20,8	788	38,7	10,1	
Miracatu	10.586	10.006	20.592	51,4	5.047	24,5	2.015	40,9	20,1	1.131	47,6	11,3	
Ribeirão Branco	9.293	8.976	18.269	50,9	4.803	26,3	2.017	42,2	22,5	869	50,1	9,7	
Eldorado	7.205	7.436	14.641	49,2	3.973	27,1	1.535	43,2	20,6	931	51,4	12,5	
Itapirapuã Paulista	1.892	1.988	3.880	48,8	1.052	27,1	425	43,5	21,4	245	55,4	12,3	
Barra do Turvo	3.174	4.555	7.729	41,1	1.927	24,9	793	45,5	17,4	690	64,7	15,1	
Ribeira	1.236	2.122	3.358	36,8	858	25,6	381	51,8	18,0	372	69,0	17,5	
<b>Total</b>	330.566	112.665	443.231	74,6	104.860	23,7	23.417	22,1	20,8	13.935	25,2	12,4	
<b>Est. de São Paulo</b>	39.585.251	1.676.948	41.262.199	95,9	7.458.582	18,1	424.484	4,0	25,3	193.249	4,1	11,5	

\*Jovens correspondem a população entre 15 e 29 anos e Idosos a população com 60 anos ou mais.

**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE) e Fundação SEADE. Organizado pelo autor.

A tabela 2 apresenta o panorama demográfico referente ao conjunto de municípios que constituem o Território da Cidadania Vale do Ribeira.

Frequentemente, o corte territorial abrange municípios de pequeno porte, polarizados por um ou outro centro de maior expressividade. Como se observa, praticamente na totalidade, os municípios do TCVR não ultrapassam a marca de 50 mil habitantes, com exceção de Registro, “capital” do Vale do Ribeira, e Peruíbe, pertencente à Baixada Santista. Ressalvados estes municípios, os demais não chegam a 30 mil habitantes, apenas Iguape, Juquitiba, Cajati, Apiaí e Miracatu ultrapassam 20 mil habitantes, estando o restante abaixo da marca (18 municípios).

Este é um ponto importante na delimitação da área dos territórios, pois aponta para características de baixa densidade demográfica numa área territorial de economia deprimida e predominantemente agrícola. Neste caso, tomando o total populacional do TCVR, de 443.231 habitantes, em relação a área (18.075,27 km<sup>2</sup>) temos a densidade demográfica de 24,5 habitantes por quilômetro quadrado. Em comparação, segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010), no Estado de São Paulo este índice chega a 166,25 habitantes por quilômetro quadrado.

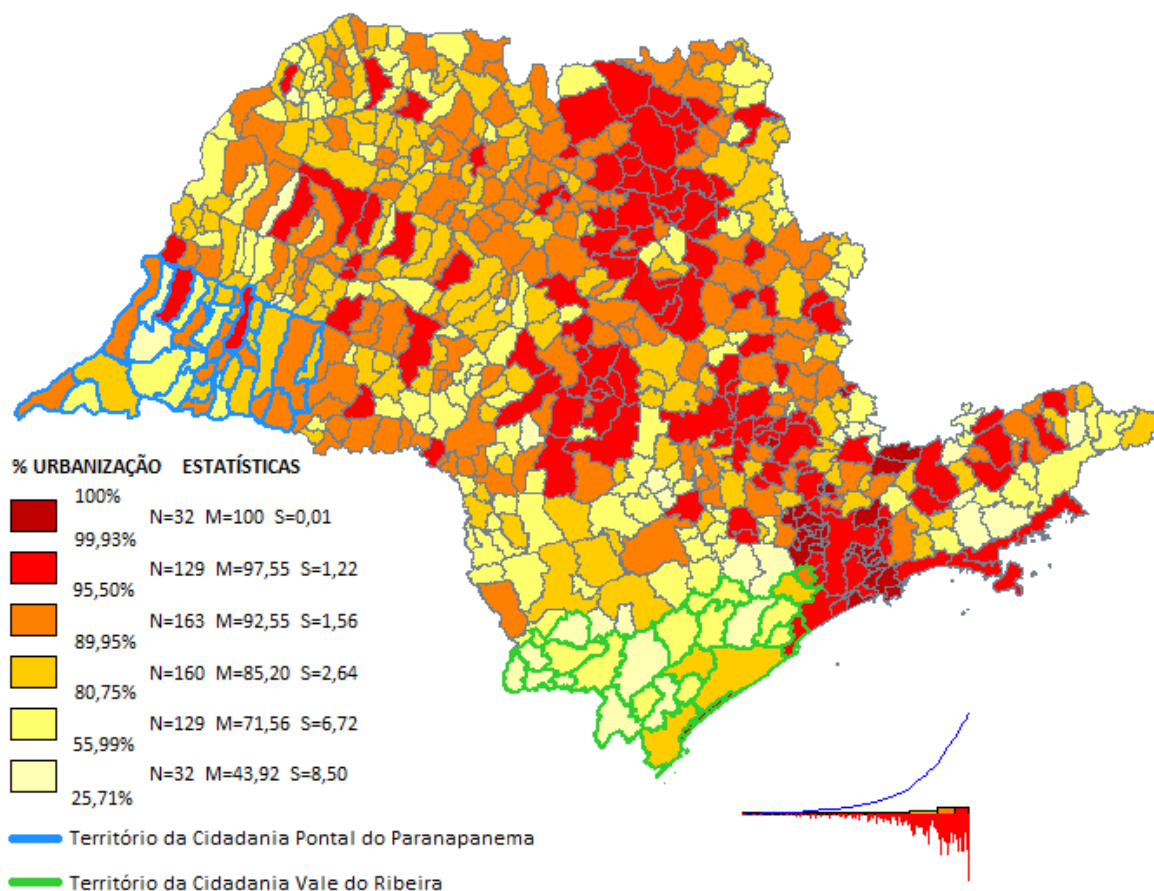
Como a tabela 2 está classificada por ordem decrescente por grau de urbanização, percebe-se que este critério não acompanha com tanta precisão a classificação de volume populacional total. No entanto, municípios de maior contingente, como os citados anteriormente, estão, em sua maioria, na parte superior da tabela. A exceção é Miracatu, cuja marca de urbanização é bastante balanceada, com índice de 51,4%.

No geral, considerando o Estado de São Paulo como a unidade da federação mais urbanizada e industrializada, situada num contexto regional sudestino de mesmo parâmetro, percebe-se que os índices de urbanização dos municípios listados encontram-se abaixo da média esperada. No Estado, o grau de urbanização chega a 95,9%, superado, individualmente, por apenas Peruíbe (98,9%) e Ilha Comprida (100%).

Considera-se, portanto, que em centros de grande porte, bem como nas metrópoles, este grau de urbanização, expresso pela porcentagem da população total que vive nas cidades, tende a se manifestar com maior intensidade. A figura 8 nos mostra esta combinação de espaços no Estado de São Paulo, em que se evidencia a diferenciação, sobretudo do Vale do Ribeira e do Sudoeste Paulista (que junto ao TCVR e TCPP forma o conjunto de Territórios da Cidadania paulista).



**Figura 8** – Grau de urbanização municipal (% da população que vive nas cidades), Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaborado pelo autor.

No caso do TCPP, esta situação é menos aparente que no TCVR, mas ainda sim presente. Contudo, possivelmente há outras dimensões fundamentais para as políticas que se mostram com maior nitidez, principalmente a trajetória de formação do Pontal do Paranapanema, como apresentado anteriormente.

Antes de partirmos para a apresentação demográfica deste Território, há dois itens de continuação da tabela ao Vale do Ribeira, a saber, a população estudantil e as características da população rural. O contingente estudantil do TCVR, formado por 104.860 matrículas na educação básica da rede pública de ensino, corresponde a 23,7% da população total territorial. Mesmo acima da taxa equivalente ao nível estadual (18,1%) o índice se mostra insuficiente para a arrecadação de recursos do PNAE que satisfaçam a demanda por renda pelos agricultores familiares e suas organizações, associações e cooperativas, que atuam no Vale do Ribeira.

Basicamente, o peso percentual estudantil na população total não ultrapassa os 30% em todos os municípios do TCVR, tendo o mínimo de 20,2% em Pariqueira-Açu e máximo de 27,1% em Eldorado e Itapirapuã Paulista.

Acerca das características específicas da população rural, como já assinalado, convém identificar o perfil etário em relação aos jovens e idosos que residem no campo. Obviamente, a participação do segmento etário jovem e idoso do campo no mesmo segmento relativo à população total – % PT (A) e % PT (B), respectivamente – tende a ser maior quanto menor for o grau de urbanização do município. Com algumas ressalvas estes dois índices estão organizados em ordem crescente, chegando no município de Ribeira, o menos urbanizado (36,8%), o índice de participação da população jovem ao equivalente de 51,8% do segmento etário total do município e o respectivo da população idosa a 69%.

Quanto ao representativo equivalente ao total da população rural (% PR), em ambos os segmentos, jovens e idosos, os percentuais não seguem uma linearidade como o anterior. O município de Barra do Chapéu apresenta os percentuais máximos registrados, com 50,3% para a população jovem e 29,5% para a população idosa. Os mínimos registrados são de 16,2% no município de Peruíbe para a população jovem e 8,7% no município de Itariri para a população idosa. No Estado, com 25,3%, este índice se apresentou maior do que o referente ao Território (20,8%) para a população jovem. A participação da população idosa no total rural foi de 11,4% no Estado e 12,5% no Território.

Segundo a tabela 3, que mostra os dados populacionais dos municípios do TCPP, novamente temos a presença do corte territorial de municípios contíguos cujo valor máximo de população total em cada um deles não ultrapassa a marca dos 50 mil habitantes. Como no TCVR, neste Território há também a sua “capital”, expressa pela proeminência de Presidente Prudente no contexto do Oeste Paulista, com o contingente populacional de 207.610 habitantes. Presidente Epitácio, com 41.318 habitantes, e Presidente Venceslau, de 37.910 habitantes, seguem na esteira de Prudente no topo dos municípios com maior porte populacional do TCPP. Os 29 municípios restantes não chegam a marca de 30 mil habitantes.

Totalizando uma população de 583.703 habitantes, o TCPP, cuja área é de 18.392,16 km<sup>2</sup>, apresenta uma densidade demográfica de 31,7 habitantes por quilômetro quadrado. Como no TCVR, esta taxa é bem abaixo da equivalente estadual, mostrando-se também o TCPP como área territorial de baixa densidade demográfica.

**Tabela 3** – População dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por condição de moradia e total, contingente estudantil, populações jovem e idosa rurais, em ordem decrescente de grau de urbanização.

(continua)

Município	População			Grau de Urbanização	Estudantes		População Rural					
	Urbana (PU)	Rural (PR)	Total (PT)		Matrículas	% PT	Jovens* (A)	% PT (A)	% PR	Idosos* (B)	% PT (B)	% PR
Presidente Prudente	203.375	4.235	207.610	98,0	31.801	15,3	988	1,9	23,3	552	2,0	13,0
Presidente Venceslau	36.272	1.638	37.910	95,7	5.907	15,6	286	3,2	17,5	283	5,0	17,3
Pirapozinho	23.462	1.232	24.694	95,0	4.548	18,4	237	3,8	19,2	181	5,7	14,7
Presidente Epitácio	38.545	2.773	41.318	93,3	7.205	17,4	515	5,0	18,6	383	7,6	13,8
Santo Anastácio	19.080	1.395	20.475	93,2	2.514	12,3	263	5,5	18,9	217	6,6	15,6
Tarabai	6.109	498	6.607	92,5	1.471	22,3	99	5,7	19,9	66	8,6	13,3
Regente Feijó	17.049	1.445	18.494	92,2	3.327	18,0	277	6,2	19,2	193	7,6	13,4
Álvares Machado	21.183	2.330	23.513	90,1	3.960	16,8	367	6,3	15,8	516	16,1	22,1
Nantes	2.431	276	2.707	89,8	705	26,0	53	7,7	19,2	29	10,4	10,5
Rancharia	25.828	2.976	28.804	89,7	5.494	19,1	613	8,7	20,6	329	8,2	11,1
Iepê	6.773	855	7.628	88,8	1.593	20,9	150	8,3	17,5	127	10,7	14,9
Santo Expedito	2.478	325	2.803	88,4	590	21,0	58	9,3	17,8	64	13,3	19,7
Indiana	4.127	698	4.825	85,5	713	14,8	132	10,9	18,9	117	16,3	16,8
João Ramalho	3.543	607	4.150	85,4	871	21,0	131	11,8	21,6	57	12,6	9,3
Taciba	4.852	862	5.714	84,9	1.258	22,0	160	11,5	18,6	109	14,6	12,6
Ribeirão dos Índios	1.850	337	2.187	84,6	393	18,0	68	15,0	20,2	48	11,9	14,2
Martinópolis	20.341	3.878	24.219	84,0	4.442	18,3	1.173	18,8	30,2	353	10,5	9,1
Alfredo Marcondes	3.255	636	3.891	83,7	704	18,1	114	13,4	17,9	168	21,3	26,4
Emilianópolis	2.497	523	3.020	82,7	556	18,4	101	14,3	19,3	80	15,8	15,3
Anhumas	3.059	679	3.738	81,8	824	22,0	109	11,8	16,1	90	17,4	13,3
Caiabu	3.315	757	4.072	81,4	802	19,7	122	12,1	16,1	171	27,2	22,6
Teodoro Sampaio	17.365	4.021	21.386	81,2	4.722	22,1	806	14,6	20,0	453	20,2	11,3
Rosana	15.858	3.833	19.691	80,5	3.613	18,3	778	15,7	20,3	467	21,5	12,2
Estrela do Norte	2.099	559	2.658	79,0	644	24,2	100	14,5	17,9	94	28,9	16,8
Presidente Bernardes	10.500	3.070	13.570	77,4	1.765	13,0	582	18,3	19,0	485	20,2	15,8
Piquerobi	2.669	868	3.537	75,5	632	17,9	166	19,8	19,1	94	16,8	10,8
Narandiba	3.105	1.183	4.288	72,4	1.141	26,6	259	22,9	21,9	132	28,2	11,2
Sandovalina	2.581	1.118	3.699	69,8	998	27,0	198	21,3	17,7	119	30,9	10,7
Euclides da Cunha Pta	6.111	3.474	9.585	63,8	2.160	22,5	685	28,7	19,7	420	37,8	12,1
M. do Paranapanema	10.045	7.014	17.059	58,9	3.461	20,3	1.321	33,6	18,8	942	37,1	13,4

**Tabela 3** – População dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por condição de moradia e total, contingente estudantil, populações jovem e idosa rurais, em ordem decrescente de grau de urbanização.

(conclusão)

Município	População			Grau de Urbanização	Estudantes		Jovens* (A)	População Rural				
	Urbana (PU)	Rural (PR)	Total (PT)		Matrículas	% PT		% PT (A)	% PR	Idosos* (B)	% PT (B)	% PR
Marabá Paulista	2.142	2.670	4.812	44,5	643	13,4	1.053	62,6	39,4	176	35,3	6,6
Caiuá	1.930	3.109	5.039	38,3	886	17,6	656	55,9	21,1	416	59,2	13,4
<b>Total</b>	523.829	59.874	583.703	89,7	100.343	17,2	12.620	8,8	21,1	7.931	10,0	13,2
<b>Est. de São Paulo</b>	39.585.251	1.676.948	41.262.199	95,9	7.458.582	18,1	424.484	4,0	25,3	193.249	4,1	11,5

\*Jovens correspondem a população entre 15 e 29 anos e Idosos a população com 60 anos ou mais.

**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE) e Fundação SEADE. Organizado pelo autor.

O grau de urbanização no TCPP não se acentua de acordo com o porte populacional. Percebe-se que há uma relativa flutuação da listagem do total populacional na classificação decrescente de grau de urbanização. No geral, o TCPP com a marca de 89,7% no grau de urbanização se apresenta com menor diferença em relação ao índice estadual (95,9%), se comparado com o TCVR (figura 8). No TCPP, vivem no campo de seus municípios 59.874 habitantes.

Como no TCVR, o contingente estudantil em relação a população total não ultrapassa os 30% em nenhum dos municípios do TCPP, com a mínima participação registrada em Santo Anastácio (12,3%) e máxima de 26,6% em Narendiba. Neste Território, ainda, foram registradas 100.343 matrículas, cujo percentual no total da população representa aproximadamente 17,2%, em detrimento do volume de recursos repassados referentes a alimentação escolar.

A participação da população jovem e da população idosa rurais no total destes respectivos segmentos etários totais se mostra bem menos acentuada do que o referente ao TCVR. A maioria (26 municípios) possui, em ambas faixas de idade, a participação abaixo dos 20%.

Ademais, com 8,8% para a população jovem e 10% para a população idosa, o equivalente de participação desses índices para o Território está bem mais próximo do nível estadual do que o referente ao TCVR. A mínima de 1,9% de participação da população jovem rural no total desta faixa etária, ao lado dos 2% ao equivalente da população com 60 ou mais, é apresentada pelo município de Presidente Prudente, o mais urbanizado. Já as máximas ficaram a cargo dos municípios menos urbanizados, Marabá Paulista e Caiuá, este com 59,2% da população idosa total e aquele com 62,6% da população jovem total vivendo no campo.

No geral, o comportamento da participação destes dois segmentos etários no total da população rural é bastante similar ao que ocorre no TCVR. Apresenta uma diferença entre o índice territorial e o índice estadual também semelhante ao TCVR: 21,1% da população que vive no campo situa-se na faixa etária de 15 a 29 anos e 13,2% possuem 60 ou mais (índices um pouco mais elevados que no TCVR).

Marabá Paulista, novamente, é o município que apresenta o percentual máximo, com 39,4%. E ainda, pode-se dizer que sua população rural, em termos relativos, é a mais jovem de todo o Território, visto que apresenta o mínimo de idosos na participação da população total rural (6,6%). Álvares Machado apresenta a

proporção mínima de jovens na população rural (15,8%), mas é em Alfredo Marcondes que o número de idoso no campo é maior em termos relativos (26,4%).

### **2.3.2. Perfil econômico e socioeconômico territorial**

Constituído por municípios com baixa dinâmica econômica e por condições socioeconômicas particulares, os Territórios do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema apontam dados de interesse para as políticas públicas.

Contudo, o objetivo desta seção é apresentar e analisar os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); ao Índice de Gini; aos níveis de vulnerabilidade e extrema pobreza; os dados do Programa Bolsa Família; a taxa de ocupação nos setores econômicos; o Produto Interno Bruto; e a participação no total de exportações do Estado. Ao final da análise de cada dado há a comparação entre os Territórios e o restante do Estado. Iniciaremos com as tabelas 4 e 5 referente aos municípios dos Território.

Mesmo que a realidade social se mostre diante dos olhos de governos, instituições e pesquisadores com demasiada complexidade há alguns meios de se obter uma certa mensuração dos níveis de desenvolvimento em diversas escalas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um dado desta natureza. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao IDHM adequa-se a metodologia utilizada no IDH Global, ampliando a medida às esferas municipais. Assim, o IDHM apresenta uma geometria entre renda, educação e longevidade por meio de uma média. Contudo, estas dimensões possuem pesos iguais, assinaladas, respectivamente: pelo padrão de vida, medido pela renda *per capita*; pelo acesso ao conhecimento, através da média geométrica entre escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem; e pela expectativa de vida ao nascer (PNUD, 2018).

Variando de 0 a 1, a escala de medida do IDHM é dividida por faixas, a saber: índice muito baixo de desenvolvimento (entre 0 e 0,499); índice baixo de desenvolvimento (entre 0,500 e 0,599); índice médio de desenvolvimento (entre 0,600 e 0,699); índice alto de desenvolvimento (entre 0,700 e 0,799); e índice muito alto de desenvolvimento (entre 0,800 e 1). Portanto, quando mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento do município.

**Tabela 4** – Indicadores socioeconômicos, porcentagem de ocupação nos setores econômicos (2010) e participação nas exportações no total do Estado (2014) dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de IDHM.

Município	IDHM	GINI	Pobreza		% de ocupação (setores econômicos)					Part. Export. SP (%)
			Vulneráveis (% PT)	Extremamente Pobres (%PT)	Agropecuário	Indústria de transf.	Comércio	Serviços	Construção	
Registro	0,754	0,52	29,5	1,7	7,6	9,0	30,1	47,8	5,5	0,002
Peruíbe	0,749	0,53	27,0	2,7	0,6	2,2	38,4	54,4	4,3	0,00003
Pariquera-Açu	0,736	0,47	31,3	2,2	12,7	3,8	17,8	56,1	9,8	0,0001
S. Lourenço da Serra	0,728	0,47	26,8	1,6	1,4	4,8	9,6	76,8	7,4	0,00005
Iguape	0,726	0,55	37,6	6,1	9,8	13,4	44,2	32,4	0,2	0,0002
Ilha Comprida	0,725	0,46	30,7	2,1	0,1	1,0	26,4	69,6	3,0	-
Cananéia	0,720	0,49	34,1	5,7	13,3	5,5	23,9	56,8	0,6	-
Jacupiranga	0,717	0,53	36,6	4,1	24,8	6,5	17,9	49,7	1,2	-
Apiáí	0,710	0,55	46,6	8,8	30,3	11,2	18,6	38,0	2,0	-
Juquitiba	0,709	0,49	37,6	2,6	1,1	10,9	30,6	55,6	1,9	0,00008
Iporanga	0,703	0,53	50,9	9,6	7,9	0,8	12,8	78,5	-	-
Juquiá	0,700	0,49	41,5	6,8	23,6	14,4	20,4	40,8	0,9	-
Ribeira	0,698	0,47	50,2	2,8	39,5	1,5	10,4	48,6	-	-
Miracatu	0,697	0,50	48,0	5,2	22,0	7,6	22,1	47,1	1,2	-
Pedro de Toledo	0,696	0,47	40,1	5,0	5,6	3,7	28,8	55,6	6,4	-
Cajati	0,694	0,47	38,3	5,1	12,4	19,0	17,3	32,4	18,9	0,07
Eldorado	0,691	0,49	49,8	6,1	39,9	9,9	14,4	35,6	0,3	-
Tapiraí	0,681	0,44	40,9	3,7	12,5	29,9	11,9	39,2	6,5	-
Itaóca	0,680	0,54	52,4	15,0	10,9	1,3	9,7	61,1	17,1	-
Itariri	0,677	0,50	45,3	6,9	19,3	5,9	27,2	47,3	0,4	-
Sete Barras	0,673	0,50	46,1	4,1	47,4	8,8	16,9	25,8	1,2	-
Itapirapuã Paulista	0,661	0,53	62,1	12,9	43,4	-	13,7	42,9	-	-
Barra do Chapéu	0,660	0,54	58,5	11,7	56,1	0,3	6,3	37,1	0,2	0,0002
Barra do Turvo	0,641	0,50	51,2	10,6	4,9	6,0	14,0	75,0	0,2	-
Ribeirão Branco	0,639	0,46	59,3	9,6	57,0	3,8	14,9	22,9	1,6	-

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013) e Informações dos Municípios Paulistas (IMP) da Fundação SEADE. Organizado pelo autor.

**Tabela 5** – Indicadores socioeconômicos, porcentagem de ocupação nos setores econômicos (2010) e participação nas exportações no total do Estado (2014) dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de IDHM.

(continua)

Município	IDHM	GINI	Pobreza		% de ocupação (setores econômicos)					Part. Export. SP (%)
			Vulneráveis (% PT)	Extremamente Pobres (% PT)	Agropecuário	Indústria de transf.	Comércio	Serviços	Construção	
Presidente Prudente	0,806	0,54	12,6	0,9	0,6	18,4	26,4	50,3	4,3	0,2
Pirapozinho	0,776	0,52	21,2	1,1	3,0	31,3	23,3	39,2	3,2	0,03
Regente Feijó	0,768	0,46	15,9	0,5	7,0	21,9	27,3	31,6	12,3	0,006
Rosana	0,764	0,60	30,4	4,8	3,7	8,4	20,7	64,7	2,5	-
Presidente Venceslau	0,763	0,49	16,4	0,9	4,2	12,4	32,6	44,6	6,1	-
Indiana	0,761	0,45	18,7	1,2	11,2	26,3	14,5	42,3	5,7	-
Álvares Machado	0,758	0,46	22,4	1,6	5,0	26,8	22,7	41,0	4,7	0,009
Presidente Bernardes	0,757	0,46	23,7	2,1	11,0	7,2	27,6	53,7	0,6	-
Santo Anastácio	0,753	0,52	26,4	1,1	14,4	14,5	26,1	44,8	0,2	0,01
Rancharia	0,751	0,47	20,4	1,5	22,1	25,1	17,2	34,7	1,0	0,1
Presidente Epitácio	0,750	0,47	21,9	2,2	4,0	20,5	30,5	44,0	1,0	0,07
Teodoro Sampaio	0,741	0,47	24,7	5,1	2,8	37,8	17,2	41,3	0,9	0,07
João Ramalho	0,741	0,42	21,5	1,5	42,6	0,4	11,6	43,4	2,1	-
Anhumas	0,741	0,42	24,8	1,8	23,2	28,4	7,0	39,9	1,6	-
Alfredo Marcondes	0,741	0,36	22,2	1,3	5,8	45,4	6,4	29,9	12,5	0,003
Estrela do Norte	0,740	0,43	24,4	1,5	10,2	1,1	7,6	81,2	-	-
Iepê	0,736	0,44	23,2	1,8	15,9	7,4	22,5	53,7	0,5	-
Santo Expedito	0,732	0,41	28,8	2,9	6,9	0,9	7,5	78,5	6,3	-
Caiabu	0,729	0,37	19,6	1,3	5,9	7,3	19,8	66,8	0,2	-
Emilianópolis	0,727	0,38	22,1	1,1	14,3	6,7	10,7	65,9	2,4	-
Tarabai	0,726	0,40	29,7	2,4	11,8	16,7	24,5	46,6	0,3	-
M. do Paranapanema	0,724	0,50	36,1	6,4	4,8	51,6	9,6	33,6	0,5	0,2
Taciba	0,723	0,38	19,7	1,6	20,9	3,5	11,0	61,5	3,2	-
Martinópolis	0,721	0,45	21,7	1,4	13,2	15,1	18,9	48,1	4,8	0,007
Ribeirão dos Índios	0,721	0,38	29,1	2,0	10,6	8,6	6,9	71,6	2,3	-
Narandiba	0,718	0,36	26,1	1,4	7,8	44,5	7,7	40,0	-	0,002
Nantes	0,714	0,35	29,1	0,4	24,6	-	15,8	59,7	-	-
Piquerobi	0,711	0,42	29,5	3,1	24,6	16,9	5,8	51,1	1,6	-
Sandovalina	0,709	0,43	34,9	3,1	6,3	71,3	2,1	20,3	-	-
Euc. da Cunha Pta	0,704	0,45	35,5	5,2	11,1	1,7	20,6	65,8	0,9	-



**Tabela 5** – Indicadores socioeconômicos, porcentagem de ocupação nos setores econômicos (2010) e participação nas exportações no total do Estado (2014) dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de IDHM.

(conclusão)

Município	IDHM	GINI	Pobreza		% de ocupação (setores econômicos)					Part. Export. SP (%)
			Vulneráveis (% PT)	Extremamente Pobres (% PT)	Agropecuário	Indústria de transf.	Comércio	Serviços	Construção	
Caiuá	0,697	0,45	33,6	4,0	26,1	0,5	3,6	69,2	0,7	-
Marabá Paulista	0,677	0,39	32,2	3,0	30,3	9,0	5,0	55,4	0,3	-

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013) e IMP/SEADE. Organizado pelo autor.

Entre os municípios do TCVR o IDHM varia entre o limite máximo de 0,754 e mínimo de 0,639, contudo, encontram-se entre as faixas de médio índice (13 municípios) e de alto índice de desenvolvimento (12 municípios). Já no TCPP há a ocorrência de um índice muito alto de desenvolvimento marcado por Presidente Prudente (com IDHM de 0,806, cota máxima no Território). Os demais situam-se nas faixas de alto índice de desenvolvimento (29 municípios) e de médio índice de desenvolvimento (2 municípios), com limite mínimo de 0,677.

Em comparação, percebe-se que aos municípios do TCPP foram atribuídos índices mais elevados do que no TCVR. Neste, os maiores índices se concentraram justamente nos municípios que possuem os maiores portes populacionais, Registro e Peruíbe, sendo que também se situam no topo da lista em termos de grau de urbanização. Em contrapartida, Ribeirão Branco, Itapirapuã Paulista e Barra do Turvo, cujo grau de urbanização é baixo (aquele com pouco mais da metade da população vivendo nas cidades [50,9%] e estes com mais da metade vivendo no campo) figuram entre os municípios com IDHMs mais baixos do Território. O mesmo ocorre com Caiuá e Marabá Paulista no TCPP.

A figura 9, abrindo mão da classificação entre as faixas definidas pelo PNUD ao IDHM, visto a ausência de índices baixos e muito baixos de desenvolvimento, apresenta um comparativo entre os municípios do Estado de São Paulo. Nela é evidente a disparidade entre o Sul e Sudoeste Paulista em relação às demais porções do Estado, sobretudo no complexo metropolitano.

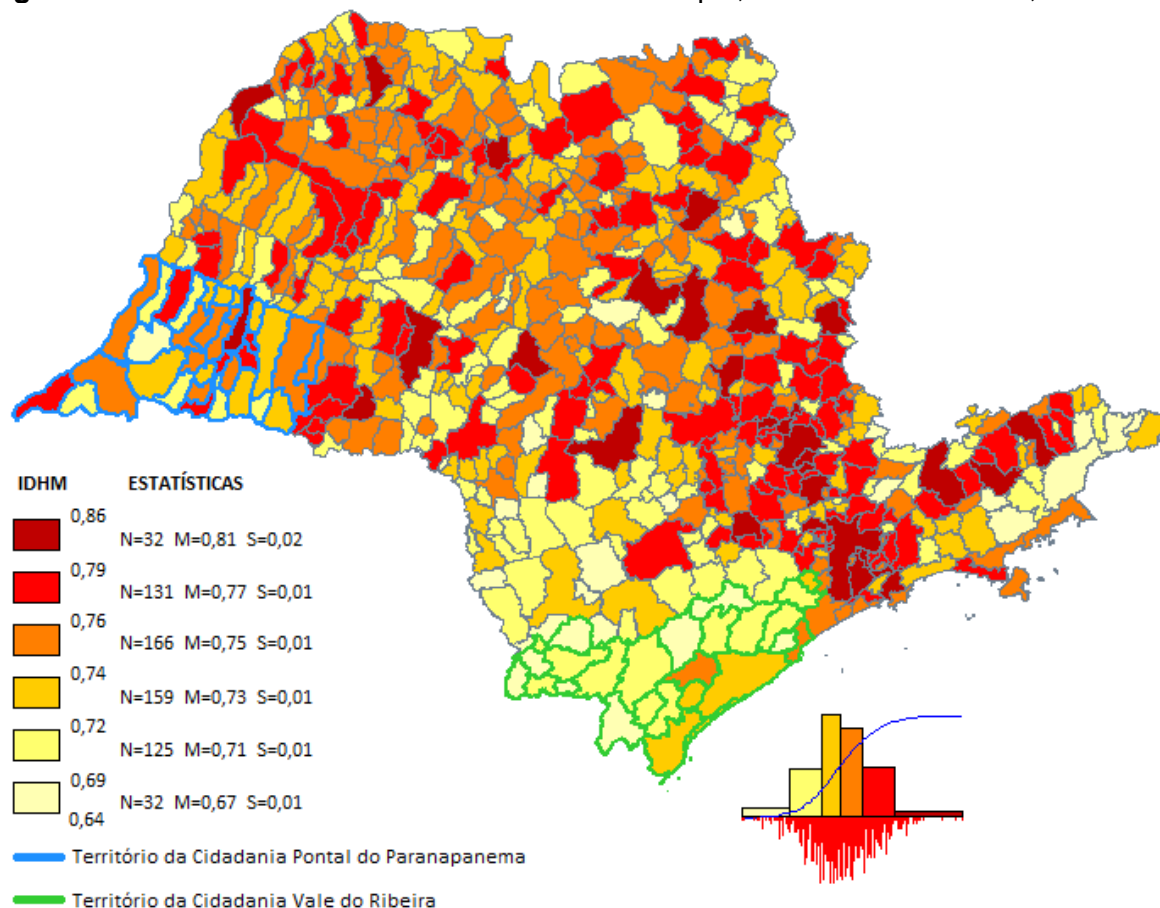
No geral, o IDHM nos municípios do Estado apresenta uma distribuição anormal, tendo em vista o desvio padrão elevado na cauda superior do histograma. Esta pequena assimetria não se equipara às disparidades do padrão espacial apresentado. Assim, de fato, a área em que se situa o TCVR é a de menores índices do Estado, corroborando esta evidência quando constata-se que oito dos municípios do TCPP possuem o IDHM mais elevado do que a cota máxima registrada no TCVR.

Ao passo que o quadro geral do IDHM revela, numa perspectiva positiva, o desenvolvimento dos municípios – ou seja, quanto maior o índice, melhores são as condições – há outro dado que trabalha na perspectiva inversa. Este dado se refere ao Índice de Gini. Segundo PNUD (2013), o Índice “mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita”.

Nesta condição, ao valor 0 é atribuído a ausência de desigualdade, em suma, quando “a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos tem o mesmo valor”. No

outro polo, a atribuição 1 refere-se à desigualdade máxima, indicando que a renda se concentra sob o domínio de um único indivíduo. Vale ressaltar que o Índice de Gini apresentado no Atlas dos municípios do PNUD tem o universo de indivíduos “limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes” (PNUD, 2013).

**Figura 9** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Estado de São Paulo, 2010.



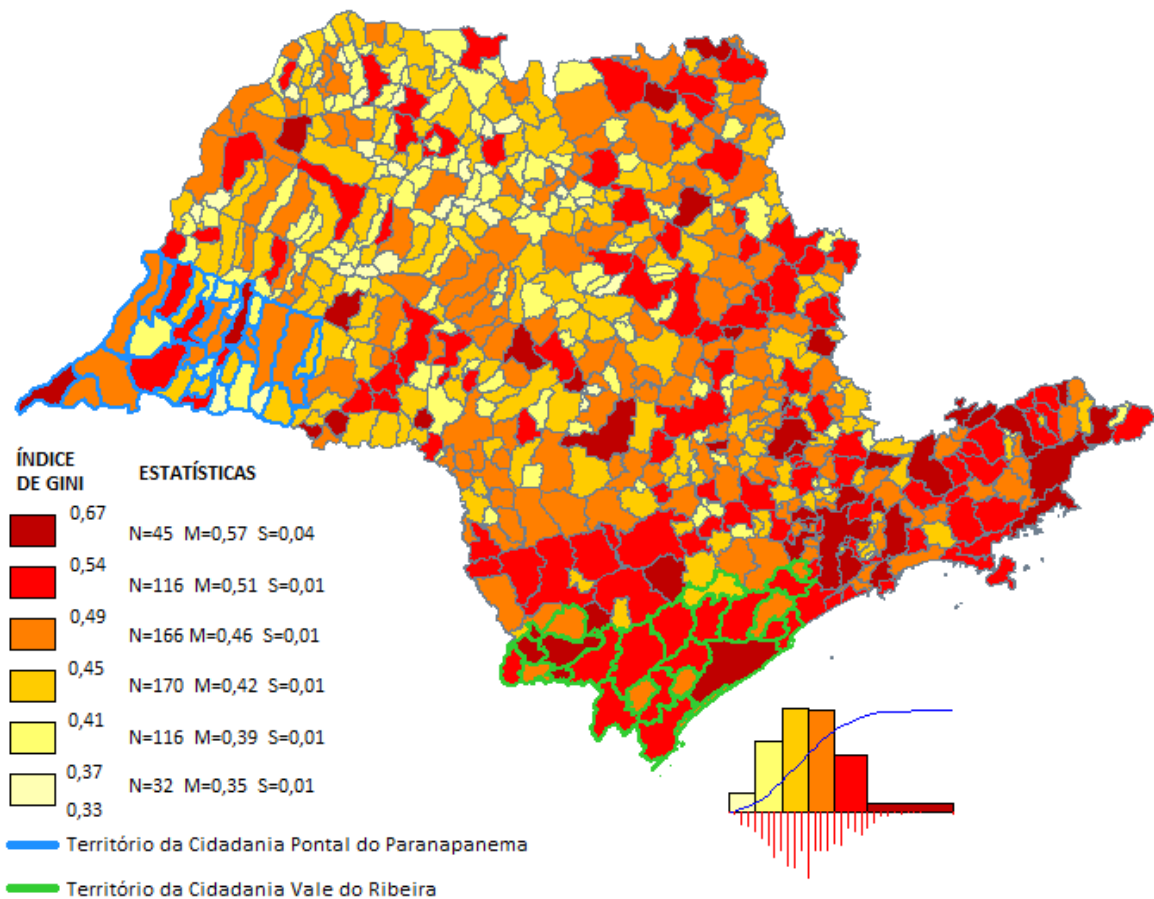
**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

No TCVR, o grau máximo de desigualdade é registrado em Iguape e Apiaí, ambos com a marca de 0,55 no Índice. Do total de municípios deste Território, 13 registraram o Índice de Gini de 0,50 ou mais. Os 12 municípios restantes estiveram entre 0,49 e o mínimo de 0,44, ocorrido em Tapiraí, ao norte do Território.

O município de Rosana obteve a marca máxima no TCPP, com 0,60 no Índice de Gini. Apesar de ser um registro acima do máximo ocorrido no TCVR, no Pontal do Paranapanema apenas cinco de seus municípios atingiram a marca de 0,50 ou mais. A maioria deles (19 municípios) esteve entre 0,40 e 0,49 e o restante, oito dos municípios do TCPP, apresentaram os mais baixos índices de desigualdade, entre 0,39 e 0,35, mínimo que fora registrado no município de Nantes.

Muito embora o Índice de Gini entre os municípios dos Territórios, em termos de maior e menor ocorrência de desigualdade, aparentemente, não tenha relação estreita com as faixas do IDHM, no concernente ao Estado novamente o que se apresenta é a expressão concentrada da desigualdade no Sul e Sudoeste Paulista. No entanto, uma condição é peculiar no Índice: igualmente aparece com maiores níveis nos espaços cujo o IDHM é mais baixo, como no caso do Vale do Ribeira, bem como em alguns pontos centrais de desenvolvimento, a exemplo da Região Metropolitana da capital e Vale do Paraíba, além de outros municípios no Centro e no Oeste paulista que também apresentaram alto IDHM (figura 10).

**Figura 10** – Índice de Gini, por município, Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

Como pode-se observar na figura 10, no conjunto dos municípios do Estado há uma predominância na ocorrência de Índices abaixo de 0,49. No caso do TCVR, mais da metade dos municípios deste Território estiveram nas duas classes representadas pelos índices mais altos de desigualdade no Estado. Isto justifica a presença de cores de tons mais escuros no espaço concernente ao TCVR. Na classe de maior nível de desigualdade há o registro do desvio padrão elevado (0,04)

em comparação com as demais classes, o que orienta uma assimetria no histograma em sua cauda superior.

Outro dado que também contribui na análise dos aspectos socioeconômicos do Estado de São Paulo em geral e dos Territórios em específico, refere-se ao índice de vulnerabilidade, expresso na porcentagem da população nesta condição. Este dado, tendo como base o Censo Demográfico 2010 (IBGE) e disponibilizado pelo PNUD (2013), indica a “proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data”. Ressalta-se ainda que “o universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes”.

Sete municípios do TCVR obtiveram a marca de mais da metade da população deste universo considerada como vulnerável à pobreza. Municípios como Itapirapuã Paulista (62,1%), Ribeirão Branco (59,3%), Barra do Chapéu (58,5%) e Barra do Turvo (51,2%) figuram entre os sete municípios que possuem os índices de desenvolvimento mais baixos do Território.

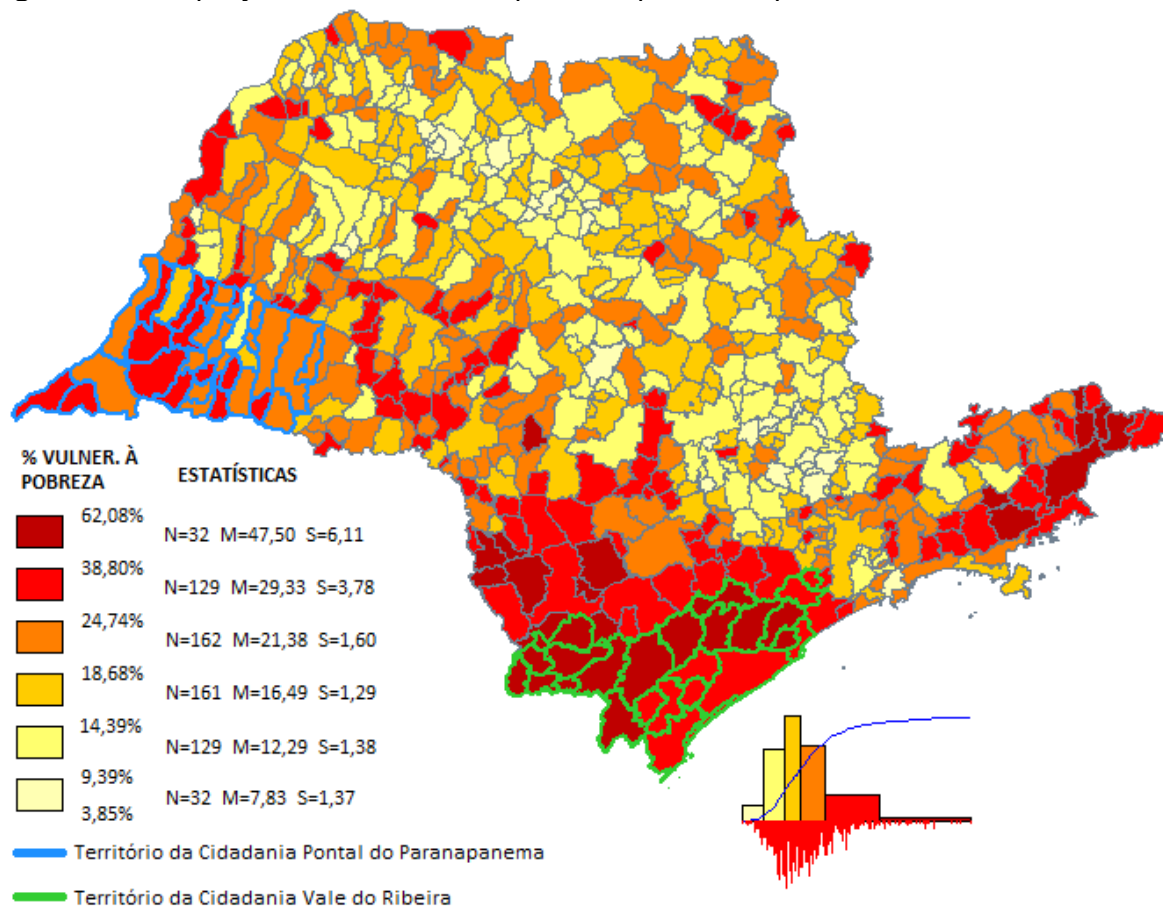
Por outro lado, Registro (29,5%), Peruíbe (27%) e São Lourenço da Serra (26,8%), municípios com maiores IDHMs, são aqueles com menores índices de vulnerabilidade, não chegam a 30% do universo. O restante (15 municípios) situam-se entre 30,7% e 49,8%. Em suma, reitera-se que o IDHM guarda estreita ligação com o índice representativo da vulnerabilidade socioeconômica.

A correlação entre IDHM e índice de vulnerabilidade ocorre também no TCPP, porém com índices menos elevados. Mirante do Paranapanema possui o índice maior de todo o Território, com 36,1% do universo em situação de vulnerabilidade. Seguido por Euclides da Cunha Paulista (35,5%), Sandovalina (34,9%), Caiuá (33,6%) e Marabá Paulista (32,2%), são, na verdade, estes que figuram entre os de menores IDHMs e os únicos, junto a Mirante do Paranapanema e Rosana (30,4%), que ultrapassam 30% dos respectivos universos. É neste sentido, que na comparação estadual, novamente o Sul e Sudoeste Paulista apresentam os índices mais negativos em termos de desenvolvimento, como mostra a figura 11.

Enquanto no TCVR apenas os três municípios com melhor desempenho no IDHM apresentam vulnerabilidade abaixo dos 30%, no TCPP este número chega a 26 municípios, até o mínimo registrado por Presidente Prudente (12,6%). Este município, junto a Regente Feijó (15,9%), está em situações relativamente mais positivas, tanto quanto ao IDHM quanto ao índice de vulnerabilidade.

É nítido, portanto, a disparidade entre o Sul e Sudoeste do Estado, somado com parte do Vale do Paraíba, e as demais porções. O Pontal do Paranapanema figura em posição intermediária, visto a predominância na classe que tem como limite máximo 24,74% e limite mínimo de 18,68%.

**Figura 11** – Proporção de vulneráveis à pobreza, por município, Estado de São Paulo, 2010.

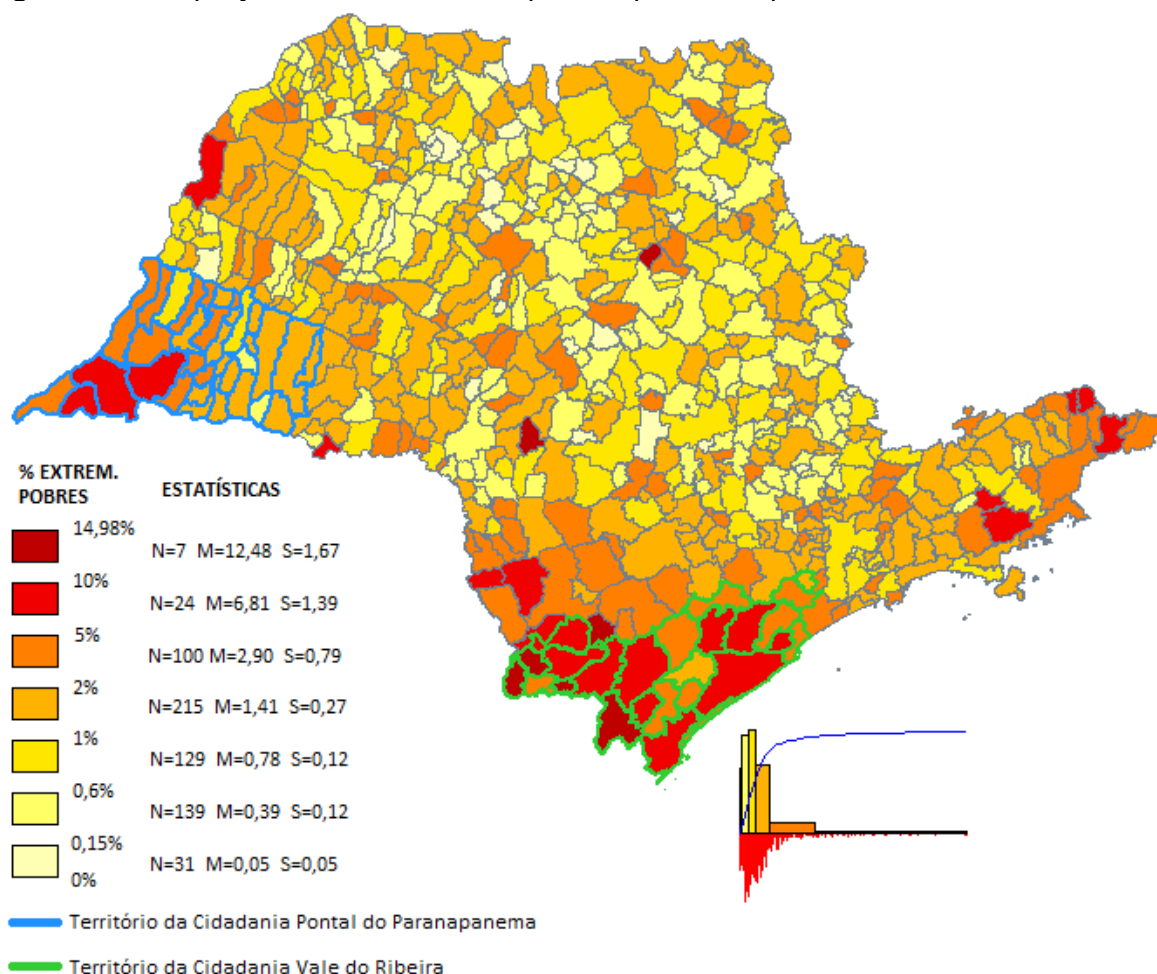


**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

Complementando o contexto da pobreza no Estado de São Paulo, temos também o índice que revela a porcentagem da população que se encontra em uma situação extremamente pobre. Assim, o dado representa a “proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010” (PNUD, 2013). Novamente, sobre as características de levantamento do dado, o PNUD (2013) retoma que “o universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes”.

A figura 12 se apresenta bem menos acentuada nas demais porções do Estado do que as figuras anteriores, visto que os municípios em vermelho se sobressaem no Oeste do Pontal do Paranapanema e no Vale do Ribeira, neste com alguns pontos que atingem a classe máxima que varia de 10% a 14,98%.

**Figura 12** – Proporção de extremamente pobres, por município, Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

Em resumo, pelo exposto até aqui, é evidente que as situações socioeconômicas são bem menos favoráveis no Vale do Ribeira, tanto em comparação com o Pontal do Paranapanema, bem como com o restante do Estado de São Paulo. Cabe, portanto, verificar também algumas políticas públicas que envolvam a questão do desenvolvimento socioeconômico, sobretudo, em relação ao desemprego financeiro das famílias residentes nos Territórios.

A experiência do Programa Bolsa Família (PBF), abarcado pelo PFZ, situa-se neste contexto, em que o trabalho interministerial do Estado se faz presente.

Os benefícios do Programa têm como foco as “[...] famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza”, entendendo como parte destes grupos, respectivamente, “todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais” e “famílias com renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos” (BRASIL, 2018).

**Tabela 6 – Programa Bolsa Família, população e valores, dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de porcentagem da população beneficiária, maio/2018.**

<b>Município</b>	<b>Famílias Cadastro Único</b>	<b>Famílias beneficiárias</b>	<b>Cobertura (% CadÚnico)</b>	<b>Repasso médio (R\$ por família)</b>	<b>Valor total repassado</b>	<b>% da população beneficiária</b>
Barra do Chapéu	1.350	826	61,2	198,07	163.607,00	35,5
Itapirapuã Paulista	880	543	61,7	157,57	85.561,00	33,6
Itaóca	496	357	72,0	139,50	49.803,00	25,2
Ribeira	706	382	54,1	160,33	61.245,00	25,1
Miracatu	3.906	2.057	52,7	154,63	318.081,00	24,7
Peruíbe	11.074	5.907	53,3	161,53	954.187,00	23,7
Ribeirão Branco	3.643	1.911	52,5	126,68	242.090,00	23,6
Pedro de Toledo	1.829	931	50,9	173,09	161.145,00	22,6
Juquitiba	5.197	2.552	49,1	150,59	384.298,00	22,5
Iguape	4.987	2.616	52,5	155,36	406.424,00	22,4
Eldorado	2.466	1.200	48,7	183,48	220.175,00	22,1
Iporanga	818	370	45,2	196,45	72.687,00	21,7
Ilha Comprida	3.184	791	24,8	167,29	132.327,00	21,0
Barra do Turvo	1.572	623	39,6	147,43	91.849,00	20,2
Sete Barras	2.632	1.002	38,1	150,42	150.721,00	19,8
Apiáí	4.457	2.197	49,3	164,10	360.523,00	19,5
São Lourenço da Serra	2.184	1.080	49,5	170,13	183.743,00	18,5
Juquiá	3.093	1.163	37,6	153,57	178.251,00	15,4
Cajati	4.409	1.642	37,2	149,45	245.396,00	14,3
Registro	7.605	3.079	40,5	156,83	482.874,00	14,2
Tapiraí	1.271	433	34,1	155,71	67.421,00	14,2
Cananéia	1.705	669	39,2	145,34	97.233,00	14,1
Itariri	1.854	853	46,0	166,24	141.799,00	14,1
Jacupiranga	2.509	931	37,1	161,65	150.498,00	14,0
Pariquera-Açu	2.352	828	35,2	141,96	117.547,00	11,1
<b>Total</b>	<b>76.179</b>	<b>34.943</b>	<b>45,9</b>	<b>157,95</b>	<b>5.519.485,00</b>	<b>19,3</b>
<b>Est. de São Paulo</b>	<b>3.842.336</b>	<b>1.538.775</b>	<b>40,0</b>	<b>159,83</b>	<b>245.948.792,00</b>	<b>9,0</b>

**Fonte:** Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do MDS (2018). Organizado pelo autor.



**Tabela 7** – Programa Bolsa Família, população e valores, dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de porcentagem da população beneficiária, maio/2018.

(continua)

<b>Município</b>	<b>Famílias Cadastro Único</b>	<b>Famílias beneficiárias</b>	<b>Cobertura (% CadÚnico)</b>	<b>Repasso médio (R\$ por família)</b>	<b>Valor total repassado</b>	<b>% da população beneficiária</b>
Euclides da Cunha Pta	2.001	949	47,4	192,78	182.952,00	22,2
Caiuá	788	407	51,6	154,09	62.714,00	18,0
Teodoro Sampaio	3.618	1.594	44,1	151,45	241.412,00	17,6
Ribeirão dos Índios	526	162	30,8	144,54	23.416,00	16,1
Piquerobi	603	237	39,3	185,15	43.880,00	15,1
Sandovalina	532	244	45,9	181,48	44.280,00	14,5
Anhumas	638	214	33,5	160,96	34.445,00	14,2
Álvares Machado	3.090	1.390	45,0	188,51	262.034,00	14,1
Indiana	728	280	38,5	178,31	49.927,00	13,8
Marabá Paulista	816	324	39,7	194,19	62.916,00	13,7
Nantes	410	155	37,8	173,33	26.866,00	13,2
M. do Paranapanema	3.726	976	26,2	158,18	154.384,00	13,0
Iepê	1.366	416	30,5	168,39	70.052,00	12,8
Alfredo Marcondes	665	198	29,8	176,65	34.977,00	12,3
Rancharia	2.932	1.340	45,7	166,34	222.893,00	11,8
Emilianópolis	489	156	31,9	152,09	23.726,00	11,6
Santo Expedito	452	153	33,8	127,04	19.437,00	11,2
Taciba	778	272	35,0	135,77	36.930,00	11,2
Martinópolis	2.399	1.021	42,6	200,52	204.736,00	10,0
Tarabai	721	293	40,6	139,77	40.954,00	9,9
Rosana	2.088	787	37,7	153,13	120.512,00	9,8
Santo Anastácio	2.163	801	37,0	131,41	105.256,00	8,9
Narandiba	612	158	25,8	123,82	19.563,00	8,6
Caiabu	646	155	24,0	158,27	24.532,00	8,5
João Ramalho	549	137	25,0	162,94	22.323,00	8,2
Presidente Venceslau	3.266	1.229	37,6	148,88	182.969,00	7,2
Presidente Bernardes	1.561	436	27,9	152,96	66.692,00	7,1
Estrela do Norte	340	78	22,9	156,35	12.195,00	6,9
Presidente Prudente	20.831	5.536	26,6	138,88	768.855,00	6,2
Presidente Epitácio	5.534	1.129	20,4	97,46	110.032,00	5,9
Pirapozinho	2.221	574	25,8	118,27	67.887,00	5,1

**Tabela 7** – Programa Bolsa Família, população e valores, dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de porcentagem da população beneficiária, maio/2018.

(conclusão)

<b>Município</b>	<b>Famílias Cadastro Único</b>	<b>Famílias beneficiárias</b>	<b>Cobertura (% CadÚnico)</b>	<b>Repasse médio (R\$ por família)</b>	<b>Valor total repassado</b>	<b>% da população beneficiária</b>
Regente Feijó	1.363	362	26,6	156,25	56.564,00	4,7
<b>Total</b>	68.452	22.163	32,4	153,42	3.400.311,00	8,9
<b>Est. de São Paulo</b>	3.842.336	1.538.775	40,0	159,83	245.948.792,00	9,0

**Fonte:** Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do MDS (2018). Organizado pelo autor.

O público alvo de interesse no Programa é levantado pelos agentes responsáveis em cada município de acordo com sua inscrição no Cadastro Único (CadÚnico), onde constam as condições socioeconômicas dos inscritos, para tanto, as famílias interessadas devem procurar o setor responsável pelo cadastramento em sua cidade (BRASIL, 2018).

A soma do valor total do benefício recebido pelas famílias depende, exclusivamente, “da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária”, visto que no PBF há diferentes tipos de benefícios. Dentre as condicionalidades para permanência no Programa, estão presentes o acesso à educação e saúde, por meio da matrícula e da frequência escolar e do acompanhamento na área da saúde, englobando diferentes membros das famílias beneficiárias (BRASIL, 2018).

Incentivado pelo diagnóstico da situação socioeconômica do TCPP e do TCVR, convém verificar a situação do PBF nessas localidades (tabelas 6 e 7).

Nota-se que em cada um dos municípios há um número para o total de famílias que estão inscritas no CadÚnico e outro que representa a quantidade dessas famílias que são atendidas pelo PBF.

Como aponta o MDS (BRASIL, 2018), “a concessão do benefício depende de quantas famílias já foram atendidas no município, em relação à estimativa de famílias pobres feita para essa localidade. Além disso, o governo federal precisa respeitar o limite orçamentário do programa”.

Este fato faz com que haja um percentual de cobertura do Programa em relação às famílias pobres e em extrema pobreza. Para que haja ajustamento entre a demanda por auxílios e o volume das verbas recebidas pelos entes federados, existe a preocupação em dinamizar o Programa.

No TCVR, de um total de 76.179 famílias inscritas no CadÚnico, 34.943 recebem algum tipo de auxílio do Bolsa Família, resultando em um percentual de cobertura total do Território de 45,9%. Em comparação com a mesma marca do Estado de São Paulo (40%), o TCVR encontra-se acima, mas o percentual é variável entre os municípios. O máximo alcançado neste conjunto territorial é registrado por Itaóca, com 72% de cobertura. Curiosamente, nesse município, quase metade da população se encontra vivendo no campo.

Itapirapuã Paulista (61,7%), Barra do Chapéu (62,2%), Ribeira (54,1%), Peruíbe (53,3%), Miracatu (52,7%), Ribeirão Branco (52,5%), Iguape (52,5%) e

Pedro de Toledo (50,9%) são os municípios, que junto com Itaóca, ultrapassam a marca de 50% de cobertura. Destes, Itapirapuã Paulista e Ribeira possuem mais da metade da população vivendo no campo (com taxas de urbanização de 48,8% e 36,8%, respectivamente). Por outro lado, o percentual mais baixo é o de Ilha Comprida, cuja totalidade da população reside na cidade.

Itaóca, a despeito de possuir maior índice de cobertura e ter 25,2% do total da sua população como beneficiários do PBF, recebe o menor volume de verbas para o Programa, totalizando R\$ 49.803,00 em maio de 2018. Isto, obviamente, deve-se ao fato de ser o município com a menor população no TCVR.

Nessa perspectiva, o percentual de cobertura, o valor médio repassado às famílias beneficiárias e o percentual da população total que está incluído no Programa, não depende exclusivamente do total do valor repassado mensalmente aos municípios, nem este valor depende dessas condições. Há um vínculo, em certo grau, ao porte populacional de cada município em específico, tanto que Peruíbe e Registro receberam as maiores verbas.

A perspectiva do TCPP se apresenta um pouco diferente. Nesse Território há um total de 68.452 famílias inscritas no CadÚnico, sendo 22.163 delas beneficiárias do Programa Bolsa Família. A diferença resulta em um percentual de 32,4% de cobertura, abaixo do mesmo dado do TCVR (45,9%), bem como do Estado (40%).

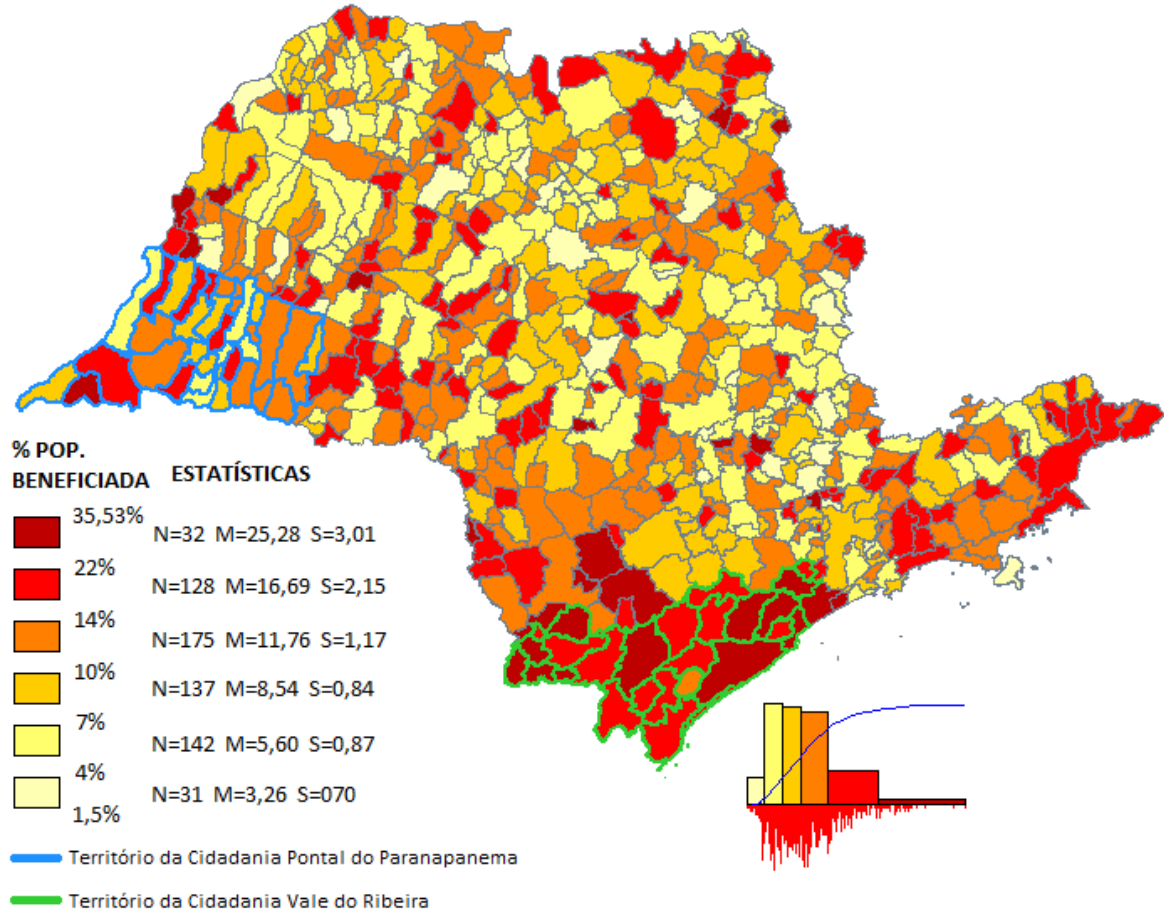
O município de Caiuá foi o único a registrar mais da metade das famílias do CadÚnico como beneficiárias do PBF, atingindo 51,6% de cobertura. Como no TCVR, novamente um município com um baixo grau de urbanização da população se revela como um dos que mais cobre percentualmente as famílias do CadÚnico.

Quanto a relação entre volume total repassado aos municípios e os seus respectivos portes populacionais, ela se mostra um pouco menos proeminente do que ocorrera no TCVR, mas ainda sim presente. Isso é percebido por Álvares Machado e Teodoro Sampaio estarem em segunda e terceira lugar na ordem decrescente de valor total repassado, mas não se situarem nessas mesmas posições quando o referente é o porte populacional. De qualquer maneira, Presidente Prudente e Rancharia mantêm suas colocações, em primeiro e quarto lugar, totalizando R\$ 768.855,00 e R\$ 222.893,00 respectivamente.

No geral, o TCVR totalizou um repasse de R\$ 5.519.485,00, o que representa 2,2% do valor total repassado a todos os municípios do Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, possui 2,3% dos beneficiários do Estado. Em primeira vista tal

informação pode subestimar a real importância do PBF ao TCVR que se apresenta como o Território mais deprimido do Estado. Por isso convém atentar-se ao peso dessa importância na realidade própria dos municípios abarcados, para tanto, o percentual de beneficiários em relação a população total pode ser um indicativo, principalmente quando se compara com as demais porções do Estado (figura 13).

**Figura 13** – Percentual da população beneficiária do Programa Bolsa Família em relação a população total, por município, Estado de São Paulo, maio/2018.



**Fonte:** Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do MDS (2018). Elaborado pelo autor.

É marcante a presença relativa de beneficiários do Bolsa Família no TCVR, visto que o Território é representado, praticamente em sua totalidade, pelas classes de maiores valores (14% a 22% a 35,53%) de cores mais intensas.

Assim, de longe, o Vale do Ribeira é o Território mais beneficiário do Estado de São Paulo, inclusive em comparação ao Pontal do Paranapanema, que apresentou 8,9% como percentual geral para seu conjunto de municípios.

Desde a implantação do IDHM como dado adotado pelas organizações e países, muito se tem o comparado com o Produto Interno Bruto (PIB) quando se trata de análise das realidades locais e globais. Enquanto “o IDHM populariza o

conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas” (PNUD, 2013), ao PIB tem se restringido o viés precisamente econômico. Contudo, é válida sua utilização na complementação do IDHM nos estudos socioeconômicos.

Por outro ângulo, na instituição dos Territórios sob o viés das políticas públicas, muito embora tenha se afirmado a importância do rural nestes espaços e as atividades desenvolvidas no campo, é preciso individualizar a questão do trabalho e da produção territorial para melhor compreensão deste quadro. Em muitos casos, mesmo com o predomínio da paisagem e das atividades do campo, a margem de participação do setor agropecuário, em termos relativos, pode não condizer com este aspecto visível.

Basicamente, em termos de trabalho, isto se deve a dois fatores: a supressão da importância da mão-de-obra humana diretamente na lavoura, em virtude do processo de mecanização, o que favorece na liberação ou diminuição de tratos manuais; e o incremento ou totalização da renda de famílias que vivem no campo pelo exercício de atividades urbano-industriais, tanto no campo como na cidade.

É interessante somar a estes dois fatores (mesmo que isso não interfira diretamente na oferta de empregos formais no setor agropecuário), a dificuldade de acesso à terra pelos trabalhadores que anseiam pelo cultivo próprio, que como veremos adiante, é reflexo do perfil da estrutura fundiária desigual.

Frisa-se, contudo, que a importância de se apresentar o equivalente do PIB e do valor adicionado em cada setor da economia, especificamente, se faz na tentativa de complementar a análise com a junção de duas dimensões básicas, o trabalho e a produção territorial<sup>3</sup>.

As tabelas 8 e 9 apresentam estes dados referentes ao TCVR e ao TCPP, respectivamente. Deste conjunto, um ponto a ser destacado refere-se à quantidade de municípios que possuem o setor da agricultura e as atividades de “apoio à agricultura e a pós colheita” como atividade cujo o valor adicionado bruto se sobressaia perante aos demais setores.

---

<sup>3</sup> Segundo o IPEA, PIB é a soma dos “bens e serviços produzidos no país descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. É a medida do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas” e adicionado pelos setores é o “valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades” (IPEA, 2018).

**Tabela 8** – Produto Interno Bruto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de total, 2014.

Município	Valor adicionado bruto a preços correntes (mil reais)					Impostos***	PIB	
	Agropecuária	Indústria	Serviços*	**Administração...	Total		Total	per capita (R\$ 1)
Ilha Comprida	2.507	2.721.854	992.619	74.065	3.791.045	27.362	3.818.407	377.985,26
Registro	66.816	147.029	1.240.944	177.897	1.632.687	217.689	1.850.375	32.923,07
Iguape	65.143	962.336	496.640	107.760	1.631.879	22.119	1.653.998	54.661,35
Peruíbe	21.554	356.172	710.450	239.411	1.327.587	52.291	1.379.878	21.383,18
Cajati	135.215	432.351	308.654	106.130	982.350	112.566	1.094.916	37.742,69
Apiáí	241.525	182.302	223.535	84.497	731.860	34.918	766.777	30.248,83
Ribeirão Branco	325.099	28.324	84.958	60.266	498.647	4.749	503.397	28.176,23
Juquitiba	577	46.853	246.890	95.266	389.585	35.639	425.224	13.967,88
Cananéia	26.175	195.575	134.460	48.919	405.130	7.911	413.041	32.778,44
Pariquera-Açu	28.700	58.117	230.462	61.599	378.878	33.919	412.797	21.370,73
Miracatu	58.496	25.492	186.409	73.937	344.333	28.158	372.491	18.029,58
Jacupiranga	73.601	23.538	168.054	58.505	323.698	21.424	345.122	19.360,61
Juquiá	66.675	17.561	111.062	63.059	258.357	11.736	270.093	13.889,39
Sete Barras	98.652	12.887	64.647	47.922	224.108	6.834	230.942	17.508,88
S. Lourenço da Serra	837	27.393	105.892	53.341	187.463	25.120	212.583	14.145,80
Itariri	69.039	9.590	70.817	51.486	200.932	7.681	208.613	12.565,52
Eldorado	71.523	8.974	56.762	52.397	189.655	4.986	194.641	12.730,78
Tapiraí	57.096	14.039	39.255	29.374	139.764	4.673	144.437	17.864,83
Pedro de Toledo	23.794	7.368	50.783	38.922	120.866	5.175	126.042	11.584,70
Barra do Chapéu	38.568	3.746	17.274	17.818	77.406	1.014	78.420	14.129,69
Barra do Turvo	4.637	3.426	27.979	29.195	65.238	5.245	70.482	8.975,20
Iporanga	6.455	2.044	12.758	19.630	40.887	1.073	41.960	9.643,67
Ribeira	10.921	1.832	13.988	13.605	40.345	1.526	41.871	12.250,07
Itaóca	4.263	5.016	7.479	14.169	30.927	1.341	32.268	9.678,56
Itapirapuã Paulista	3.677	1.378	8.363	16.180	29.598	718	30.316	7.377,88
<b>Total</b>	<b>1.501.546</b>	<b>5.295.194</b>	<b>5.611.135</b>	<b>1.635.349</b>	<b>14.043.225</b>	<b>675.866</b>	<b>14.719.091</b>	<b>31.907,78</b>

**Fonte:** IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

\*exclusive (A); \*\*(A) administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; \*\*\*líquidos de subsídios, sobre produtos.

**Tabela 9** – Produto Interno Bruto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em ordem decrescente de total, 2014.

Município	Valor adicionado bruto a preços correntes (mil reais)					Impostos***	PIB	
	Agropecuária	Indústria	Serviços*	**Administração...	Total		Total	per capita (R\$ 1)
Presidente Prudente	30.184	924.641	4.153.244	673.433	5.781.502	551.354	6.332.855	28.707,54
Rosana	28.272	931.232	154.552	88.480	1.202.537	13.085	1.215.622	64.650,42
Presidente Epitácio	77.972	210.705	455.616	142.425	886.717	74.321	961.038	22.170,29
Rancharia	181.563	196.174	348.340	99.345	825.422	66.852	892.274	29.987,36
Pirapozinho	50.428	235.500	273.833	86.757	646.518	66.660	713.178	27.040,94
Presidente Venceslau	41.614	44.208	378.893	126.399	591.114	36.256	627.370	15.948,60
Regente Feijó	29.031	71.850	310.459	74.066	485.406	71.370	556.777	28.404,07
Teodoro Sampaio	47.890	122.913	210.034	80.445	461.281	36.079	497.360	22.054,90
Martinópolis	65.675	57.870	188.511	92.953	405.009	24.438	429.447	16.748,46
Álvares Machado	24.781	67.887	180.684	81.503	354.855	45.366	400.221	16.290,35
M. do Paranapanema	72.606	89.377	105.744	62.709	330.436	25.827	356.262	19.901,82
Santo Anastácio	38.860	35.474	178.445	69.392	322.171	23.044	345.214	16.398,95
Sandovalina	63.020	134.889	45.338	27.469	270.715	7.290	278.005	69.052,50
Presidente Bernardes	31.654	13.667	113.723	51.478	210.521	15.858	226.379	16.590,65
Narandiba	39.430	27.360	94.930	25.271	186.991	20.340	207.331	44.964,45
Iepê	40.240	8.675	75.263	31.712	155.890	10.147	166.037	20.749,48
Marabá Paulista	59.654	18.389	25.738	23.343	127.124	5.405	132.528	24.794,81
João Ramalho	70.896	6.163	25.670	18.979	121.708	2.412	124.120	28.279,69
Taciba	35.035	7.782	32.052	31.565	106.433	2.697	109.130	17.987,55
Euclides da Cunha Pta	26.854	5.719	34.690	33.458	100.720	3.328	104.048	10.743,19
Tarabai	10.601	7.252	32.252	25.578	75.683	4.185	79.868	11.250,61
Nantes	18.231	1.744	37.288	14.963	72.226	5.706	77.933	26.480,73
Caiuá	28.977	3.138	16.882	24.710	73.707	2.807	76.514	13.937,04
Alfredo Marcondes	4.922	15.268	22.529	16.155	58.874	14.789	73.664	18.041,53
Anhumas	23.940	5.815	16.052	15.697	61.504	1.424	62.928	16.834,67
Indiana	12.193	4.468	19.957	18.493	55.111	1.754	56.865	11.497,27
Piquerobi	13.143	3.707	15.982	17.034	49.867	2.887	52.754	14.366,51
Estrela do Norte	14.675	2.636	18.326	14.497	50.134	2.127	52.261	18.962,51
Caiabu	13.855	2.724	14.403	16.572	47.554	964	48.518	11.540,90
Emilianópolis	13.964	2.972	13.661	15.423	46.020	1.055	47.075	14.887,88
Ribeirão dos Índios	10.452	2.498	7.638	12.143	32.731	516	33.247	14.796,32
Santo Expedito	4.363	2.148	8.858	12.667	28.035	613	28.648	9.587,55
<b>Total</b>	<b>1.224.972</b>	<b>3.264.847</b>	<b>7.609.587</b>	<b>2.125.112</b>	<b>14.224.518</b>	<b>1.140.955</b>	<b>15.365.473</b>	<b>25.081,24</b>

**Fonte:** IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatísticas, Secretarias Estaduais de Governo e SUFRAMA.

\*exclusive (A); \*\*(A) administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; \*\*\*líquidos de subsídios, sobre produtos.



Na mesma direção, como parte do setor econômico primário, ocupa-se também em apresentar a participação da oferta de empregos formais na agropecuária e atividades correlatas, como a produção florestal, a pesca e a aquicultura. Portanto, quando aqui se fala em agropecuária, entende-se por todo este conjunto de atividades, em sentido amplo.

Os municípios de Ribeirão Branco (65,2%), Barra do Chapéu (49,8%), Sete Barras (44%), Tapiraí (40,9%), Eldorado (37,7%) e Apiaí (33%) foram os que tiveram a agropecuária como setor de destaque no valor bruto adicionado no TCVR. Em complemento, cabe destacar que no ano de 2014 o Vale do Ribeira totalizou o valor adicionado de R\$ 1.501.546 mil no setor da agropecuária.

Contudo, os municípios de Ilha Comprida, Iguape e Cananéia obtiveram o valor adicionado bruto principal na atividade industrial de natureza extrativa. Já o município de Cajati, grande produtor do principal cultivo do TCVR, a banana, teve como principal valor adicionado a indústria de transformação. Cabe investigar a que ponto esta indústria municipal está articulada à bananicultura e/ou à produção de outros produtos agropecuários.

Não somente no caso deste município, como em outros, pode ocorrer a participação da oferta de empregos pela agroindústria que se contabiliza como sendo do setor secundário, escamoteando, assim, o peso que possui a agropecuária para o contexto econômico local.

Os demais municípios do TCVR tiveram o valor principal adicionado pela categoria administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social (quatro municípios), e pela categoria demais serviços (11 municípios).

No TCPP o número de municípios que tiveram a agropecuária como setor que mais adicionou valor bruto ao PIB fora menor, em termos absolutos e relativos. Assim, João Ramalho (52,3%), Marabá Paulista (46,9%), Caiuá (39,3%), Anhumas (38,9%) e Taciba (32,9%) figuram neste destaque. As cifras obtidas via atividades agropecuária totalizaram aproximadamente R\$ 1.224.792 mil no Território.

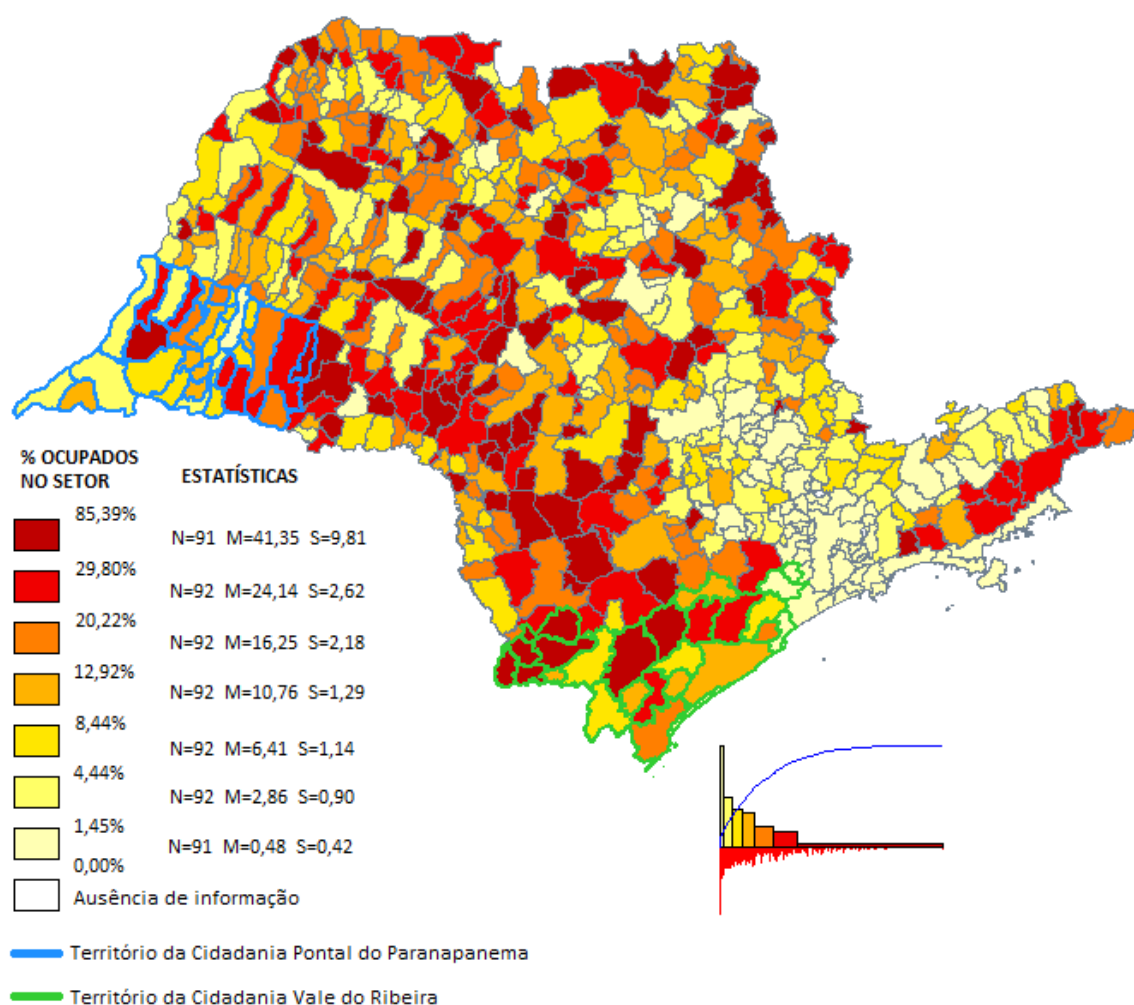
No restante dos municípios, se destacaram os setores de administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social (cinco municípios), industrial (dois municípios) e demais serviços (20 municípios).

Quanto à ocupação no setor agropecuário, em sentido amplo, apresentamos aqui a “razão entre o número de pessoas de 18 anos ou mais de idade ocupadas no setor agropecuário e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária

multiplicado por 100” (PNUD, 2013) como maneira de complementar a análise junto ao PIB. Esta fórmula será a mesma utilizada para os respectivos contingentes ocupados nos demais setores que aqui se apresentará.

Segundo os dados do PNUD, apresentados na tabela 4, em 2010 o Vale do Ribeira teve cinco municípios cuja participação no total de empregos formais na agropecuária se sobressaiu diante os demais setores. A saber, são eles e seus respectivos percentuais: Ribeirão Branco (57%), Barra do Chapéu (56,1%), Sete Barras (47,4%), Itapirapuã Paulista (43,4%), e Eldorado (39,9%). Percebe-se que destes, quatro se destacaram no valor bruto via agropecuária no ano de 2014.

**Figura 14** – Participação dos empregos formais da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura no total de empregos formais, 18 anos ou mais, percentagem por município, Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

No TCPP não há registro de municípios que tenham como principal empregador formal o setor agropecuário. Contudo, há grande expressividade em João Ramalho, que obteve a marca de 42,6% do total na participação deste tipo de

emprego (apenas 0,8% a menos que o setor de serviços), e Marabá Paulista com cerca de 30,3%. São estes os mesmos municípios que estiveram, respectivamente, em primeiro e segundo lugar na lista daqueles que obtiveram os maiores valores adicionados bruto pelo setor da agropecuária no PIB municipal.

O panorama do Estado de São Paulo, como ilustra a figura 14, apresenta em torno de 91 municípios na classe de maior representatividade de ocupação formal no setor agropecuário, que varia entre 29,8% e 85,4%. Deste total, sete situam-se no Vale do Ribeira, cujo Território constitui-se por 25 municípios. Já o Pontal do Paranapanema participa deste panorama estadual com apenas dois municípios.

Os demais municípios com acentuada participação da agropecuária no fornecimento de empregos formais situam-se no Sudoeste, Nordeste e Oeste paulista. O complexo metropolitano, que vai da Baixada Santista, passa pela Metropolitana da Capital, até chegar na Região Metropolitana de Campinas, apresenta-se como um espaço de baixa intensidade nessa modalidade de emprego formal. No mais, alguns pontos do Vale do Paraíba também se destacam no setor.

No concernente ao setor industrial há uma pequena assimetria entre os dados do PIB em relação aos dados de ocupações formais. Isto obviamente deve-se ao fato de que o dado fornecido pelo PNUD em referência ao percentual de ocupados refere-se, estritamente, ao setor da indústria de transformação, enquanto que os obtidos pelo IBGE, condizentes ao PIB, abrangem o setor industrial como um todo.

Contudo, considera-se esta assimetria como pouco influenciadora na não equivalência exata entre os municípios que mantiveram o setor industrial como aquele que adicionou mais cifras aos seus respectivos valores do PIB e aqueles que tiveram a indústria de transformação como a principal empregadora formal do contingente trabalhador.

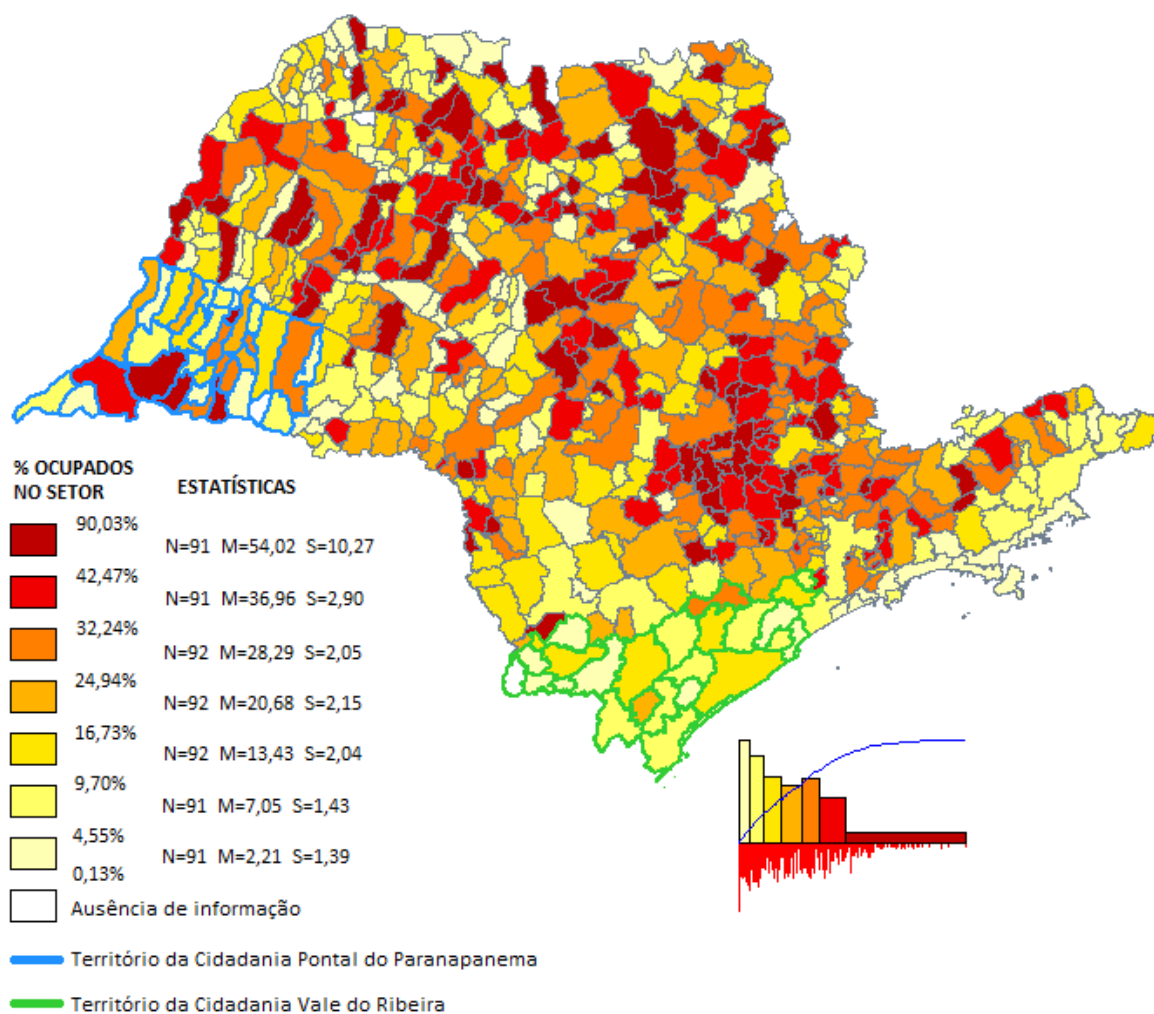
Vejamos o caso do TCVR. No Território, a contribuição da indústria, principal meio para o valor total bruto adicionado nos seguintes municípios, gerou R\$ 2.721.854 mil em Ilha Comprida, R\$ 962.336 mil em Iguape, R\$ 195.575 mil em Cananéia e R\$ 432.351 mil em Cajati. Nos três primeiros municípios, a indústria de extração foi o perfil industrial que mais alavancou valores e em Cajati a indústria de transformação manteve a maior importância. Em termos absolutos, apenas Cananéia teve seu valor ultrapassado por algum município que não obteve a indústria como principal geradora de valor. Neste caso, fora o município de Peruíbe, cuja marca chegou a R\$ 356.172 mil.

O equivalente da população empregada pela indústria de transformação não se destacou como principal fonte de trabalho formal em nenhum dos municípios.

Neste índice, Tapiraí fora o principal município na oferta de emprego desta natureza, atingindo a marca de 29,9% do universo. Apiaí (11,2%) e Juquitiba (10,9%) também estiveram acima da marca de 10%.

Rosana e Sandovalina foram os únicos municípios do TCPP que tiveram a indústria como principal setor no valor adicionado bruto ao PIB, com os respectivos valores de R\$ 931.232 mil e R\$ 134.889 mil. Este quadro se diferencia do verificado no Vale do Ribeira, visto que três dos quatro municípios de maior valor adicionado pela indústria aos respectivos valores do PIB também foram os principais em termos absolutos na escala territorial.

**Figura 15** – Participação dos empregos formais da indústria de transformação no total de empregos formais, 18 anos ou mais, percentagem por município, Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD (2013). Elaborado pelo autor.

Outro ponto que diferencia os dois Territórios é o fato de que no TCPP quatro municípios mantiveram a maior taxa de empregos formais ofertados pela indústria de transformação. Neste caso, Sandovalina é o que registrou o maior contingente em termos percentuais, com 71,3% de seu universo empregado no setor.

A figura 15 registra o comportamento desta variável no Estado de São Paulo. É possível constatar que na região central e norte do Estado existem alguns pontos de alta frequência na mão-de-obra empregada formalmente pela indústria de transformação, chegando a conferir o mesmo ao Leste do Estado, com alguns municípios no Pontal do Paranapanema. Diferentemente, no Vale do Ribeira há um verdadeiro contraste, aparecendo esta porção em cores menos intensas, assim como ocorre no Sudoeste e no Litoral Norte. Na capital este índice também é baixo, devido ao processo de desconcentração industrial alavancado por ações políticas do Estado de São Paulo na segunda metade da década de 1970.

Para o comércio não se obtêm informações do equivalente adicionado no valor do PIB, contudo, indica-se apenas os dados referente à participação de empregos formais desta modalidade.

Em Iguape, no TCVR, o setor comercial se sobressai no contingente empregado perante os demais setores, atingindo 44,2% do universo abarcado. Peruíbe (38,4%), Juquitiba (30,6%) e Registro (30,1%) também apresentam alto desempenho no índice, ultrapassando a marca de 30%.

No TCPP não houve registro de municípios com participação do comércio nos empregos formais maior do que algum outro setor. Os municípios que conseguiram ultrapassar a marca de 30% foram Presidente Venceslau, com 32,6%, e Presidente Epitácio, com registro de 30,5%, respectivamente, o primeiro e o segundo entre os que mais possuem pessoas ocupadas formalmente no setor.

Contudo, percebe-se que comparativamente o TCVR tem registrado índices mais proeminentes do que no conjunto do TCPP. Isso é demonstrado pela ocorrência de índices com máximos e mínimos maiores no TCVR.

Com número recorde de municípios que mantêm o valor adicionado bruto ao PIB o próximo setor a ser analisado refere-se aos serviços.

No TCVR, do total de municípios do conjunto deste Território há o registro de 11 com maior valor adicionado pelos serviços. Apesar de Registro ser o que mais tenha arrecado – em valores absolutos no Território e relativos aos demais setores no município – apresentando o valor de R\$ 1.240.944 mil, há casos em que os

maiores valores do Território não coincidem com os que tenham a maior parte do valor adicionado proveniente do setor de serviços.

Em Ilha Comprida, maior parte deste valor situa-se no setor industrial, mas seu valor absoluto no PIB referente aos serviços segue na esteira de Registro, com R\$ 992.619 mil. Posteriormente, aponta Peruíbe, com R\$ 710.450 mil, sendo também um dos municípios que mantiveram o principal valor adicionado pelo setor de serviços.

O TCPP apresenta 20 de seus 32 municípios com maior valor adicionado ao PIB pelos serviços. O mais proeminente é Presidente Prudente, totalizando R\$ 4.153.244 mil. Segue na esteira Presidente Epitácio e Presidente Venceslau, com R\$ 455.616 mil e R\$ 378.893 mil, respectivamente.

Quanto contingente empregado formalmente no setor de serviços, percebe-se a predominância em ambos os territórios de municípios cujo percentual se sobressai relativamente aos demais setores.

No TCVR, este número chega a 19 dos 25 municípios pertencentes ao Território, sendo que 10 deles chegam a ultrapassar a marca de 50%. Ou seja, mais da metade de seus respectivos universos estão empregados formalmente no setor, chegando ao máximo de 78,5% em Iporanga, seguido por São Lourenço da Serra (76,8%) e Barra do Turvo (75%). O município de Registro, principal pelo maior volume adicionado pelo setor obteve a marca intermediária de 47,8% de seu universo ocupado em serviços.

No TCPP o número de municípios com o setor de serviços como principal empregador dos respectivos universos também fora bem destacado. Constituído por 32 municípios, o Pontal do Paranapanema registra 28 nesta condição. O percentual chega ao máximo de 81,2% em Estrela do Norte, seguido por Santo Expedito (78,5%) e Ribeirão dos Índios (71,6%). Presidente Prudente, município que teve o maior valor adicionado bruto pelo setor de serviços, apresentou a marca de 50,3%.

De modo separado, nos valores do PIB, encontra-se o dado referente a uma categoria do setor de serviços, especificamente, relativo a administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social. Neste aspecto, o total em ambos os Territórios esteve bem abaixo do relativo aos serviços gerais, com as cifras de R\$ 1.635.349 mil e R\$ 2.125.112 mil no TCVR e no TCPP, respectivamente.

Por fim, mais um setor da economia a ser analisado através da participação de empregos formais é o da construção. Este item encerra a compilação de dados

dessa natureza fornecidos pelo PNUD (2017), que assim como o setor de comércio não é categorizado na contabilização dos valores adicionados ao PIB.

O setor da construção, entre os municípios dos Territórios aqui analisados, não sobressai perante os demais setores em nenhuma situação. Tanto que no TCVR, é notória a participação do setor apenas em Cajati (18,9%) e Itaóca (17,1%), únicos a ultrapassarem a marca de 10%. Já no TCPP os principais índices são apresentados por Alfredo Marcondes (12,5%) e Regente Feijó (12,3%).

Finalizando, convêm também recolocar o papel das exportações como indicador de nível de articulação econômica em relação ao Estado.

É óbvio que a conquista de maior capacidade exportadora é reflexo da eficiência produtiva e da competitividade empresarial, e que o comércio internacional procura possibilidades de progressos e novos conhecimentos. Entretanto, e isso é decisivo, a concretização de tais possibilidades depende, de forma determinante, do esforço e da estratégia nacional e local de desenvolvimento existentes, isto é, do grau que se consegue assegurar à difusão das inovações tecnológicas e organizacionais no seio do tecido produtivo e empresarial nacional e local (LLORES, 2001, p. 22).

A figura 16 apresenta o percentual das exportações por município em relação ao valor total das exportações do Estado de São Paulo.

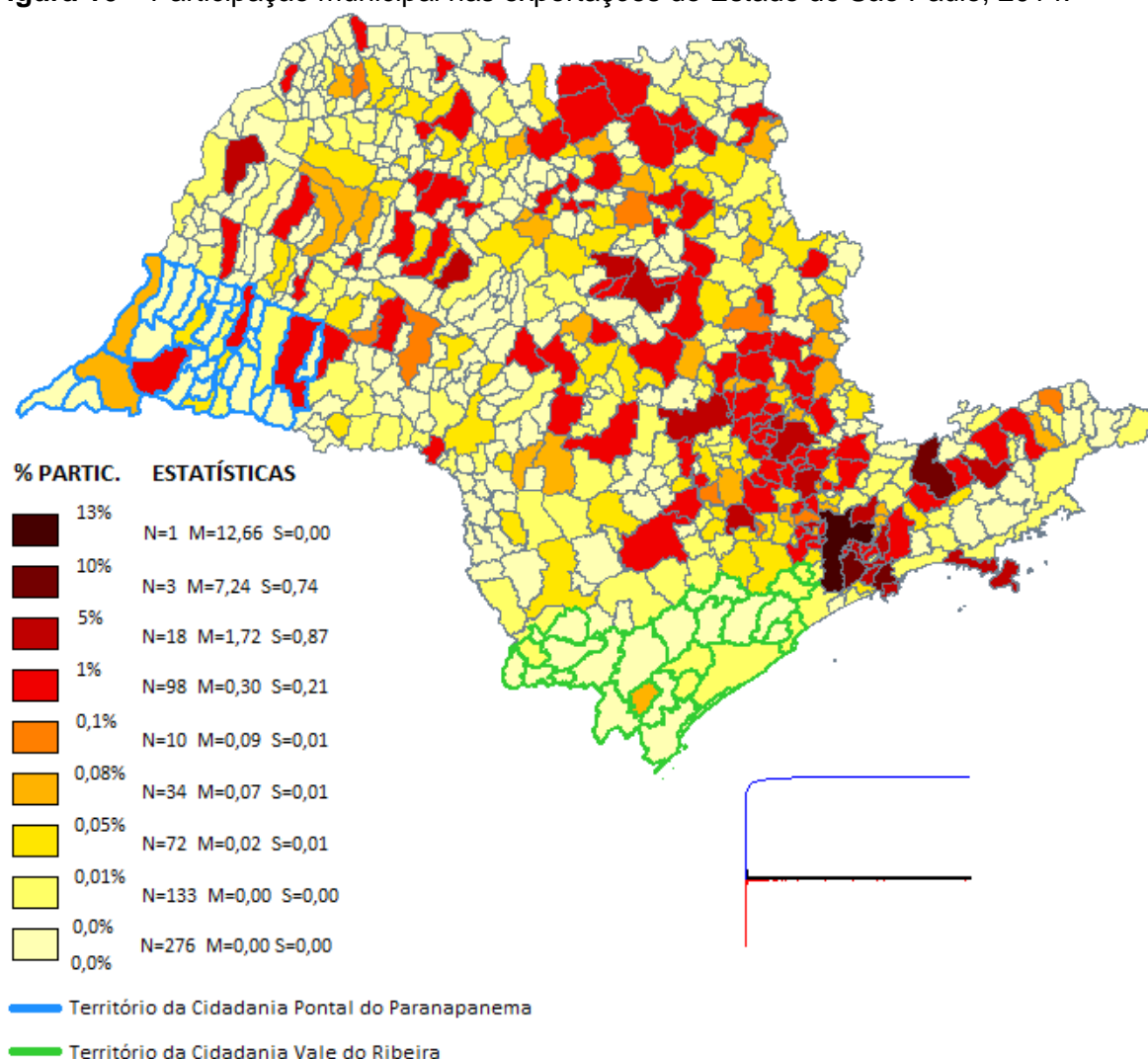
Tendo como foco o desenvolvimento econômico local, as políticas públicas territoriais também buscam o incentivo à exportação pelos municípios abrangidos. Buscam também, justamente, a valorização dos aspectos culturais e locais, com incentivo de práticas sustentáveis de produção e consumo, o que implica, diretamente, em um contraponto a essa questão das exportações.

Não obstante, como preconizado na passagem supracitada, a exportação é indicio de uma determinada alavancagem de sistemas tecnológico e organizacionais. Pelo ilustrado, os índices mais baixos de participação nas exportações do Estado, situam-se ao Sul e Sudoeste do Estado, precisamente onde as políticas territoriais atuam, tendo também, em comparação ao Complexo Metropolitano e seus arredores, menor intensidade no Oeste Paulista.

Não raro, a essas porções territoriais de economia deprimidas associa-se baixo grau de articulação organizacionais e de expansão tecnológica. No TCVR e no TCPP menos da metade de seus respectivos conjuntos municipais (oito no TCVR e 12 no TCPP) participaram das exportações do Estado no ano de 2014, todos com percentual abaixo de 1%, como na maioria esmagadora no contexto estadual geral.

Comparativamente, a maior intensidade ocorreu no TCPP, chegando ao máximo de 0,2% nos municípios de Presidente Prudente e Mirante do Paranapanema. Já no TCVR, o índice não ultrapassou a marca de 0,07%, registrado no município de Cajati. Vale lembrar da importância deste município na produção bananicultura territorial, o que pode revelar a natureza de seus produtos exportados. Registro, “capital” do Vale do Ribeira, chegou a apenas 0,002% das exportações do Estado.

**Figura 16** – Participação municipal nas exportações do Estado de São Paulo, 2014.



**Fonte:** IMP/SEADE. Elaborado pelo autor.

É interessante, como fator de desenvolvimento, que as municipalidades se envolvam em um projeto territorial comum no objetivo de exportar produtos agrícolas, *in natura* e processados, com marca própria e de acordo com seus potenciais, para demais porções do Estado que demandam por tais alimentos.



### 2.3.3. O campo e o rural no âmbito territorial

O debate sobre o desenvolvimento territorial, bem como as iniciativas tomadas pelo poder público, tem como perspectiva a ideia da valorização das ruralidades persistentes nos territórios. Para melhor entendimento dessa dimensão nos Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, cabe aqui um espaço para expor e analisar alguns indícios e contribuições que os dados podem nos oferecer, por exemplo, dados acerca da estrutura fundiária, da produção, do trabalho, das populações tradicionais e da agricultura familiar e seus respectivos níveis socioeconômicos, entre outros.

Tomamos, primeiramente, a questão da estrutura fundiária. Não raro, a literatura a respeito do tema elucida e enfatiza a ideia de que há uma assimetria entre os segmentos de estabelecimentos e seus respectivos valores de porções de terra o que reflete em uma estrutura fundiária desigual. Este panorama é válido para ampla, se não total, parcela do território nacional, o que não isenta a situação do Estado de São Paulo e nem mesmo dos Territórios aqui abarcados.

As tabelas 10 e 11, apresentam a perspectiva para os Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, respectivamente. Por meio do levantamento de estabelecimentos com a distinção entre agricultura familiar, amparada pela Lei 11.326, e os estabelecimentos não familiares, percebe-se que estes são menos numerosos do que aqueles, mas que no que se refere aos hectares que cada um dos segmentos ocupa a situação se reverte, são muitas porções de terras para os poucos estabelecimentos não familiares em comparação ao maior número de estabelecimento familiares, ocupantes de uma área bem menor.

No TCVR cerca de 7.037 estabelecimentos de agricultura familiar ocupam uma área de 87.370 hectares, ao passo que os não familiares, com 2.900 estabelecimentos, estão alocados em 513.241 hectares. Significa que os não familiares representam 41,2% em comparação aos estabelecimentos da agricultura familiar que possuem área equivalente a 17% da respectiva área daqueles.

Curiosamente, essa situação se aplica em todos os municípios do Território. Contudo, há algumas situações que despertam atenção, como, por exemplo, o caso de Cananéia. Nota-se que no município o número de estabelecimentos da agricultura familiar não se sobrepõe ao número de não familiares, este apresentando 13 estabelecimentos e aquele apenas sete.

**Tabela 10** – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, Agricultura Familiar e Não Familiar, e número de associados e não associados dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de área dos estabelecimentos de agricultura familiar.

Município	Agricultura familiar - Lei nº 11.326					Não familiar		
	Estabelecimentos	Área (ha)	Associado		Não associado	Total	Estabelecimentos	Área (ha)
			Nº	%				
Eldorado	866	9.170	119	13,7	747	866	276	57.439
Sete Barras	594	8.120	39	6,6	555	594	244	27.974
Miracatu	541	7.860	51	9,4	491	542	265	21.719
Ribeirão Branco	955	6.664	74	7,7	881	955	204	28.936
Jacupiranga	428	5.748	41	9,6	387	428	190	26.534
Barra do Turvo	279	5.299	98	35,1	181	279	149	58.127
Registro	317	4.584	15	4,7	302	317	212	20.956
Apiáí	314	4.143	42	13,4	272	314	144	24.905
Barra do Chapéu	367	3.946	13	3,5	354	367	46	4.008
Juquiá	258	3.885	18	6,9	241	259	192	56.860
Cajati	325	3.676	24	7,4	302	326	133	19.128
Iguape	331	3.666	18	5,4	313	331	123	38.255
Iporanga	192	3.415	31	16,1	161	192	99	37.901
Itapirapuã Paulista	260	3.411	13	5,0	246	259	75	27.208
Ribeira	178	2.672	12	6,7	166	178	56	12.112
Itariri	198	2.354	8	4,0	190	198	117	4.839
Pariquera-Açu	165	2.192	12	7,2	153	165	94	12.412
Pedro de Toledo	145	2.108	13	9,0	132	145	86	4.905
Itaóca	90	1.632	28	31,1	62	90	31	6.073
Peruíbe	97	1.433	9	9,3	88	97	72	4.611
Tapiraí	111	1.158	2	1,8	109	111	70	6.861
Cananéia	7	169	-	-	7	7	13	10.584
Juquitiba	17	66	-	-	17	17	8	894
Ilha Comprida	1	-	-	-	-	-	-	-
São Lourenço da Serra	1	-	-	-	1	1	1	-
<b>Total</b>	7.037	87.370	680	9,7	6.358	7.038	2.900	513.241
<b>São Paulo</b>	151.015	2.506.118	34.130	22,6	116.770	150.900	76.579	14.195.353

**Fonte:** Censo Agropecuário 2006 (IBGE). Organizado pelo autor.

**Tabela 11** – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, Agricultura Familiar e Não Familiar, e número de associados e não associados dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de área dos estabelecimentos de agricultura familiar.

(continua)

Município	Agricultura Familiar - Lei nº 11.326					Não Familiar		
	Estabelecimentos	Área (ha)	Associado		Não associado	Total	Estabelecimentos	Área (ha)
			Nº	%				
Mirante do Paranapanema	1.814	37.595	408	22,5	1.404	1.812	468	60.158
Presidente Bernardes	897	18.277	309	34,6	585	894	325	54.402
Teodoro Sampaio	806	16.538	237	29,4	569	806	198	83.328
Santo Anastácio	545	14.127	51	9,4	493	544	161	43.905
Presidente Venceslau	472	13.311	86	18,3	383	469	168	47.773
Rancharia	469	10.979	278	59,3	191	469	284	128.141
Presidente Prudente	680	10.641	308	45,8	364	672	188	21.714
Álvares Machado	477	10.063	134	28,2	341	475	134	15.467
Rosana	704	9.977	119	17,0	583	702	113	45.784
Euclides da Cunha Paulista	598	9.946	116	19,4	481	597	209	31.799
Presidente Epitácio	573	9.929	265	46,4	306	571	148	81.747
Caiuá	479	9.267	133	27,8	346	479	178	38.847
Marabá Paulista	349	9.248	75	21,6	273	348	163	72.456
Martinópolis	481	8.987	201	41,8	280	481	259	98.566
Alfredo Marcondes	382	6.516	156	40,9	225	381	42	4.771
Anhumas	215	5.663	34	15,8	181	215	67	15.504
Taciba	200	5.062	48	24,0	152	200	153	52.594
Piquerobi	178	4.630	70	39,5	107	177	200	35.921
Ribeirão dos Índios	126	4.286	18	14,4	107	125	48	12.487
Pirapozinho	175	4.158	33	18,9	142	175	82	18.718
Regente Feijó	236	3.802	38	16,1	198	236	128	19.578
Caiabu	238	3.797	45	19,0	195	237	84	11.923
Sandovalina	181	3.543	74	41,1	106	180	93	27.638
Iepê	150	3.517	27	18,0	123	150	110	38.508
João Ramalho	100	3.306	17	17,0	83	100	80	29.641
Emilianópolis	106	3.152	8	7,6	97	105	59	18.348
Indiana	148	3.072	29	19,6	119	148	62	7.686
Santo Expedito	175	2.892	33	18,8	143	176	41	4.707
Narandiba	144	2.650	4	2,8	140	144	49	36.940

**Tabela 11** – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, Agricultura Familiar e Não Familiar, e número de associados e não associados dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente de área dos estabelecimentos de agricultura familiar.

(conclusão)

Município	Agricultura Familiar - Lei nº 11.326					Não Familiar		
	Estabelecimentos	Área (ha)	Associado		Não associado	Total	Estabelecimentos	Área (ha)
			Nº	%				
Tarabai	114	2.458	26	22,8	88	114	41	13.749
Estrela do Norte	102	2.003	16	15,7	86	102	87	21.831
Nantes	35	818	-	-	35	35	49	59.822
<b>Total</b>	12.349	254.210	3.396	27,6	8.926	12.319	4.471	1.254.453
<b>São Paulo</b>	151.015	2.506.118	34.130	22,6	116.770	150.900	76.579	14.195.353

**Fonte:** Censo Agropecuário 2006 (IBGE). Organizado pelo autor.

Porém, em termos de área a situação da estrutura fundiária se transparece, apresentando o segmento familiar uma área 62,6 vezes maior que a destinada à categoria familiar.

Outro caso é o de Barra do Chapéu, que mesmo com áreas de tamanhos bem próximos (3.946 hectares para agricultura familiar e 4.008 para não familiares), o número de estabelecimentos familiares é oito vezes maior.

Outros municípios que chamam atenção são Ilha Comprida e São Lourenço da Serra. Ambos apresentam apenas um estabelecimento de agricultura familiar, mas sem registro da área. Em São Lourenço é apresentado outro estabelecimento caracterizado como não familiar, também sem área contabilizada. Convém ressaltar que neste município, com grau de urbanização de 91%, existem 1.254 pessoas vivendo no campo, segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE), situação ausente em Ilha Comprida, visto que a totalidade de sua população reside na cidade.

Na situação em que se encontra o segmento familiar da agricultura, inserida num contexto amplamente relacional que estrutura a abordagem territorial, o uso de artifícios e estratégias são condições, não raro determinantes, da reprodução própria da categoria, em termos materiais e de representação política. Para alcance de suas perspectivas, a organização entre os agentes de interesse comum da agricultura familiar é um caminho a ser trilhado na superação dos gargalos estruturais.

Muito embora no TCVR haja em torno de 7.038 registro de agricultores familiares, apenas 680 estavam em situação de associado quando levantou-se os dados do Censo Agropecuário 2006 (IBGE), equivalendo a 9,7% do total, índice bem abaixo do equivalente ao nível estadual (22,6%).

No TCPP, a situação fundiária se apresenta de modo similar. Em torno de 12.349 estabelecimentos de agricultura familiar abrangem uma área de 254.210 hectares, enquanto que os não familiares, menos numerosos (4.471 estabelecimentos) usufruem de uma área total de 1.254.453 hectares. A relação percentual se expressa da seguinte forma: os não familiares representam em torno de 36,2% do número de estabelecimentos da agricultura familiar, mas esta possui área equivalente a apenas 20,3% da área destinada àqueles.

Nesse Território, os municípios que chamam atenção são Piquerobi, Nantes e Alfredo Marcondes. Nos dois primeiros há sobreposição, em números, dos estabelecimentos não familiares em relação aos familiares, havendo um predomínio dos não familiares em 12,4% em Piquerobi e 40% em Nantes. Contudo, a agricultura

familiar nesses municípios se consolida nos mesmos padrões do que os demais do conjunto do TCPP, visto que a sua área em Piquerobi corresponde a 12,9% da área dos não familiares e em Nantes 1,4%. Já o caso de Alfredo Marcondes, a área da agricultura familiar chega a ultrapassar 36,6%, mas o total de estabelecimentos chega a ser 9,1 vezes maior do que o dos não familiares.

O comparativo entre TCVR e TCPP nos aspectos demográficos, demonstrou que a população que vive no campo é bem mais expressiva, em termos absolutos e relativos, no TCVR do que no TCPP. Não obstante, nesta seção podemos perceber que a agricultura familiar se faz numerosamente maior no TCPP, tanto em área como em número de estabelecimento, o que indica a importância diferenciada das políticas públicas em ambos os Territórios.

Em termos de organização entre os agentes da agricultura familiar também nota-se maior avanço no Pontal do Paranapanema. Neste Território existem sete municípios que registraram um percentual de associados acima do máximo do TCVR, chegando ao máximo de 59,3% no município de Rancharia.

No geral, a marca do TCPP chega a 27,6% no conjunto de seus municípios, ultrapassando a mesma em relação ao Estado, de 22,6%, totalizando, assim, em torno de 3.396 associados em todo o Território.

Além da questão fundiária e da organização dos agricultores, é interessante atentar-se a outros aspectos, como a disponibilidade de crédito rural, a política de assentamentos rurais, a formalização dos agricultores e suas organizações, e o contingente de trabalho nos estabelecimentos.

O volume de verbas adicionadas pelo Pronaf no conjunto dos municípios do TCVR no ano agrícola de 2013-14 foi de mais de 18,8 milhões de reais, como aponta a tabela 12. Obviamente este valor é dividido de forma irregular entre os municípios, ao passo que Apiaí, de longe, alcança o maior volume de verbas obtidas via crédito rural, com mais de R\$ 4 milhões. Interessante é observar que este mesmo município é o que possui maior contingente de assentados (78 famílias).

Ademais, Apiaí apresenta também o segundo maior número de agricultores individuais formalizados, totalizando 631 DAPs Físicas, menor somente que Eldorado que, além de 59 famílias assentadas e 9 quilombos, possui 1.017 DAPs Físicas. Esses municípios registram os maiores números de DAP Jurídica, ambos com quatro cada. Contudo, mais em Apiaí do que em Eldorado, os fatores de formalização e de quantidade de assentados podem ser determinantes para a

alocação de verbas de crédito rural do Pronaf, mais determinante do que o total de pessoal ocupado com a agricultura familiar, visto que Eldorado é o segundo município com maior número de ocupados na categoria com 1.647 pessoas e seu volume de verbas de crédito rural chega a quase R\$ 1,5 milhão, já Apiaí figura na oitava posição, totalizando 723 pessoas.

**Tabela 12** – Crédito rural, formalização e contingente da agricultura familiar dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em ordem decrescente de pessoal ocupado na agricultura familiar.

Município	Pronaf (2013 - 2014) <sup>1</sup>	Famílias assentadas <sup>2</sup>	DAP <sup>2</sup>		Pessoal ocupado na Agricultura Familiar <sup>3</sup>		
			Física	Jurídica	Pessoas	% Pop. Total	% Pop. Rural
Ribeirão Branco	940.685,50	-	626	-	1.991	10,9	22,2
Eldorado	1.429.422,68	59	1.017	4	1.647	11,2	22,1
Miracatu	812.973,10	13	358	3	1.238	6,0	12,4
Sete Barras	1.608.639,08	-	353	3	991	7,6	17,0
Barra do Chapéu	1.232.831,32	-	237	-	894	17,0	57,9
Cajati	427.303,39	-	294	2	768	2,7	10,0
Jacupiranga	1.099.807,26	-	424	2	745	4,3	9,5
Apiaí	4.004.377,79	78	631	4	723	2,9	10,4
Barra do Turvo	736.080,54	-	629	2	659	8,5	14,5
Iguape	1.864.738,74	-	615	1	621	2,2	14,9
Juquiá	654.467,86	-	277	1	570	3,0	8,0
Registro	1.341.822,57	-	254	2	566	1,0	9,3
Iporanga	174.738,14	-	353	1	459	10,7	24,2
Ribeira	215.523,81	-	58	-	405	12,1	19,1
Itapirapuã Paulista	518.915,03	-	71	-	404	10,4	20,3
Itariri	10.139,05	-	70	-	359	2,3	6,4
Pedro de Toledo	162.813,03	-	59	1	345	3,4	10,9
Pariquera-Açu	435.185,46	-	76	1	309	1,7	5,3
Tapiraí	49.118,83	-	59	-	259	3,2	11,3
Itaóca	673.296,70	-	180	-	195	6,0	13,3
Peruíbe	59.404,85	-	265	2	146	0,2	21,9
Juquitiba	127.282,15	-	61	1	34	0,1	0,5
Cananéia	185.091,59	-	158	-	18	0,1	1,0
Ilha Comprida	113.676,14	-	30	-	1	0,01	-
São Lourenço da Serra	0,00	-	32	-	1	0,007	0,08
<b>Total</b>	<b>18.878.334,61</b>	<b>150</b>	<b>7.187</b>	<b>30</b>	<b>14.348</b>	<b>3,2</b>	<b>12,7</b>

**Fonte:** <sup>1</sup>Sistema de Informações Territoriais (SIT) (Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>); <sup>2</sup>Sistema de Informação para o Município (SIM) – MDA e INCRA (2015); e <sup>3</sup>Censo Agropecuário 2006 (IBGE). Organizado pelo autor.

Em Iguape percebe-se uma situação similar. O município arrecadou mais de R\$ 1,8 milhão para crédito rural do Pronaf no ano agrícola de 2013-14, ficando atrás somente de Apiaí. Sua posição no *ranking* de pessoal ocupado na agricultura

familiar é a décima, mas o município conta com o maior número de pescadores do Território, com cerca de 1.656, além de um quilombo e quatro terras indígenas.

**Tabela 13** – Crédito rural, formalização e contingente da agricultura familiar dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em ordem decrescente de pessoal ocupado na agricultura familiar.

Município	Pronaf (2013 - 2014) <sup>1</sup>	Famílias assentadas <sup>2</sup>	DAP <sup>2</sup>		Pessoal ocupado na Agricultura Familiar <sup>3</sup>		
			Física	Jurídica	Pessoas	% Pop. Total	% Pop. Rural
M. do Paranapanema	17.225.993,37	1.587	1.581	23	4.066	23,8	58,0
Teodoro Sampaio	3.860.635,24	868	667	5	2.213	10,3	55,0
Presidente Bernardes	2.634.800,25	265	413	2	2.147	15,8	69,9
Rosana	1.899.919,80	768	480	4	1.810	9,2	47,2
Presidente Prudente	2.507.393,18	-	369	5	1.772	0,9	41,8
Presidente Epitácio	9.303.120,80	337	1.159	9	1.419	3,4	51,2
Caiuá	5.413.871,28	446	327	4	1.360	27,0	43,7
Euclides da Cunha Pta	4.097.801,88	509	528	6	1.269	13,2	36,5
Rancharia	2.662.778,72	176	384	3	1.130	3,9	38,0
Álvares Machado	1.714.445,53	-	206	-	1.078	4,6	46,3
Martinópolis	2.648.485,09	122	170	1	1.021	4,2	26,3
Santo Anastácio	2.905.826,79	-	251	1	987	4,8	70,8
Presidente Venceslau	4.274.031,41	377	435	6	950	2,5	58,0
Marabá Paulista	3.017.077,82	258	268	3	756	15,7	28,3
Alfredo	1.030.632,19	-	112	-	695	17,9	109,3
Marcondes	404.903,70	-	84	-	643	3,5	44,5
Regente Feijó	522.295,92	-	32	-	621	15,3	82,0
Sandovalina	411.673,67	198	153	2	528	14,3	47,2
Pirapozinho	497.196,67	-	84	-	361	1,5	29,3
Anhumas	1.284.427,32	-	118	-	359	9,6	52,9
Santo Expedito	178.850,64	-	27	-	345	12,3	106,2
Taciba	1.213.370,59	-	83	-	305	5,3	35,4
Piquerobi	2.705.096,64	84	138	1	303	8,6	34,9
Indiana	330.469,36	-	32	-	281	5,8	40,3
Ribeirão dos Índios	1.155.349,39	-	93	-	264	12,1	78,3
Narandiba	378.981,95	-	58	-	239	5,6	20,2
Emilianópolis	565.939,09	-	69	-	237	7,8	45,3
Estrela do Norte	198.476,15	-	49	-	221	8,3	39,5
Tarabai	217.354,26	-	31	1	213	3,2	42,8
Iepê	1.340.643,27	34	111	-	210	2,8	24,6
João Ramalho	992.457,64	27	73	2	160	3,9	26,3
Nantes	401.573,99	-	7	-	44	1,6	15,9
<b>Total</b>	<b>77.995.873,60</b>	<b>6.056</b>	<b>8.592</b>	<b>78</b>	<b>28.007</b>	<b>4,8</b>	<b>46,8</b>

**Fonte:** <sup>1</sup>SIT (Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>); <sup>2</sup>SIM – MDA e INCRA (2015); e <sup>3</sup>Censo Agropecuário 2006 (IBGE). Organizado pelo autor.



No TCPP o volume de crédito via Pronaf foi 4,1 vezes maior do que no TCVR, atingindo a marca de quase 78 milhões de reais. O município a alcançar o teto de cifras foi Mirante do Paranapanema, alcançando mais de 17 milhões de reais. Assim, diferentemente de Apiaí no TCVR, o município que obteve maior número de assentados, de DAPs (físicas e jurídicas) e de pessoal ocupado na agricultura foi o mesmo que angariou o maior volume de crédito rural (tabela 13).

Além de Mirante do Paranapanema, outros quatro municípios emprestaram um maior volume de verbas pelo Pronaf do que o máximo obtido no TCVR, a saber: Presidente Epitácio (R\$ 9.303.120,80), Caiuá (R\$ 5.413.871,28), Presidente Venceslau (R\$ 4.274.031,41) e Euclides da Cunha Paulista (4.097.801,88).

O efeito do número de assentados na alocação de recursos do Pronaf pode ser um pouco camuflado no TCPP por conta da ocorrência de famílias assentadas em 15 de seus 32 municípios, totalizando 6.056 famílias. Já no TCVR a associação entre cifras de créditos e assentados foi facilitada pela baixa ocorrência destes, contados apenas em três municípios, em um total de 150 famílias.

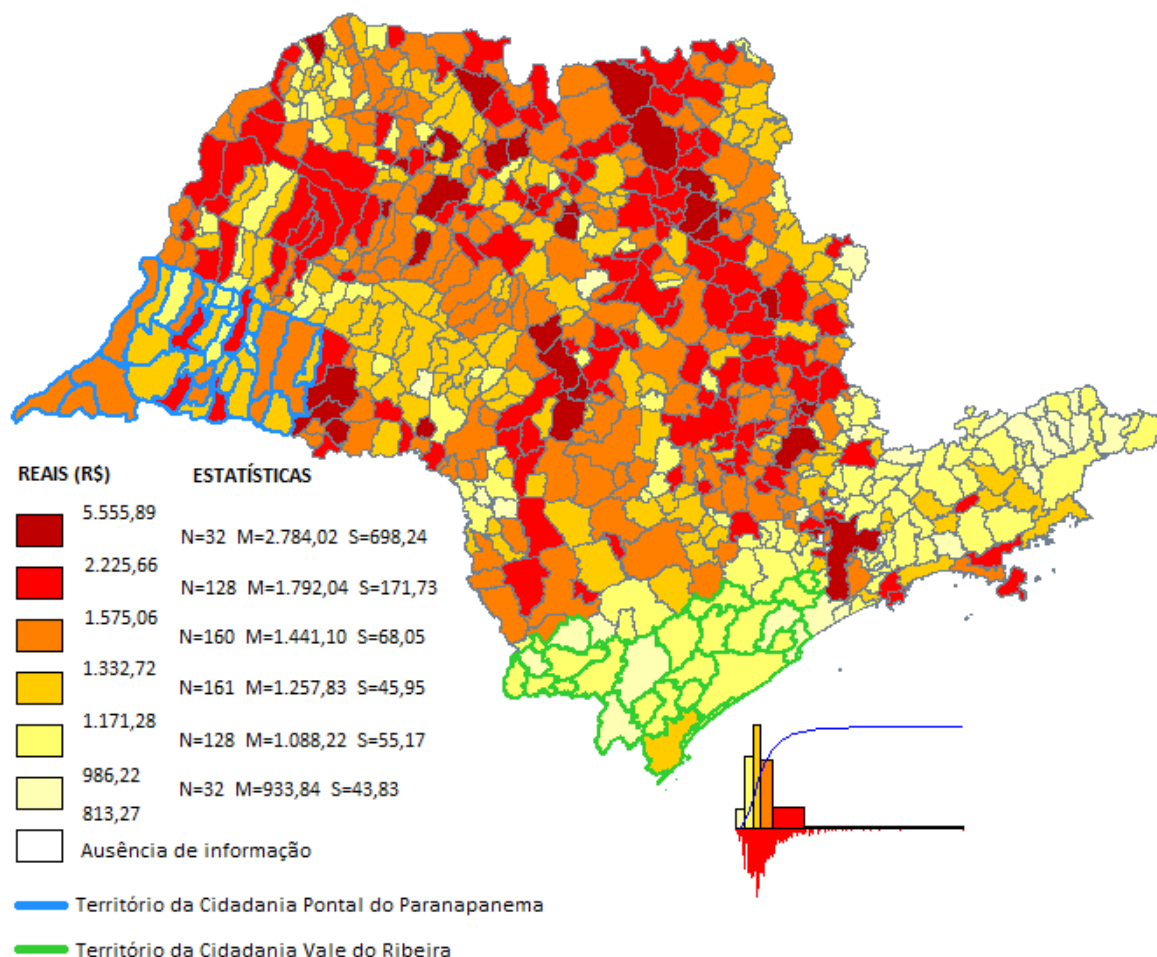
Além disso, no TCPP há maior grau de formalização do que no TCVR. Neste Território há no total 7.187 DAPs Físicas e 30 DAPs Jurídicas, enquanto que no TCPP estes números chegam a 8.592 para a formalização individual e 78 para as organizações de agricultores familiares. No percentual geral de participação do pessoal ocupado na agricultura familiar no contingente de população rural e no contingente de população total há a sobreposição novamente do TCPP (4,8% no total da população e 46,8% da população rural) ao TCVR (3,2% da população total e 12,7% da população rural).

Em suma, pode-se dizer que a ocorrência dos assentamentos e das formalizações se correlaciona à alocação de recursos para crédito rural em ambos os Território. Contudo, a diferença significativa se faz na importância dos assentamentos para o TCPP e das populações tradicionais para o TCVR, que inclui os pescadores, os quilombolas e os indígenas e suas terras.

Cabe ainda nesta sessão explanar brevemente acerca de dois aspectos. O primeiro deles se refere ao rendimento médio da agropecuária e atividades correlatas. O dado deste item condiz com a “soma dos rendimentos individuais em dezembro de cada ano, dividida pelo número de empregos formais, exclusive aqueles sem remuneração no mês” (SEADE, 2018).

Na figura 17 é apresentada a disparidade de dois pontos, a saber: o Vale do Paraíba e o Vale do Ribeira. Nessas porções o rendimento médio dos trabalhadores na agropecuária é inferior ao restante do Estado de São Paulo, sobretudo, no Vale do Ribeira, onde se expressa os menores valores.

**Figura 17** – Rendimento médio dos empregos formais da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, em reais, por município, Estado de São Paulo, 2014.



**Fonte:** IMP/SEADE. Elaborado pelo autor.

O Vale do Ribeira se apresenta em cores claras, com predomínio das duas faixas de rendimentos mais baixas, uma que vai de R\$ 813,27 a R\$ 986,22 e outra que vai deste valor a R\$ 1.171,28. Unicamente, Cananéia se situa em uma faixa intermediária, de R\$ 1.171,28 a R\$ 1.333,72.

Já no Pontal do Paranapanema a situação se mostra menos intensa, em termos de baixos rendimentos agropecuários. As exceções (municípios que apresentam baixos rendimentos), são Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Emilianópolis, Indiana, Presidente Venceslau e Santo Expedito apresentados na cor amarela. O restante (26 municípios) se encontram em três classes, que no geral tem como piso o valor de R\$ 1.171,28 e teto de R\$ 2.225,66.

Interessante notar que municípios sedes de regiões metropolitanas, como São Paulo e Campinas, – justamente onde se manifesta baixa participação percentual de ocupação formal na agropecuária – se encontram na classe de maior valor de rendimentos. A especulação desse fato pode levar a conclusão de que se deve ao maior nível de salários nesses municípios, bem como, se há menor quantidade de produção agropecuária e menor contingente de mão-de-obra nesse setor desses municípios, eles tendem a ser melhor remunerados pelos efeitos da oferta e demanda.

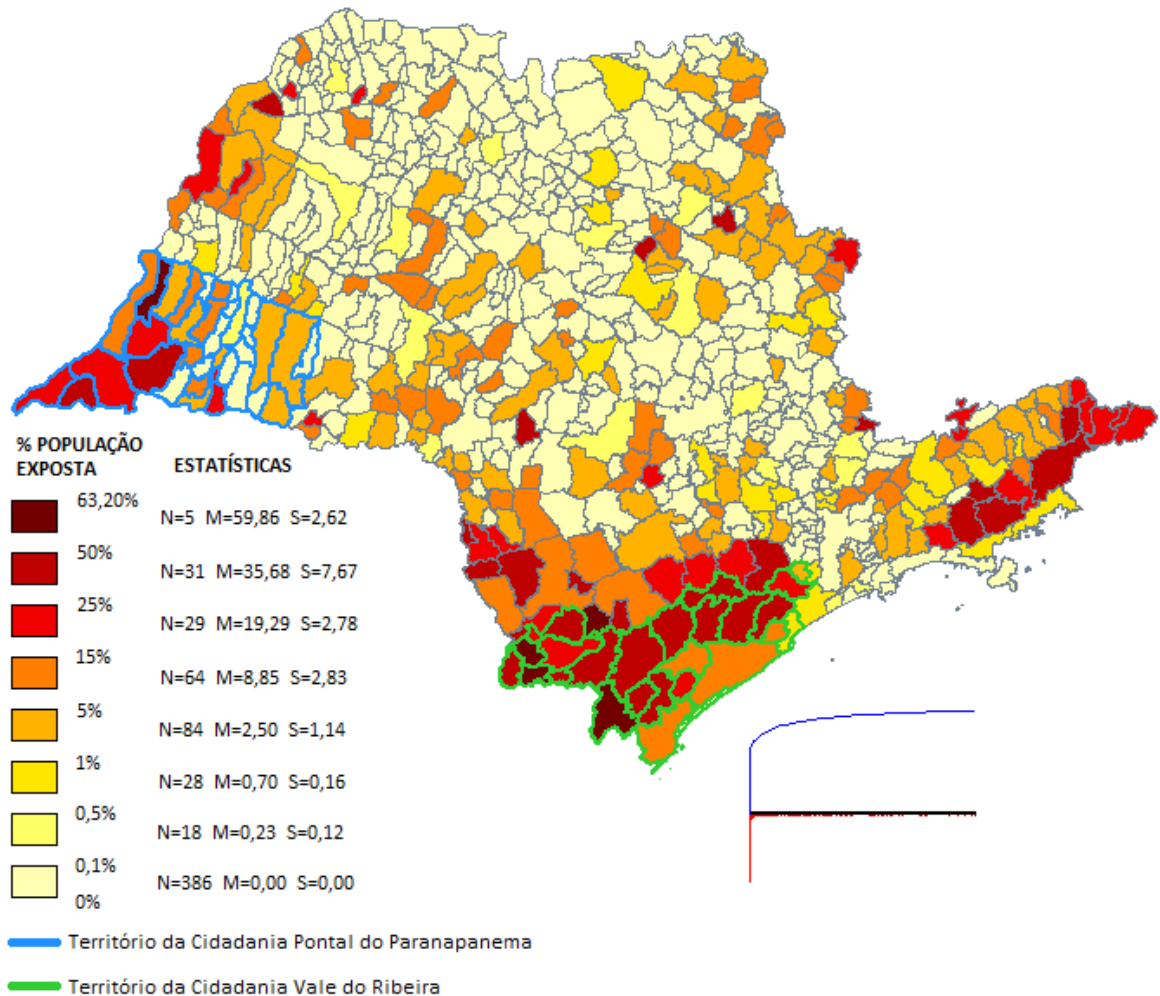
Enfim, o outro aspecto que se mostra importante para a análise que aqui se faz, condiz com a ocorrência da vulnerabilidade socioeconômica de um grupo específico da população do campo, mais especificamente ao Grupo 7 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) que trata sobre a alta vulnerabilidade de populações rurais. Assim, esse dado é representado pela

proporção da população residente em setores censitários com os mais baixos níveis na dimensão socioeconômica, em setores rurais, independentemente do ciclo de vida familiar (presença de crianças de zero a cinco anos, idade e gênero do chefe de família). Caracterizam-se, na dimensão socioeconômica, pela alta proporção de domicílios com renda per capita abaixo da linha de pobreza e indigência e pela maior presença de responsáveis pelo domicílio analfabetos (SEADE, 2018).

Em suma, com auxílio do IPVS, pode-se mapear onde a pobreza extrema do campo se faz mais presente. Pelo que se ilustra na figura 18 pode-se considerar que nos espaços onde se institucionaliza as políticas territoriais, como no caso do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, são onde a alta vulnerabilidade dos rurais se manifesta com mais intensidade.

Os maiores índices dessa situação de vulnerabilidade se faz presente: no extremo oeste do Pontal do Paranapanema, onde há predomínio de cores mais intensas, sobretudo em Caiuá que se encontra na faixa de maior valor (entre 50% e 63,2%); em grande parte do Vale do Ribeira, com poucas áreas de situações intermediárias e muitas que se situam entre 25% e 50% (12 municípios), com destaque para Barra do Chapéu, Barra do Turvo e Ribeira, todos situados na faixa de maior valor; e parte do Vale do Paraíba. Em suma, para reiterar a ideia do Vale do Ribeira como principal bolsão da pobreza extrema rural no Estado, basta atentar-se ao número de municípios na frequência da classe de maior valor e identificar que do total de cinco municípios em todo o Estado, três se encontram no TCVR.

**Figura 18** – Porcentagem da população incluída no Grupo 7 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), vulnerabilidade alta (rurais), por município, Estado de São Paulo, 2010.



**Fonte:** IMP/SEADE. Elaborado pelo autor.

### 2.3.3.1. Produção agrícola e pecuária bovina

Ponto crucial para caracterização dos Territórios, a produção agrícola do conjunto dos municípios abarcados está intimamente vinculada às possibilidades de fornecimento ao PNAE. Em suma, as características produtivas territoriais, no que se refere à agropecuária, é tida como uma potencialidade, um fator do desenvolvimento territorial, tendo como meio o mercado institucional da alimentação escolar.

A despeito de serem abarcados por um projeto nacional, percebe-se que ambos os Territórios, TCVR e TCPP, tendo em vista o que até aqui fora exposto, se divergem, tanto em termos históricos-geográficos tanto como a conformação atual. No que tange à produção agrícola estas divergências se mantêm.

Na tabela 14 consta a soma de todos os produtos referentes ao TCVR levantados pelo inquérito de Produção Agrícola Municipal (PAM) do IBGE disponibilizado no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Esses dados, que são anualmente levantados, tem como objetivo “fornecer informações estatísticas sobre quantidade produzida, área plantada e colhida, rendimento médio e valor da produção agrícola” (IBGE, 2018).

Bastante reconhecido por ser a maior região bananicultora do Estado, o Vale do Ribeira mantém alto índice de suas terras destinadas a esse cultivo em comparação com as demais culturas. Percebe-se que entre 2013-2015 mais da metade dos hectares de área colhida referem-se à bananicultura (58% em 2013, 58,1% em 2014 e 54,3% em 2015), com mais de 30 mil hectares em todos os anos.

Apesar de pouca variação na situação da área colhida entre 2013-15, há indícios de quedas na quantidade (-10,2%) e no rendimento médio (-9,6%) no período. Contudo, ainda se manteve a marca de mais de 700 mil toneladas e mais de 20 mil reais (kg/ha) por ano.

O segundo produto mais cotado no período analisado foi o milho. Apenas em 2014 o percentual desse produto esteve abaixo dos 20%, quando houve uma queda de 11.960 hectares de área colhida, em 2013, para 11.499 hectares em 2014, chegando ao percentual de 19,3%. Contudo, no ano seguinte houve aumento da área colhida (passou para 12.360 hectares) impulsionando o percentual para 20,7%.

Nessa perspectiva, quantidade e rendimento médio tiveram incremento, de 67.475 toneladas em 2013 para 85.594 toneladas em 2015 (+21,2%), e de R\$ 5.641,70 para R\$ 6.925,10 (+18,5%) no mesmo período.

O terceiro produto é também marcado pela predominância do Vale do Ribeira, em relação ao restante do Estado de São Paulo, em seu cultivo. O palmito, dentre as principais culturas do Território, fora o que mais cresceu em termos de área colhida: de 3.380 hectares em 2013 (6% do total das culturas) para 6.271 hectares em 2015 (10,5% do total), totalizando aumento de 46,1%.

Não obstante, em relação ao rendimento médio e a quantidade percebeu-se uma baixa intercalada por um aumento no ano intermediário de 2014. As quedas representaram, entre o ano inicial de 2013 e o ano final de 2015, 33,8% a menos na quantidade e 64,3% a menos no rendimento médio.

**Tabela 14** – Produção agrícola municipal no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em área colhida, quantidade produzida e rendimento médio, em ordem decrescente de área colhida no ano de 2013, 2013-15.

(continua)

Produto	2013				2014				2015			
	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio
	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha
Banana	32.641	58,0	785.635	24.069,0	34.548	58,1	773.594	22.391,9	32.417	54,3	705.272	21.756,2
Milho*	11.960	21,2	67.475	5.641,7	11.499	19,3	79.418	6.906,5	12.360	20,7	85.594	6.925,1
Palmito	3.380	6,0	29.838	8.827,8	3.483	5,8	69.131	19.848,1	6.271	10,5	19.750	3.149,4
Tomate	2.290	4,0	154.113	67.298,3	2.320	3,9	185.362	79.897,4	2.628	4,4	208.330	79.273,2
Feijão*	1.900	3,4	2.961	1.558,4	2.185	3,7	3.305	1.512,6	1.585	2,6	2.393	1.509,8
Arroz**	1.117	2,0	4.800	4.297,2	1.145	1,9	4.922	4.298,7	1.007	1,7	4.529	4.497,5
Mandioca	737	1,3	14.613	19.827,7	916	1,5	17.142	18.714,0	838	1,4	15.077	17.991,6
Tangerina	623	1,1	15.898	25.518,5	652	1,1	16.819	25.796,0	802	1,3	20.461	25.512,5
Pêssego	390	0,7	9.990	25.615,4	239	0,4	6.100	25.523,0	110	0,2	2.900	26.363,6
Chá-da-índia	202	0,3	1.212	6.000	652	1,1	3.912	6.000	45	0,07	450	10.000
Cebola	200	0,3	4.000	20.000	204	0,3	4.070	19.951,0	212	0,3	4.450	20.990,6
Maracujá	198	0,3	2.951	14.904,0	202	0,3	2.895	14.331,7	173	0,3	2.578	14.901,7
Coco-da-baía	140	0,2	330	2.357,1	146	0,2	344	2.356,2	20	0,03	213	10.650
Caqui	121	0,2	2.116	17.487,6	196	0,3	4.396	22.428,6	196	0,3	5.656	28.857,1
Borracha	86	0,1	54	627,9	46	0,08	26	565,2	43	0,07	23	534,9
Laranja	84	0,1	3.406	40.547,6	45	0,07	1.752	38.933,3	41	0,07	1.541	37.585,4
Cana	65	0,1	3.145	48.384,6	147	0,2	8.518	57.945,6	187	0,3	9.620	51.443,8
Amendoim**	60	0,1	166	2.766,7	4	0,007	10	2.500	4	0,007	10	2.500
Goiaba	23	0,04	176	7.652,2	19	0,03	140	7.368,4	37	0,06	451	12.189,2
Uva	15	0,03	180	12.000	20	0,03	280	14.000	18	0,03	265	14.722,2
Maça	12	0,02	82	6.833,3	21	0,03	375	17.857,1	26	0,04	425	16.346,1
Ervilha*	10	0,01	13	1.300	20	0,03	26	1.300	-	-	-	-
Limão	10	0,02	200	20.000	13	0,02	320	24.615,4	14	0,02	338	24.142,9
Pêra	10	0,02	120	12.000	10	0,02	120	12.000	4	0,006	48	12.000
Café	7	0,01	9	1.285,7	17	0,03	18	1.058,8	7	0,01	6	857,1
Batata-doce	6	0,01	86	14.333,3	9	0,01	128	14.222,2	19	0,03	287	15.105,3
Abacate	1	0,002	9	9.000	6	0,01	156	26.000	4	0,006	51	12.750
Abacaxi	-	-	-	-	-	-	-	-	8	0,01	179	22375
Alho	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,002	5	5.000

**Tabela 14** – Produção agrícola municipal no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em área colhida, quantidade produzida e rendimento médio, em ordem decrescente de área colhida no ano de 2013, 2013-15.

(conclusão)

Produto	2013				2014				2015			
	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio
	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha
Batata-inglesa	-	-	-	-	8	0,01	240	30.000	13	0,02	357	27.461,5
Figo	-	-	-	-	5	0,01	36	7.200	5	0,008	90	18.000
Melancia	-	-	-	-	24	0,04	386	16.083,3	41	0,07	739	18.024,4
Noz	-	-	-	-	4	0,007	8	2.000	-	-	-	-
Soja*	-	-	-	-	700	1,2	2.300	3.285,7	400	0,7	1.400	3.500
Trigo*	-	-	-	-	50	0,08	125	2.500	100	0,2	250	2.500

**Fonte:** Produção Agrícola Municipal (PAM) (IBGE). Organizado pelo autor. \*em grão \*\*em casca.

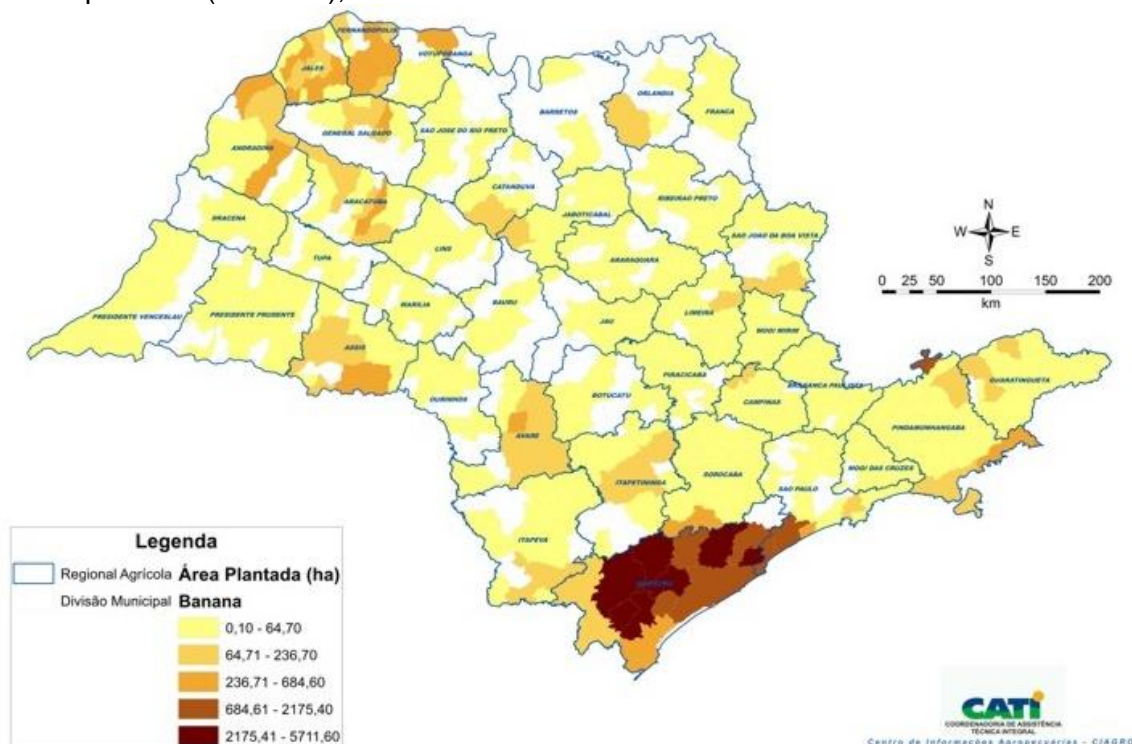
Demais produtos que obtiveram importante participação territorial foram: Tomate (entre 3,9% e 4,4%), Feijão (entre 2,6% e 3,7%), Arroz (entre 1,7% e 2%), Mandioca (entre 1,3% e 1,5%) e Tangerina (entre 1,1% a 1,3%). Ou seja, há a predominância de produtos alimentares, sobretudo da cesta básica brasileira.

Apesar dessa ordem decrescente se referir ao total de hectares destinado a cada uma das culturas, os demais atributos não necessariamente seguem a mesma sequência. Por exemplo, o tomate possui a quarta maior parcela de terra entre os produtos, mas seu rendimento médio é o maior de todos, chegando ao máximo de R\$ 79.897,40 em 2014. Em termos de quantidade, este produto só foi colhido em menores toneladas do que a banana, ultrapassando o milho e o palmito.

Esse desencontro de sequência entre os atributos ocorre no restante da lista de produtos, inclusive nos demais, que seguem os aqui apresentados e que obtiveram a participação menor que 1% no total de hectares.

Em suma, a figura 19 apresenta a distribuição geográfica no Estado de São Paulo do principal produto do TCVR, a banana. É notória a disparidade entre as demais porções e o Território, em que este aparece em cores mais intensas, representando, assim, a concentração do cultivo em seu domínio, sobretudo na regional agrícola de Registro.

**Figura 19** – Cultivo de banana no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em área plantada (hectares), 2007-2008.



Fonte: Projeto LUPA (SÃO PAULO, 2017).



Quando se expõem a lista de principais cultivos do Pontal do Paranapanema, imediatamente percebe-se a diferença entre o TCVR e o TCPP. Neste Território, os produtos em destaque foram: cana-de-açúcar, milho, soja, amendoim e mandioca, sobretudo o primeiro, que possui mais de 70% de participação no total de área colhida nos três anos consecutivos (73,6% em 2013, 73,8% em 2014 e 71,7% em 2015) (tabela 15).

Ademais, em todos os atributos a cana-de-açúcar supera os demais produtos, chegando a ultrapassar em todo o período (2013-15): 350 mil hectares; 25 milhões de toneladas; e 65 mil reais de rendimento médio (com o máximo de R\$ 80.065,60 em 2015). Houve, com isso, aumento nos três atributos na comparação entre 2013 e 2015: 0,7% na área colhida; 11,1% na quantidade; 10,4% no rendimento médio.

No caso do milho e da soja, esses produtos chegam a ultrapassar 10% na participação da área colhida no Território (com exceção da soja em 2013 com 9,9%, mas que acaba por ultrapassar o milho nos anos seguintes e chega a 12,1% em 2015). No geral, o milho ultrapassou a marca de 50 mil hectares em todos os anos. Diferentemente, a soja que não chegou a esse patamar em 2013, no último ano chegou a mais de 60 mil hectares (aumento de 20,2%).

A participação da cana-de-açúcar é tão expressiva que acaba por deixar pouca margem para maior participação de outros produtos, tanto que além dos já aqui analisados, somente o amendoim e a mandioca constaram com participação acima de 1%.

A despeito de ser a de menor percentagem do grupo aqui analisado, a mandioca se mostrou altamente produtiva. Em 2013, ela ultrapassou o amendoim e a soja nesse quesito. A partir do ano de 2014 ela chega a ser mais produtiva, além desses produtos mencionados, que o milho, chegando ao rendimento médio de R\$ 22.360,40. E não somente na produtividade que ela desbancou produtos que estiveram à sua frente em termos de participação relativa. Nos três anos consecutivos, em toneladas, a mandioca teve sua produção maior que a do amendoim, maior até mesmo que a soja no ano de 2013.

Contudo, assim como no TCVR, a variação de da quantidade e do rendimento médio não se seqüência na ordem decrescente de participação relativa.

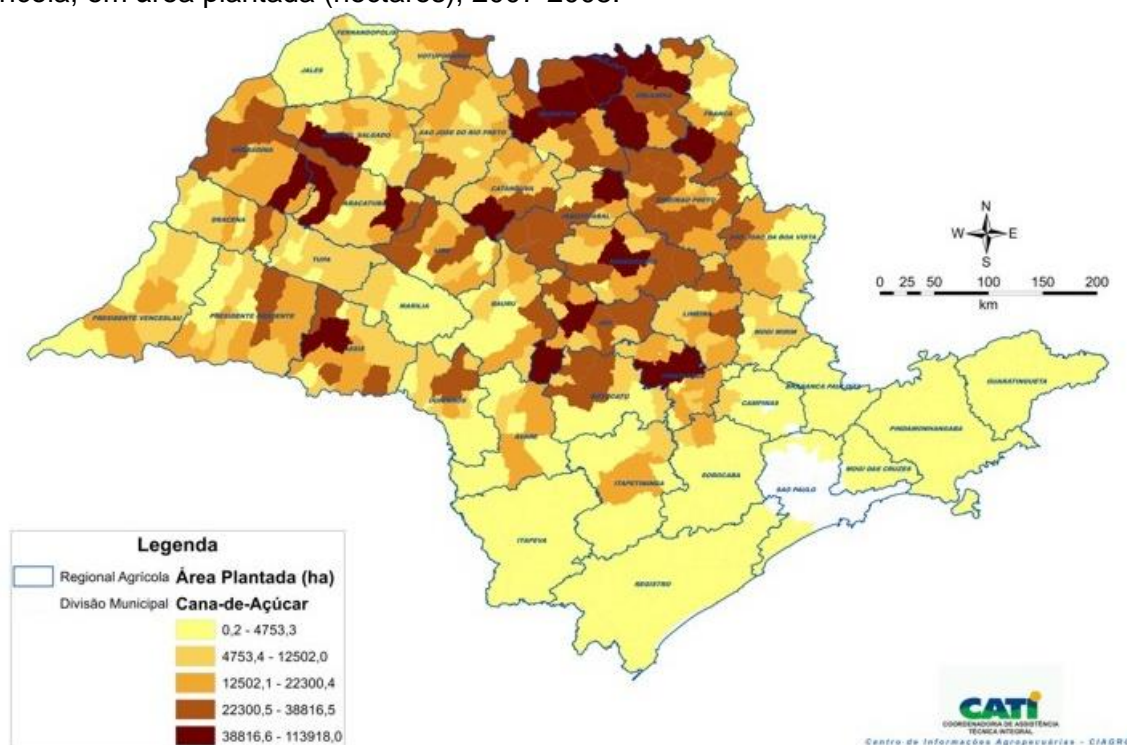
Visto que a cana-de-açúcar se mostrou como principal cultivo do TCPP, cabe aqui analisar como esta cultiva se distribui espacialmente no Estado de São Paulo.

**Tabela 15** – Produção agrícola municipal no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em área colhida, quantidade produzida e rendimento médio, em ordem decrescente de área colhida no ano de 2013, 2013-15.

Produto	2013				2014				2015			
	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio	Área colhida		Quantidade	Rend. médio
	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha	Ha	%	Toneladas	Kg/Ha
Cana	357.923	73,6	25.686.029	71.764,1	391.362	73,8	26.602.174	67.973,3	360.473	71,7	28.861.475	80.065,6
Milho*	51.670	10,6	166.460	32.21,6	53.530	10,1	225.073	4.204,6	50.867	10,1	243.649	4.789,9
Soja*	48.506	9,9	143.639	2.961,3	55.156	10,4	103.273	1.872,4	60.784	12,1	180.708	2.972,9
Amendoim**	11.654	2,4	52.283	4.486,3	12.947	2,4	43.515	3.361	13.226	2,6	69.594	5.261,9
Mandioca	6.373	1,3	140.937	22.114,7	6.885	1,3	147.995	21.495,3	6.277	1,2	140.356	22.360,4
Borracha	2.321	0,5	6.255	2.694,9	1.952	0,4	5.566	2.851,4	2.233	0,4	6.378	2.856,2
Batata-doce	1.771	0,4	33.119	18.700,7	1.775	0,3	29.953	16.874,9	1.887	0,4	27.930	14.801,3
Melancia	1.178	0,2	35.350	30.008,5	1.028	0,2	30.970	30.126,5	1.066	0,2	30.235	28.363,0
Feijão*	1.129	0,2	1.194	1.057,6	1.836	0,3	2.055	1.119,3	1.554	0,3	2.296	1.477,5
Algodão***	1.128	0,2	2.115	1.875	1.596	0,3	3.849	2.411,6	1.302	0,2	2.802	2.152,1
Café	972	0,2	1.270	1.306,6	969	0,2	1.047	1.080,5	927	0,2	1.146	1.236,2
Tomate	334	0,07	23.764	71.149,7	323	0,06	20.215	62.585,1	423	0,08	27.083	64.026
Coco-da-baía	278	0,06	2.601	9.356,1	306	0,06	3.063	10.009,8	336	0,07	3.291	9.794,6
Manga	194	0,04	3.164	16.309,3	201	0,04	2.961	14.731,3	91	0,02	1.059	11.637,4
Banana	190	0,04	3.601	18.952,6	218	0,04	4.123	18.912,8	247	0,05	4.858	19.668,0
Abacaxi	104	0,02	2.620	25.192,3	72	0,01	1.855	25.763,9	74	0,01	1.733	23.418,9
Maracujá	98	0,02	1.622	16.551,0	30	0,005	558	18.600	30	0,006	506	16.866,7
Urucum	77	0,01	84	1.090,9	140	0,03	147	1.050	146	0,03	147	1.006,8
Limão	59	0,01	1.880	31.864,4	59	0,01	1.880	31.864,4	60	0,01	1.938	32.300
Laranja	43	0,009	1.682	39.116,3	43	0,008	1.682	39.116,3	45	0,009	1.772	39.377,8
Mamão	38	0,008	1.600	42.105,3	39	0,007	1.595	40.897,4	47	0,009	1.824	38.808,5
Arroz**	22	0,004	26	1.181,8	22	0,004	26	1.181,8	32	0,006	38	1.187,5
Goiaba	20	0,004	266	13.300	26	0,005	335	12.884,6	27	0,005	520	19.259,3
Uva	9	0,001	152	16.888,9	10	0,002	160	16.000	10	0,002	167	16.700
Tangerina	7	0,001	93	13.285,7	11	0,002	153	13.909,1	12	0,002	184	15.333,3
Pêra	5	0,001	54	10.800	8	0,001	85	10.625	8	0,001	86	10.750
Caqui	3	0,0006	66	22.000	3	0,0005	75	25.000	5	0,0009	76	15.200
Melão	1	0,0002	13	13.000	3	0,0005	63	21.000	2	0,0004	38	19.000
Sorgo*	-	-	-	-	-	-	-	-	150	0,03	480	3.200

Fonte: PAM (IBGE). Organizado pelo autor. \*em grão \*\*em casca \*\*\*(herbáceo) em caroço.

**Figura 20** – Cultivo de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em área plantada (hectares), 2007-2008.



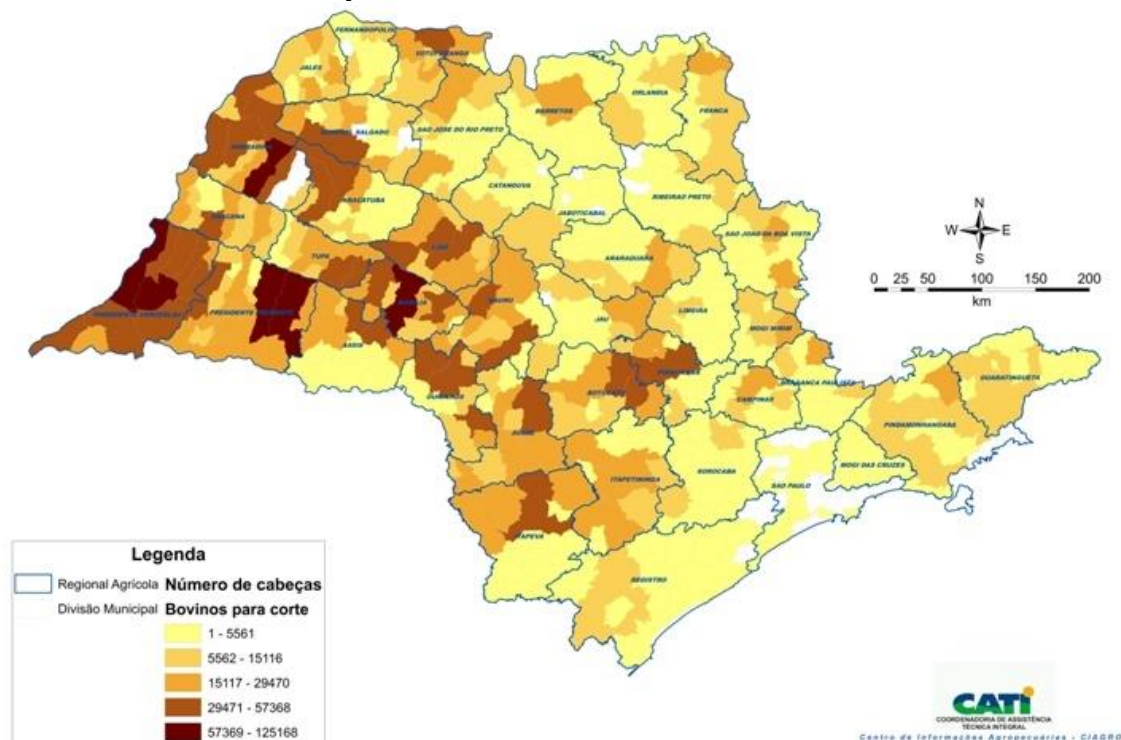
**Fonte:** Projeto LUPA (SÃO PAULO, 2017).

A figura 20 mostra que, a despeito de ter como carro-chefe a cultura canavieira, não necessariamente é no Pontal do Paranapanema que ela se concentra, mesmo tendo destaque o município de Presidente Prudente (único do Território que se situa na faixa com segundo maior valor – de 22.300,5 a 38.816,5 hectares). A configuração espacial do cultivo demonstra que da região central paulista ele tendeu a se expandir para o Norte e Oeste paulista, se espraiando para além da fronteira e alcançando o Sul de Minas. Nota-se que no Leste paulista a ocorrência é baixa, inclusive no Sudoeste e Sul paulista, onde se situa o TCVR.

A respeito dessa marcha do cultivo canavieira para o Oeste Paulista, já fora exposto pelo PTDRS do Pontal do Paranapanema que apesar de incrementar postos de trabalho em relação ao predomínio da bovinocultura, de pouca expressividade na demanda por mão-de-obra, a expansão da cana pode acarretar diversos pontos negativos, inclusive um “[...] processo crescente de arrendamento das terras dos assentados para as usinas de álcool e açúcar” (BRASIL, 2007, p.5-6).

Convêm então questionar qual é o produto que tem predominância no campo do Pontal do Paranapanema. Este item, não necessariamente, se caracteriza como agrícola, mas se insere no mesmo setor econômico, refere-se à pecuária.

**Figura 21** – Bovinocultura de corte no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em número de cabeças, 2007-2008.



**Fonte:** Projeto LUPA (SÃO PAULO, 2017).

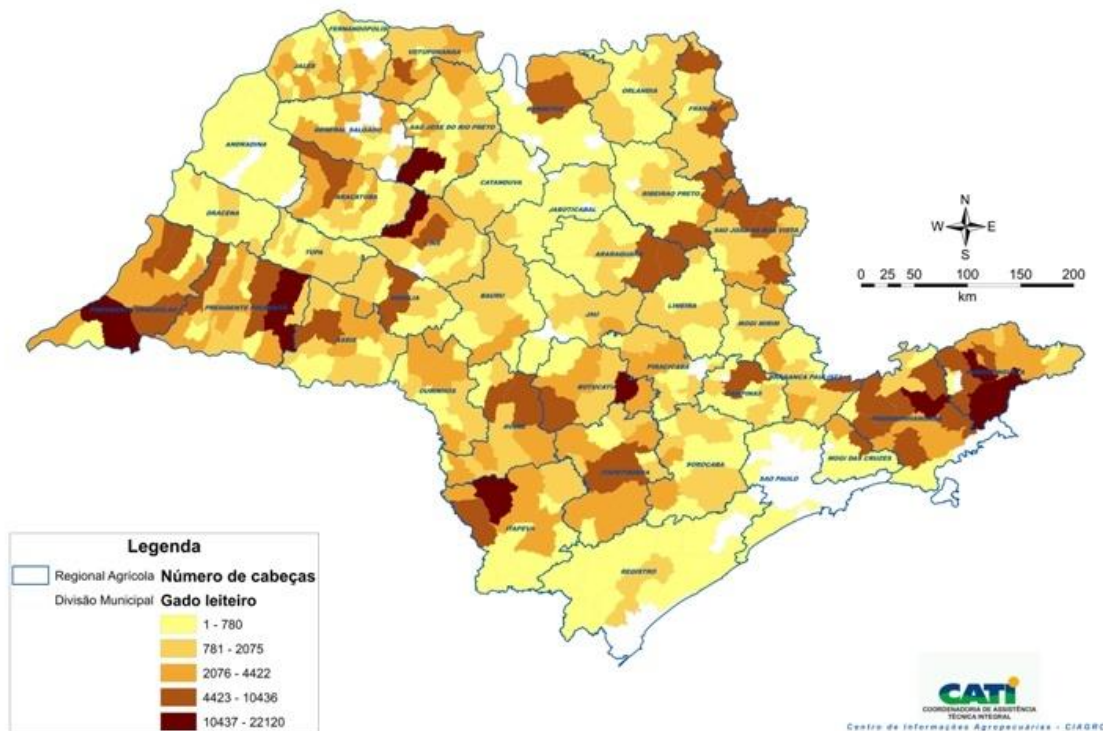
Observando a figura 21 conclui-se que a presença da pecuária extensiva no Pontal do Paranapanema é um fato. Quantificada através do número de cabeças do gado de corte percebe-se que parte dos municípios do Território se situa na faixa de maior valor, que abrange municípios que possuem de 57.369 a 125.168 cabeças. Fora do TCPP é menor essa ocorrência, o que o torna o principal nesse tipo de criação do Estado de São Paulo.

Cabe lembrar o histórico de ocupação desse Território, como apontado anteriormente, marcado por processos de expropriação de terras indígenas e tomada de terras públicas por meio de atos de grilagem.

A pecuária, nessa perspectiva, atua como meio de escamotear a não ocupação efetiva das terras. Esta situação favorece para que o Pontal do Paranapanema seja reconhecido como um dos principais pontos de conflitos sociais no campo, do Estado e do País, onde a atuação de movimentos sociais se faz presente, a exemplo do movimento que participou efetivamente da reivindicação e consolidação dos inúmeros assentamentos existentes nesse âmbito territorial, o MST. Em suma, a modernização e mecanização das lavouras e “a concentração de terras pela atividade pecuária, intensificada pelo aumento da demanda de carnes

nos grandes centros urbanos do país, determinaram a “expulsão” de pequenos agricultores do campo” (BRASIL, 2007, p.4).

**Figura 22** – Bovinocultura leiteira no Estado de São Paulo, por município e regional agrícola, em número de cabeças, 2007-2008.



**Fonte:** Projeto LUPA (SÃO PAULO, 2017).

Além da bovinocultura de corte, o Pontal do Paranapanema também possui alto índice de concentração do número de cabeças de gado leiteiro. Em nível estadual esta produção não se destaca tanto como a de corte, visto que há outras porções do Estado que também se situam na classe de maior frequência, que vai de 10.437 a 22.210 cabeças, a exemplo, o Vale do Paraíba (figura 22).

Já no Vale do Ribeira a bovinocultura leiteira possui pouca expressividade. Em comparação com o TCPP, como veremos adiante, essa característica de produção, bem como todas as outras aqui explanadas, é determinante no tipo de produto que é fornecido pelos participantes – segmentos da agricultura familiar e outros fornecedores – das chamadas públicas da alimentação escolar dos municípios que constituem ambos os Territórios.

## **CAPÍTULO 3**

### **TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE: análise do consumo territorial e da demanda externa**

A expectativa das políticas públicas territoriais conduz à valorização das potencialidades e qualidades inerentes aos contextos culturais e socioeconômicos dos municípios abrangidos pelos programas intersetoriais. No primeiro capítulo, vimos quão é discutida a sustentabilidade nas recentes políticas para o campo e para o segmento da agricultura familiar na busca pelo desenvolvimento das localidades focalizadas pela agenda pública.

Quando a pauta é a alimentação escolar a perspectiva se mantém. Considerando o PNAE como forma de alavancar o desenvolvimento por meio do repasse financeiro, convêm verificar as formas de consumo atreladas ao gasto da verba pública pelas prefeituras que receberam o repasse. Por outro lado, pelo interesse que se ocupa este trabalho, faz-se valoroso a iniciativa de identificar as estratégias de ampliação do fornecimento e, conseqüentemente, de incremento de ocupação e renda pelos agentes envolvidos na produção familiar das localidades, cujo repasse, determinado pela quantidade de matrículas, não é suficiente para a promoção do desenvolvimento local.

Nesse sentido, pretende-se com o presente capítulo analisar, por meio das informações contidas nas prestações de contas, como se desdobra o PNAE nos municípios abrangidos pelos Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira. Primeiramente, analisa os dados referentes à oferta de produtos pelos produtores locais e o consumo local, territorial e externo destes municípios, somando ainda a esta tarefa, em segundo momento, o complemento da demanda externa, ou seja, o consumo de produtos territoriais por municípios que se situam fora dos limites destes Territórios, mas que possivelmente são destinatários de um repasse volumoso de verbas devido ao contingente populacional estudantil.

#### **3.1. Consumo territorial: indicador de sustentabilidade e de valorização das cadeias curtas de abastecimento**

Encurtamento de distâncias entre os locais de produção e de consumo e a aproximação de produtores e consumidores, estes são pontos cruciais no debate da sustentabilidade e afirmação das cadeias curtas de abastecimento. Ambos

conceitos, ora aqui apresentados, contribuem no entendimento do caminho a ser trilhado para alcance dos objetivos das políticas públicas.

Conforme descreve a metodologia deste trabalho, com apoio da consulta junto ao FNDE foi possível identificar a origem e o perfil dos fornecedores participantes dos contratos com as prefeituras do TCPP e do TCVR no período 2013-15. Logo, o que se apresenta neste item é feito com a pretensão de apontar o nível de consumo local, territorial e externo, considerando a proximidade e a compra por meio das chamadas públicas como fatores condicionantes de cadeias curtas e sustentabilidade.

A tabela 16 soma as quantidades vinculadas às compras dos alimentos pelas prefeituras, estratificadas entre localidades de destino (municipal quando os alimentos foram adquiridos por fornecedores do próprio município; territorial quando adquirido de fornecedores de outros municípios do mesmo Território; e externo quando os fornecedores são de outros municípios, de fora dos Territórios) e perfil de fornecedores (agricultura familiar e outros fornecedores).

**Tabela 16** – Destino dos recursos da alimentação escolar, de acordo com a localidade e perfil dos fornecedores, nas compras institucionais dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2013-15\*.

Origem	2013		2014		2015	
	TCPP	TCVR	TCPP	TCVR	TCPP	TCVR
<b>Mun.</b>	7.317.913,41	4.405.010,08	6.770.161,84	4.533.142,16	6.328.429,93	4.172.126,23
<b>Ter.</b>	2.562.568,33	2.240.090,57	2.425.467,30	2.350.569,45	2.424.709,70	2.268.519,71
<b>Ext.</b>	1.748.154,09	4.271.438,44	2.284.243,43	2.722.001,17	2.974.705,13	2.283.564,80
<b>AF</b>	3.253.703,78	2.922.670,90	4.021.125,87	2.662.215,74	3.412.858,45	2.022.090,16
<b>Out. Forn.</b>	8.374.932,05	7.993.868,19	7.458.746,63	6.943.497,04	8.314.986,31	6.702.120,57
<b>Total</b>	11.628.635,82	10.916.539,10	11.479.872,50	9.605.712,78	11.727.844,76	8.724.210,74

**Fonte:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

O volume dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios é distinto entre os Territórios. A comparação entre o TCPP e o TCVR aponta que neste os valores decresceram no período analisado. Reajustados de acordo com o IPC-A (IBGE) para dezembro de 2017 tendo em vista o caráter comparativo entre os anos do período analisado, os valores quase alcançaram R\$11 milhões em 2013, chegando a 88% deste valor em 2014 e uma queda de 9,2% em 2015 referente ao valor do ano anterior. No TCPP, que manteve o total dos repasses acima dos R\$11 milhões

nos três anos, houve queda baixa entre 2013 e 2014 (1,3%) e acréscimo de 0,8% em 2015 referente ao valor totalizado em 2013. Como o número de municípios que o TCVR abarca é menor, o valor médio por município em 2013 e 2014 acaba sendo maior do que no TCPP. Em 2015 o quadro se inverte devido à queda mais acentuada no repasse total ao Vale do Ribeira.

Percebe-se ainda que há a predominância no volume alocado no próprio município que recebeu a verba para alimentação escolar em comparação ao nível territorial e ao volume que escoou para fora do território nas compras via agentes externos. Não obstante, em ambos os Territórios o valor absoluto fora reduzido entre 2013 e 2015, havendo queda, em termos percentuais, no TCPP (62,9% em 2013, 59% em 2014 e 54% em 2015) e no TCVR, ao contrário, aumento percentual (40,3% em 2013, 47,2% em 2014 e 47,8% em 2015).

Entre 2013 e 2014, a verba direcionada aos municípios que fazem parte do mesmo território no TCPP apresenta uma queda no volume (de 22% do total para 21,1%), caindo menos no ano seguinte (20,6% em 2015). No TCVR há aumento entre 2013 e 2014 (de 20,5% para 24,5%), já no ano seguinte, a despeito de baixa no volume absoluto, o valor relativo chega a 26%.

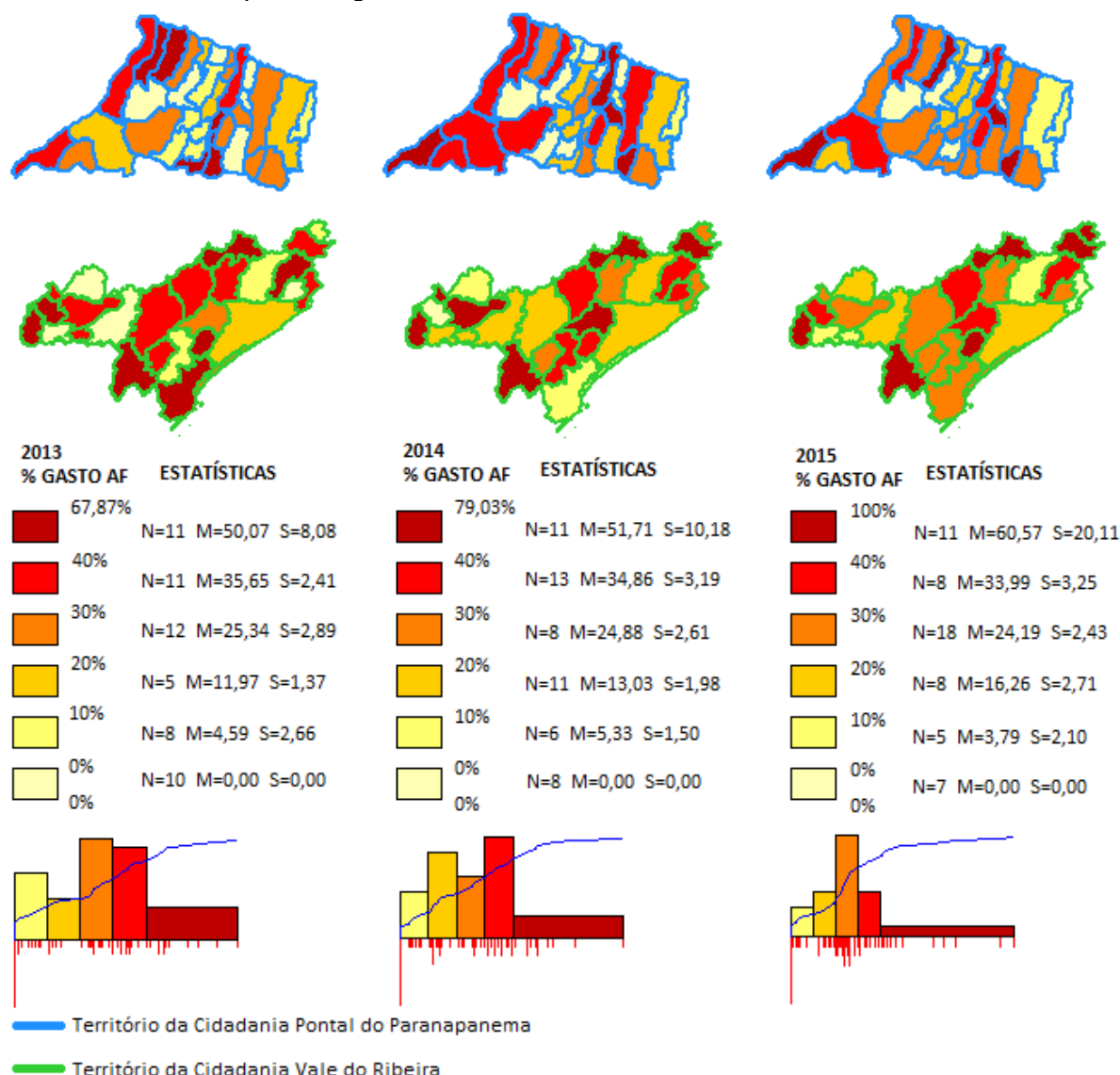
Outra dimensão espacial no que se refere ao consumo territorial é a demanda de produtos de agentes externos. No TCPP a tendência de consumo de produtos externos foi de acréscimo absoluto e percentual. No período 2013-14 o acréscimo foi de 4,9% (subiu de 15% para 19,9%), contabilizando no último ano a participação de 25,4% dos produtos externos no total arrecadado. A perspectiva no caso do TCVR fora de decréscimo no consumo de produtos externos. Em 2013, o consumo relativo apresentava alto valor, 39,1% do total das verbas. Nos anos seguintes o valor se mostrou bem abaixo, 28,3% em 2014 e 26,2% em 2015.

Do total de cada ano, no mínimo, 30% deveria ser utilizado na aquisição de produtos da agricultura familiar em cada uma das prefeituras. A média geral no TCPP chegou a 35% em 2014 (aumento de 7% em relação a 2013), mas caiu abaixo do mínimo em 2015 (29,1%). Já no TCVR a média geral esteve abaixo do mínimo nos três anos, 26,7% em 2013, com aumento de 1% em 2014 (27,7%) e, no ano seguinte, caindo para menos do que em 2013 (23,2% em 2015).

No entanto, considera-se que a distribuição dessa porcentagem entre os municípios é bastante desigual, chegando municípios a utilizarem mais que 30% enquanto outros não utilizaram nenhum recurso com agricultura familiar (figura 23).



**Figura 23** – Aquisição da Agricultura Familiar em relação ao total de verbas recebidas pelos municípios dos Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e Território da Cidadania Vale do Ribeira, em porcentagem, 2013-15.



**Fonte:** FNDE. Elaborado pelo autor.

Na junção dos dois Territórios, a maior parte dos municípios não atingiu o mínimo dos 30% nos três anos do período analisado. Em 2013, dos 57 municípios abarcados, 22 municípios estiveram de acordo com o Artigo 14. No ano seguinte o número aumentou para 24, caindo para 19 municípios em 2015.

Como aponta o comportamento dos gráficos da figura 23, houve uma tendência ao aumento dos percentuais entre os municípios que estiveram abaixo do mínimo preconizado pela lei. Em 2013 eram 12 municípios que ficaram no percentual de aquisição entre 20% e 30%, no ano seguinte este número caiu para 8. Já em 2015 houve uma recuperação, quando foram registrados 18 municípios nesta

situação. Os que não adquiriram nenhum produto da agricultura familiar passou de 10 para 7 no período 2013-15.

Este último ano fora o único que registrou municípios cuja aquisição atingiu a totalidade dos recursos repassados. No entanto, como a ocorrência se deu apenas em um caso (Itapirapuã Paulista, no Vale do Ribeira), o desvio padrão da classe 40% a 100% se mostra elevado (20,1) e a média de 60,6.

A comparação entre os Territórios aponta que, exceto em 2014, no TCVR a quantidade de municípios que estiveram de acordo com o Artigo 14 foi maior. Em 2013 neste Território, 15 municípios atingiram o percentual acima dos 30%. Já em 2014 o número caiu para 11, diminuindo para 10 em 2015. Destes municípios, sete mantiveram o percentual acima dos 30% nos três anos consecutivos.

Dos 32 municípios que formam o TCPP apenas sete alcançaram o percentual exigido no ano de 2013. No ano seguinte, o número de municípios subiu para 13, caindo, em 2015, para nove. Mantiveram o índice de aquisição da agricultura familiar acima dos 30% nos três anos do período analisado os municípios de Caiuá, Presidente Prudente e Rosana.

Como consta na tabela anterior, os municípios foram as localidades onde mais se injetou as cifras repassadas para a alimentação escolar. E a agricultura familiar, em comparação aos outros fornecedores, teve menor participação. Contudo, a despeito dos demais fornecedores serem sediados localmente ou territorialmente seus alimentos podem ser externos, devido ao caráter comercial e não produtivo desses fornecedores, o que não contribui para a sustentabilidade no funcionamento do PNAE, além do consumo de produtos industrializados, geradores de uma maior quantidade de resíduos. Outro ponto é que a agricultura familiar que participou das chamadas públicas nos Territórios não necessariamente é de origem local ou territorial.

A tabela 17 apresenta um cruzamento ente o local e a condição do fornecedor de alimentos para a alimentação escolar. Nesta perspectiva, é possível fazer a distinção entre o perfil dos fornecedores em cada um dos espaços (municipal, territorial e externo) na comparação entre as cifras destinadas a cada um deles.

A agricultura familiar que internamente, no território ou externamente recebeu menores cifras do que os demais fornecedores (exceto no ano de 2014 no TCPP), teve, no município e no território, o valor destinado a um número maior de agricultores em 2015 do que nos anos anteriores. Em relação ao nível municipal, de

2013 a 2015, as cifras também foram destinadas a um número maior de agricultores se comparado com os demais fornecedores. Este número tende a ser maior, até mesmo nos outros níveis, se considerarmos que dentre a quantidade de fornecedores há registros da participação de associações e cooperativas. Contabilizadas na tabela apenas como um fornecedor, as organizações são formadas por um conjunto de agricultores que acabariam por elevar o número de fornecedores na divisão das cifras.

**Tabela 17** – Destino dos recursos da alimentação escolar, divididos de acordo com a localidade e entre Agricultura Familiar e Outros Fornecedores, nas compras institucionais dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2013-15\*.

<b>Local/ Condição</b>	<b>2013</b>		<b>2014</b>		<b>2015</b>	
<b>Município</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>
Ag. Fam.	2.363.615,42	2.059.345,25	3.505.344,69	1.803.127,39	3.270.156,78	1.486.399,87
Qtd.	162	72	183	58	242	77
Out. Forn.	4.955.624,53	2.345.664,83	3.264.817,16	2.726.368,98	3.313.712,83	2.685.726,36
Qtd.	116	60	94	56	86	50
<b>Território</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>
Ag. Fam.	526.307,49	402.254,01	443.572,50	237.603,28	369.668,48	237.001,30
Qtd.	36	10	35	11	54	15
Out. Forn.	2.034.934,31	1.837.836,56	1.981.894,72	2.112.966,17	2.055.041,21	2.031.518,41
Qtd.	38	10	30	6	32	16
<b>Externo</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>	<b>TCPP</b>	<b>TCVR</b>
Ag. Fam.	363.780,87	461.071,64	72.208,68	621.485,07	28.472,86	298.688,99
Qtd.	2	22	3	26	2	5
Out. Forn.	1.384.373,22	3.810.366,80	2.212.034,75	2.104.161,89	2.946.232,27	1.984.875,81
Qtd.	25	52	21	54	33	54

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

Ademais, individualmente, o valor que cada agricultor pode vender por ano é de R\$ 20 mil por Entidade Executora (BRASIL, 2015). Não obstante, de um lado tal medida pode limitar a participação de um número maior de agricultores, sobretudo, quando consideramos o valor real gasto com a agricultura familiar e as disparidades de capacidade produtiva entre os próprios agricultores da categoria. Por outro, a participação de um número maior de agricultores abaixaria ainda mais a renda média adquirida via o mercado institucional do PNAE.

Na comparação entre as localidades tomando como exemplo o nível municipal – como apontou a tabela anterior, fora o nível que recebeu mais cifras, vemos que no território e externamente as cifras obtidas pela agricultura familiar

estão bem abaixo do nível municipal. No entanto, proporcionalmente, há uma diferença entre estes dois níveis.

No TCPP, em 2013, os municípios adquiriram de outros do mesmo território, no que se refere aos demais fornecedores, o referente a 41,1% do total recebido pelos demais fornecedores municipais. Quanto à agricultura familiar, o mesmo percentual de referência foi de 22,3%. Nos anos seguintes os percentuais se diferenciaram ainda mais, com aumento para os demais fornecedores (60,7% em 2014 e 62% em 2015) e baixa para a agricultura familiar (12,7% em 2014 e 11,3% em 2015).

No TCVR, a tendência se mostrou diferente, mas, essencialmente, a diferença entre outros fornecedores e agricultura familiar foi mais acentuada. Houve baixa na referência dos demais fornecedores, visto que em 2013 representaram, territorialmente, 78,4% das cifras de nível municipal, passando para 77,5% em 2014, caindo mais um pouco em 2015 (75,6%). Por outro lado, a agricultura familiar territorial recebeu o equivalente a 19,5% das cifras municipais em 2013. No ano seguinte passa a 13,2%, recuperando um pouco em 2015, quando chega a 15,9%.

O percentual das cifras externas em relação às cifras municipais segue o mesmo padrão, menores para a agricultura familiar e maiores aos outros fornecedores. No TCVR, por exemplo, as cifras externas destinadas aos demais fornecedores em 2013 chegaram a ultrapassar em 62,4% às destinadas ao mesmo perfil nos municípios. Posteriormente, não chegaram a ultrapassar o nível municipal, nem mesmo o nível territorial (77,2% em 2014 e 73,9% em 2015).

Os demais fornecedores externos no TCPP obtiveram uma participação baixa em 2013 se comparada ao nível territorial, equivalendo as suas vendas a 27,9% das verbas municipais. Nos anos posteriores o valor aumenta e ultrapassa a participação territorial, com 67,7% em 2014 e 88,9% em 2015.

A busca por produtos da agricultura familiar externa pelas prefeituras do TCVR, percentualmente, em relação às verbas municipais, foi superior à busca pela participação da agricultura familiar territorial. De qualquer maneira, ela teve um declínio no período analisado entre 2013 (22,4%) e 2015 (20,1%), com um pico de 34,5% em 2014. No contrário, no TCPP, a tendência foi a diminuição drástica desta participação. Em 2013, a agricultura familiar externa já recebia uma porcentagem abaixo da agricultura familiar territorial (15,4%), baixando para apenas 2,1% e 0,9% nos anos de 2014 e 2015, respectivamente.

Em suma, pode-se dizer que a importância da agricultura familiar se faz primordialmente na esfera municipal. A despeito deste perfil partilhar as verbas destinadas ao nível municipal em um número maior de fornecedores, a situação passa a ser menos acentuada em nível territorial e reversa no nível externo, quando os demais fornecedores passam a ser mais numerosos. Isto se deve, contudo, à diferença na comparação entre as cifras destinadas aos fornecedores dos dois perfis, que passa a ser percentualmente, em relação ao volume gasto no nível municipal, menor quando gasta com agentes externos.

Sobre a quantidade de fornecedores, reitera-se a necessidade de averiguar a participação de organizações no total das cifras destinadas à agricultura familiar em cada um dos níveis, como forma de se ter noção do valor que se fraciona entre os agricultores que participam das associações e cooperativas (tabela 18).

**Tabela 18** – Valores gastos na aquisição de produtos de Cooperativas e Associações e percentual em relação ao total gasto com a Agricultura Familiar, Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, em reais, 2013-15\*.

Ano	TCPP			TCVR		
	Município	Território	Externo	Município	Território	Externo
<b>2013</b>	1.694.488,28	164.735,38	350.758,30	1.459.893,23	136.499,10	18.121,32
<b>% Total AF</b>	71,7	31,3	96,4	70,9	33,9	3,9
<b>2014</b>	2.387.703,88	180.621,31	72.208,68	1.459.730,56	169.677,55	99.500,10
<b>% Total AF</b>	68,1	40,7	100,0	80,9	71,4	16,0
<b>2015</b>	1.978.404,62	93.616,19	28.472,86	1.143.821,74	71.986,75	104.690,60
<b>% Total AF</b>	60,5	25,3	100,0	76,9	30,4	35,1

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

Do mesmo modo que o município se mostrou como localidade de melhor alocação para o volume de recursos e, conseqüentemente, para a agricultura familiar, é também neste nível que se expressa grande percentagem do volume destinado às organizações da agricultura familiar.

Em termos de comparação entre os três níveis de localidades, no TCVR a importância dos municípios é mais acentuada, apresentando neste nível percentagens de 70,9% em 2013, 80,9% em 2014 e 76,9% em 2015 do total das cifras destinadas ao perfil da agricultura familiar. Isto porque no TCPP as cifras municipais com organizações representaram 71,7%, 68,1% e 60,5% no período 2013-15, respectivamente, enquanto que os agentes externos, em 2013, adquiriram 96,4% das cifras destinadas à agricultura familiar neste nível, passando para totalidade nos dois próximos anos. Não obstante, em comparação ao TCVR (cuja

representação das organizações no total destinado à agricultura familiar externa fora de 3,9% em 2013, 16% em 2014 e 35,1% em 2015), no TCPP o volume das cifras e o número de agricultores no nível externo foi bem menor, sobretudo em 2013 e 2014, sobrando, assim, pouco margem para a participação de agricultores isolados.

Já em âmbito territorial, no TCVR, a participação das organizações da agricultura familiar foi intermediária entre o nível municipal e o nível externo em 2013 e 2014. Apresentou 33,9% do total da agricultura familiar em 2013, escalando bruscamente para 71,4% em 2014, mas ainda se mantendo entre o municipal e o externo. No ano seguinte cai para menos do adquirido pelas organizações externas, tanto em termos relativos como em absolutos, com uma porcentagem de 30,4%.

No TCPP as porcentagens da aquisição por associações e cooperativas no nível territorial esteve abaixo dos outros dois níveis, nos três anos do período analisado. Em 2013 esta participação fora de 31,3%, subindo para 40,7% em 2014 e em 2015 cai para 25,3%.

De forma geral, pode-se apontar por meio da análise dos dados supracitados que a participação da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE depende fortemente da organização dos agricultores em associações e cooperativas.

Além da forma de se organizar, há outras características da agricultura familiar que implicam no funcionamento do PNAE quanto às diretrizes que condicionam a institucionalização do mercado e a sustentabilidade na demanda e no consumo a ele atrelados. Assim sendo, para se verificar as formas de consumo promovidas neste âmbito, faz-se necessário listar os produtos oferecidos aos alunos das escolas públicas dos Territórios em pauta.

Com objetivo de promover a Segurança Alimentar e Nutricional é recorrido a agricultura familiar como categoria em que melhor se enquadra a função de fornecedora de alimentos mais frescos e, na medida do possível, condizentes com a produção e a cultura local.

Como aponta o quadro 6, o abastecimento realizado pela categoria esteve, em praticamente todo o período analisado, atrelado aos produtos *in natura*, sobretudo frutas e verduras. No entanto, há exceções em cada um dos territórios que se divergem entre si.

No conjunto dos municípios do Pontal do Paranapanema foram adquiridos, além das verduras e frutas, produtos de origem animal, como leite e a bebida láctea. Como visto no capítulo anterior, na caracterização produtiva destes municípios há

grande presença da pecuária leiteira e sua disseminação está vinculada ao modo de ocupação das porções de terras do Oeste Paulista. Possivelmente, o acesso às políticas públicas pela agricultura familiar no TCPP obteve-se pelo financiamento da produção leiteira, incentivando os produtores a se organizarem no eixo dessa atividade. A consumo destes produtos, provindas da agricultura familiar, revela certo ajustamento da demanda escolar à produção territorial.

Outros produtos que se diferenciam da predominância das frutas e verduras são o pão francês e o suco de laranja, em 2013, e a polpa de frutas, em 2014 e 2015. São itens cuja produção está associada a um grau de processamento em relação aos demais.

Contudo, os produtos mais requisitados da categoria foram banana, alface e tomate. A banana, que em 2013 foi o terceiro produto mais demandado da agricultura familiar, passa a ser o produto mais requisitado em 2014 e 2015. Por ser bastante difundida entre os agricultores e ter uma produção territorial predominante acaba sendo incorporada na alimentação escolar. Além disso, de fácil manuseio e transporte, é um produto que se ajusta com facilidade às exigências e demandas de seu público alvo. Alface e tomate, produtos de horticultura, são também associados aos produtos que a agricultura familiar pode oferecer.

No Vale do Ribeira a banana se destaca como cultivo típico do Território, liderando, assim, os valores gastos com a agricultura familiar durante todo o período de 2013-15. Outro destaque de produção territorial é o palmito. Durante o período teve um aumento em sua participação, chegando ao segundo lugar nos gastos em 2015. Neste Território, o ajustamento entre demanda escolar e produção local, com base na cultura territorial, se revela a partir destes dois produtos.

No geral, dentre os produtos demandados da agricultura familiar no TCVR o domínio dos produtos *in natura* é um fato. Raras são as exceções de algum grau de modificação, a saber, o doce de banana, a polpa de frutas e a mandioca sem casca. Diferentemente do TCPP, neste Território não aparece produtos de origem animal entre os dez mais demandados.

Da cesta básica, aparecem o feijão em 2013 e a mandioca em 2014 no TCPP. Já no TCVR apenas o fornecimento da mandioca em 2014.

Diferente dos produtos fornecidos pela agricultura familiar, os provenientes de demais fornecedores são regidos por diretrizes sanitárias, envolvendo normatização na produção, no armazenamento e no transporte.

No quadro geral destes produtos percebe-se que em ambos os territórios há grande participação da produção animal, incluindo cortes de carnes bovinas e de frango, leite e laticínios, e também ovos (em 2013 no TCVR).

No TCPP, por exemplo, no topo dos dez produtos mais demandados se encontram, nos três anos consecutivos, cortes de carne bovina nas duas primeiras posições. Em 2013, neste Território, os produtos de origem animal se limitavam aos cortes de carnes bovinas e frango, mais um embutido, a salsicha. Nos anos seguintes, o leite surge entre os produtos mais demandados dos outros fornecedores, inclusive o leite em pó em 2015.

Entre os produtos citados, há também dois outros que compõem a cesta básica brasileira, o arroz e o feijão. Não raro, são distribuídos por comerciantes do atacado e do varejo, não representando, assim, a categoria dos produtores. Encontram-se também a presença de pães, da farinha de trigo e de embutidos.

O produto mais requisitado no TCVR dos demais fornecedores em 2013 foi o leite em pó, ficando os cortes de carnes em seguida. Como no TCPP, há também o fornecimento de arroz, feijão e pães, além do ovo de galinha e almôndegas.

Nos anos seguintes, curiosamente, o principal ponto a ser destacado é a contratação de serviços especializados em “fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas”.










Os itens referentes a este fornecimento estão descritos nas prestações de contas disponibilizadas pelo FNDE como “outros gêneros alimentícios” e o valor em primeira posição em 2014 e 2015 condiz praticamente com o total dos gastos da prefeitura de Peruíbe com serviços do gênero (ocorre também em 2014 no TCPP).

Neste município, de 32% em aquisição da agricultura familiar em 2013 passou a nenhum gasto com a categoria em 2015. Isto se deve a forma de gestão da alimentação escolar executada em Peruíbe. Como veremos no próximo capítulo, no município, a alimentação escolar é terceirizada e o valor gasto com a agricultura familiar é abatido na conta gasta com a empresa que presta o serviço.

Contudo, na distinção feita para este trabalho, entre agricultura familiar e outros fornecedores, o valor total da prestação de conta deste município entra como demais fornecedores por estar a totalidade registrada no CNPJ da empresa terceirizada, impossibilitando a discriminação dos valores e itens adquiridos dos agricultores familiares.



**Quadro 6 – Consumo territorial dos dez produtos mais demandados da Agricultura Familiar (AF) e de outros fornecedores pelas prefeituras municipais dos Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, por tipo de produto, 2013-15.**

Território da Cidadania Pontal do Paranapanema					
2013		2014		2015	
AF	Outros Fornecedores	AF	Outros Fornecedores	AF	Outros Fornecedores
Suco de Laranja	Coxão duro, s/ gordura	Banana	Carne de 2ª, resf./cong.	Banana	Carne de 1ª, resf./cong.
Alface	Acém, s/ gordura	Alface	Carne de 1ª, resf./cong.	Alface	Carne de 2ª, resf./cong.
Banana	Arroz tipo 1	Tomate salada	Pão, div. tipos, trigo branco	Tomate salada	Coxa e sobrecoxa, resf./cong.
Leite past.	Pão francês	Leite past.	Arroz tipo 1	Leite past.	Pão, div. tipos, trigo branco
Tomate c/ sem.	Coxa e sobrecoxa, c/ pele	Cheiro verde	Coxa e sobrecoxa, resf./cong.	Cebola	Leite de vaca integral, em pó
Bebida láctea	Farinha de trigo	Polpa de frutas	Peito, div. cortes, resf./cong.	Polpa de frutas	Arroz tipo 1
Tomate salada	Feijão carioca	Bebida láctea	Outros gêneros não alimentícios	Leite, UHT	Peito, div. cortes, resf./cong.
Feijão carioca	Paleta, s/ gordura	Couve manteiga	Salsicha, diversos sabores	Cheiro verde	Salsicha, diversos sabores
Pão francês	Patinho, s/ gordura	Mexerica	Leite past.	Mamão	Leite past.
Cheiro verde	Salsicha	Mandioca	Carne suína, diversos cortes	Mexerica	Feijão carioca
Território da Cidadania Vale do Ribeira					
2013		2014		2015	
AF	Outros Fornecedores	AF	Outros Fornecedores	AF	Outros Fornecedores
Banana	Leite de vaca integral, em pó	Banana	Outros gêneros não alimentícios	Banana	Outros gêneros não alimentícios
Mexerica	Acém, sem gordura	Alface	Carne de 2ª, resf./cong.	Palmito <i>in natura</i>	Carne de 2ª, resf./cong.
Alface	Carne moída	Palmito <i>in natura</i>	Peito, div. cortes, resf./cong.	Alface	Carne de 1ª, resf./cong.
Goiaba	Peito, sem pele	Mexerica	Leite de vaca integral, em pó	Goiaba	Pão, div. tipos, trigo branco
Manga	Acém, moído	Goiaba	Bebida láctea, div. sab., em pó	Polpa de frutas	Bebida láctea, div. sab., em pó
Doce de banana	Almôndega	Melancia	Carne de 1ª, resf./cong.	Pepino	Leite de vaca integral, em pó
Laranja	Feijão carioca	Polpa de frutas	Pão, div. tipos, trigo branco	Abobrinha	Maçã
Cenoura	Arroz tipo 1	Abobrinha	Maçã	Caqui	logurte, diversos sabores
Palmito conserva	Ovo de galinha	Mandioca	Coxa e sobrecoxa, resf./cong.	Abóbora	Peito, div. cortes, resf./cong.
Pepino	Pão francês	Mand. s/ casca	logurte, diversos sabores	Tomate salada	Coxa e sobrecoxa, resf./cong.
<b>Tipos de produtos</b>	Alimentos de origem animal:  carne bovina  carne de frango e ovos  carne suína  processados  leite e derivados	Alimentos de origem vegetal:  vegetal <i>in natura</i>  vegetal processado	Outros:  pães  produto indefinido nas prestações de contas		

Fonte: FNDE. Organizado pelo autor.

Nos anos de 2014 e 2015, os produtos mais demandados dos outros fornecedores pelas prefeituras do TCVR acabam sofrendo algumas variações em relação ao primeiro ano do período analisado. Nota-se que há uma diversificação nos produtos à base de leite, como por exemplo, a bebida láctea e o iogurte, além de um tipo a mais de corte de frango. O pão ganha maior importância entre 2013-15, ao contrário do arroz e do feijão que não entram entre os dez produtos mais consumidos em 2014 e 2015. Nestes anos a maçã, que não aparecia em 2013, surge entre os produtos listados.

As divergências entre os dois territórios, além da maior presença de produtos da cesta básica nos itens listados no TCPP, é que neste território há a presença de embutidos (salsicha) durante todo o período analisado, o que não ocorre no TCVR. Outro ponto é a diferença entre os valores destinados aos primeiros produtos dos dois territórios. No TCPP os valores foram bem mais altos, sobretudo em 2014 e 2015, quando mais de R\$ 1 milhão foi gasto na compra de carne bovina. Em vista da ocupação dos “outros gêneros alimentícios” em primeiro lugar no TCVR em 2014 e 2015, existe uma divergência no ano de 2013 entre o primeiro produto do TCVR e o primeiro produto do TCPP.

Nesse sentido, percebe-se que entre os produtos da agricultura familiar, no Vale do Ribeira há grande disparidade no total gasto entre o primeiro e o segundo produto, no caso prevalência da banana, principal cultura do território, fato percebido com menos intensidade no Pontal do Paranapanema.

No que se refere aos valores e quantidades na comparação entre outros fornecedores e agricultura familiar, a análise é dificultada na medida em que os valores dos produtos são distintos entre si, além do fato de que nas prestações de contas não constam as quantidades, apenas valores e nomes dos itens.

O ponto na diferenciação do fornecimento entre os dois perfis é a natureza dos produtos. Não raro a capacidade produtiva dos agricultores familiares está aquém das características dos produtos fornecidos pelos outros fornecedores. Há uma regulação mais abrangente quanto aos aspectos sanitários desses produtos, a maioria de origem animal. Isso implica numa maior burocracia, que segundo Triches e Schneider (2012) resulta na limitação da participação de agricultores familiares.

Relacionando os itens e a origem dos fornecedores, as tabelas 19 a 24 fazem um cruzamento entre a produção agrícola municipal e as aquisições de alguns produtos para o PNAE no período de 2013-15 em ambos os territórios.

**Tabela 19** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2013\*.

Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE							
Produto	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Tangerina	88.877,48	0,004	54.092,81	60,9	2.278,58	2,6	-	-	-	-
Melão	18.571,41	0,0008	8.407,33	45,3	5.468,29	29,4	-	-	417,94	2,2
Banana	3.078.875,20	0,1	240.115,72	7,8	65.650,24	2,1	-	-	9.825,02	0,3
Pêra	132.652,96	0,005	8.322,85	6,3	5.719,77	4,3	-	-	3.197,33	2,4
Laranja	566.428,14	0,02	33.829,68	6,0	30.074,12	0,3	-	-	1.195,84	0,2
Goiaba	569.081,20	0,02	21.563,27	3,8	1.596,40	0,3	-	-	607,15	0,1
Mamão	2.159.590,19	0,09	57.013,82	2,6	4.955,13	0,2	-	-	5.811,42	0,3
Caqui	181.734,56	0,008	2.412,56	1,3	284,00	0,1	-	-	-	-
Uva	777.346,35	0,03	8.971,28	1,1	290,05	0,04	-	-	3.336,75	0,4
Maracujá	4.876.322,81	0,2	32.988,22	0,7	8.335,41	0,2	-	-	-	-
Tomate	53.368.938,87	2,3	336.078,53	0,6	41.370,66	0,07	-	-	15.834,58	0,02
Limão	2.431.528,76	0,1	11.590,00	0,5	759,86	0,03	-	-	2,52	0,0001
Coco-da-baía	2.318.773,74	0,1	10.571,91	0,4	-	-	-	-	-	-
Abacaxi	6.526.525,63	0,3	12.106,88	0,2	6.090,44	0,09	-	-	7.092,62	0,1
Batata-doce	26.883.448,87	1,1	23.853,28	0,09	256,42	0,0009	-	-	-	-
Melancia	24.883.042,24	1,0	20.989,70	0,08	6.842,73	0,02	-	-	49,35	0,0002
Manga	7.586.422,78	0,3	2.614,19	0,03	286,11	0,003	-	-	-	-

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Tabela 20** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2014\*.

Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE							
Produto	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Tangerina	182.066,45	0,008	129.924,72	71,4	7.606,57	4,2	-	-	90,72	0,04
Laranja	763.182,67	0,03	84.392,61	11,1	23.624,76	3,1	-	-	5.782,90	0,7
Banana	8.131.885,89	0,3	475.129,69	5,8	51.577,14	0,6	-	-	16.635,87	0,2
Goiaba	1.349.287,00	0,06	43.595,26	3,2	742,26	0,05	13.602,61	1,0	1.734,92	0,1
Uva	445.189,89	0,02	12.468,19	2,8	321,36	0,7	-	-	-	-
Maracujá	2.005.225,04	0,09	53.682,37	2,7	4.178,31	0,2	-	-	120,46	0,006
Mamão	3.375.711,56	0,1	76.881,56	2,3	7.295,73	0,2	9.327,16	0,3	10.837,39	0,3
Tomate	27.273.804,07	1,2	296.868,41	1,1	41.320,22	0,1	-	-	18.753,84	0,07
Limão	1.984.025,53	0,09	17.852,23	0,9	297,44	0,01	1.363,38	0,07	368,37	0,02
Melão	238.182,83	0,01	2.127,06	0,9	8.020,81	3,4	-	-	1.378,43	0,6
Coco-da-baía	3.312.113,01	0,1	22.747,27	0,7	-	-	-	-	-	-
Abacaxi	4.054.096,16	0,2	10.531,09	0,3	5.809,78	0,1	-	-	5.635,67	0,1
Melancia	31.638.410,82	1,4	55.415,74	0,2	9.858,64	0,03	8.730,59	0,03	7.196,59	0,02
Batata-doce	28.882.473,41	1,3	35.972,54	0,1	809,98	0,003	-	-	-	-
Manga	6.992.100,01	0,3	4.273,41	0,06	197,53	0,003	-	-	-	-
Pêra	250.653,13	0,01	-	-	11.937,27	4,8	-	-	2.262,61	0,9
Caqui	163.361,00	0,007	-	-	2.830,26	1,7	-	-	-	-

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Tabela 21** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2015\*.

Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE							
Produto	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Tangerina	151.750,10	0,006	114.555,94	75,5	250,66	0,2	-	-	7,93	0,005
Melão	106.914,85	0,004	10.474,64	9,8	2.797,88	2,6	-	-	3.236,81	3,0
Laranja	1.017.415,47	0,04	73.625,17	7,2	24.842,11	2,4	-	-	5.173,36	0,5
Banana	6.095.295,84	0,2	364.256,10	6,0	46.673,24	0,8	7.355,86	0,1	44.990,10	0,7
Maracujá	1.461.169,56	0,06	81.765,16	5,6	5.990,43	0,4	684,03	0,05	893,49	0,06
Mamão	3.230.437,82	0,1	117.104,13	3,6	4.006,01	0,1	1.633,61	0,05	5.722,73	0,2
Goiaba	1.912.971,01	0,08	41.510,38	2,2	2.792,91	0,1	-	-	2.003,10	0,1
Limão	1.591.076,85	0,06	15.756,26	1,0	708,34	0,04	-	-	1.275,06	0,08
Tomate	34.318.515,94	1,4	285.423,94	0,8	33.396,07	0,1	1.694,54	0,005	10.955,60	0,03
Uva	465.596,91	0,02	3.120,79	0,7	113,99	0,02	-	-	-	-
Coco-da-baía	3.435.070,54	0,1	21.906,30	0,6	-	-	-	-	-	-
Melancia	22.949.903,99	0,9	92.547,77	0,4	8.165,29	0,03	-	-	18.158,43	0,08
Abacaxi	2.270.503,45	0,09	7.302,48	0,3	6.338,71	0,3	-	-	3.892,16	0,2
Batata-doce	19.929.846,99	0,8	30.897,83	0,1	1.318,27	0,006	-	-	-	-
Pêra	167.844,81	0,007	91,51	0,05	6.364,26	3,8	-	-	15,18	0,009
Manga	2.183.132,18	0,09	80,47	0,003	1.502,12	0,07	-	-	-	-
Caqui	142.553,13	0,006	-	-	45,07	0,03	-	-	-	-

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Tabela 22** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2013\*.

Produto	Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE						
	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Abacate	11.938,77	0,0009	10.836,66	90,8	42.982,29	360,0	190,38	1,6	7,49	0,06
Maçã	126.020,31	0,01	70.267,23	55,8	199.892,07	158,6	18.095,11	14,3	13.801,19	10,9
Goiaba	252.040,62	0,02	91.190,42	36,2	-	-	4.537,13	1,8	2.539,00	1,0
Batata-doce	136.632,55	0,01	7.905,67	5,8	1.034,59	0,7	-	-	5.481,62	4,0
Laranja	1.217.754,17	0,09	64.511,30	5,3	92.595,15	7,6	8.456,23	0,7	5.554,74	0,4
Caqui	2.825.508,05	0,2	41.647,50	1,5	-	-	10.010,71	0,3	1.846,73	0,06
Cebola	4.563.261,82	0,3	27.170,60	0,6	56.865,23	1,2	1.596,61	0,03	12.410,07	0,3
Maracujá	3.897.343,96	0,3	17.092,13	0,4	2.912,53	0,07	305,63	0,008	461,25	0,01
Limão	397.958,88	0,03	1.590,60	0,4	14.216,18	3,6	260,05	0,06	256,88	0,06
Tangerina	18.979.985,52	1,5	59.803,28	0,3	1.081,12	0,006	170.230,89	0,9	124.451,04	0,6
Pêra	477.550,66	0,04	1.110,57	0,2	4.847,39	1,0	17.003,99	3,6	-	-
Banana	615.993.917,70	47,9	514.753,42	0,08	38.959,25	0,006	19.946,43	0,003	909,95	0,0001
Palmito	152.354.577,62	11,8	62.429,67	0,04	3.077,55	0,002	-	-	-	-
Tomate	361.524.418,01	28,1	106.309,91	0,03	82.108,76	0,02	4.089,70	0,001	25.557,25	0,007
Pêssego	53.008.122,82	4,1	417,86	0,0008	-	-	2.106,79	0,004	-	-
Uva	477.550,66	0,04	-	-	205,61	0,04	4.054,67	0,8	-	-

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Tabela 23** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2014\*.

Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE							
Produto	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Goiaba	437.707,71	0,02	93.970,58	21,5	9.643,05	2,2	2.640,84	0,6	905,34	0,2
Batata-doce	73.574,80	0,004	14.672,61	19,9	196,66	0,3	-	-	202,69	0,3
Batata-inglesa	478.859,71	0,03	49.832,59	10,4	37.673,56	7,8	2.867,78	0,6	3.191,65	0,7
Melancia	417.755,22	0,02	22.226,20	5,3	18.058,02	4,3	62.032,29	14,8	6.643,82	1,6
Maçã	816.804,98	0,04	41.139,54	5,0	158.509,15	19,4	12.954,59	1,6	30.084,04	3,7
Laranja	783.135,15	0,04	30.036,44	3,8	48.782,36	6,2	9.088,61	1,2	6.409,34	0,8
Abacate	435.213,64	0,02	7.731,17	1,8	1.229,95	0,3	302,02	0,07	563,03	0,1
Limão	193.289,73	0,01	2.616,58	1,3	2.690,32	1,4	339,30	0,2	727,67	0,4
Caqui	5.488.181,23	0,3	52.627,46	1,0	-	-	7.040,73	0,1	4.854,07	0,09
Cebola	6.197.741,59	0,3	20.164,88	0,3	33.899,44	0,5	1.692,47	0,03	7.285,60	0,1
Pêra	299.287,32	0,02	893,77	0,3	14.832,42	4,9	17.549,21	5,9	1.900,16	0,6
Tangerina	21.826.774,84	1,2	33.738,47	0,1	10.619,21	0,05	68.307,84	0,3	3.274,76	0,01
Maracujá	9.498.631,32	0,5	9.111,80	0,09	3.678,89	0,04	401,05	0,004	9.619,95	0,1
Pêssego	13.388.119,45	0,7	11.866,74	0,08	-	-	2.762,17	0,02	-	-
Uva	1.022.565,01	0,06	860,45	0,08	325,23	0,03	3.654,80	0,3	-	-
Banana	706.843.075,04	39,2	317.669,12	0,04	33.584,81	0,005	200.212,38	0,03	21.852,09	0,003
Palmito	345.769.134,86	19,2	113.395,23	0,03	-	-	-	-	-	-
Tomate	615.788.649,02	34,2	54.533,98	0,008	68.388,37	0,01	3.278,43	0,0005	6.357,19	0,001

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Tabela 24** – Produção agrícola municipal e equivalente adquirido para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no conjunto dos municípios do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente do percentual de aquisição da agricultura familiar territorial, em reais e porcentual, 2015\*.

Produção Agrícola Municipal (PAM)			Aquisição PNAE							
Produto	R\$	% do total da PAM	Territorial				Externo			
			Agricultura Familiar		Outros Fornecedores		Agricultura Familiar		Outros Fornecedores	
			R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM	R\$	% da PAM
Alho	28.740,55	0,002	23.032,10	80,1	43.424,02	151,1	8.612,83	30,0	4.572,05	15,9
Goiaba	778.294,09	0,06	88.852,40	11,4	-	-	1.980,91	0,2	7.371,95	0,9
Batata-inglesa	320.744,54	0,02	15.834,03	4,9	47.111,68	14,7	11.417,00	3,5	2.359,02	0,7
Batata-doce	242.570,24	0,02	9.035,36	3,7	5.671,78	2,3	-	-	2.897,05	1,2
Laranja	515.030,66	0,04	17.506,05	3,4	90.187,47	17,5	8.051,62	1,6	11.553,01	2,2
Melancia	482.841,24	0,04	8.839,31	1,8	24.547,55	5,1	7.992,17	1,6	-	-
Abacaxi	202.333,47	0,01	2.424,21	1,2	27.016,93	13,3	808,18	0,4	4.387,38	2,2
Maçã	1.251.938,36	0,1	7.596,70	0,6	158.378,56	12,6	23.100,62	1,8	22.238,46	1,8
Caqui	8.128.977,16	0,7	44.900,50	0,5	2.868,36	0,03	4.592,74	0,06	-	-
Limão	417.312,79	0,03	2.135,50	0,5	3.287,19	0,8	771,78	0,2	-	-
Pêra	110.363,71	0,009	528,09	0,5	12.540,94	11,4	11.863,41	10,7	2.599,58	2,3
Abacate	77.024,67	0,006	418,09	0,5	-	-	64,86	0,08	1.857,73	2,4
Palmito	29.400.433,03	2,5	112.005,80	0,4	-	-	-	-	-	-
Maracujá	2.997.064,55	0,2	9.607,39	0,3	3.131,02	0,1	21,84	0,0007	2.086,51	0,07
Cebola	5.115.817,90	0,4	7.535,19	0,1	32.181,38	0,6	10.896,67	0,2	5.811,58	0,1
Pêssego	5.000.855,70	0,4	6.378,56	0,1	41,85	0,0008	616,20	0,01	-	-
Tangerina	27.049.456,04	2,3	17.882,63	0,07	7.176,06	0,03	7.701,32	0,03	4.890,20	0,02
Banana	609.457.158,21	51,9	400.593,84	0,06	23.332,77	0,004	35.408,71	0,006	20.920,82	0,003
Tomate	414.096.143,64	35,3	32.825,28	0,008	83.888,69	0,02	12.914,06	0,003	6.302,92	0,001
Uva	1.105.936,36	0,09	-	-	3.409,78	0,3	2.587,57	0,2	-	-

**Fonte:** IBGE e FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.



Os produtos listados nas tabelas supra foram selecionados quando constantes tanto nas prestações de contas como na listagem da Produção Agrícola Municipal (IBGE), sendo necessário que os itens selecionados nas prestações fossem também produtos *in natura*. Nesse sentido, a mandioca não pôde ser contabilizada porque em muitos casos apareceu nas prestações de contas com um processamento mesmo que mínimo (descascada). Outros itens, como arroz, feijão, milho e café, também teriam sua contabilização dificultada na medida em que tais produtos, não raro, são comercializados por agroindústrias de grãos, cereais ou com um maior grau de processamento (no caso, o café).

Considerando a participação de cada um destes produtos listados no total das cifras geradas pela produção agrícola no conjunto dos municípios dos territórios, percebe-se que, majoritariamente, não chegam a 1% do total. Isto se observa com maior intensidade no TCPP, visto que no TCVR há a participação de produtos com bastante importância na produção territorial, a saber, a banana, o tomate e o palmito. Em 2013 estes produtos foram responsáveis por 47,9%, 28,1% e 11,8%, respectivamente, do total das cifras da PAM no conjunto do Vale do Ribeira. Em comparação, no mesmo ano, os produtos adquiridos via PNAE no TCPP que mais contribuíram financeiramente para a PAM foram o tomate (2,3%), a batata-doce (1,1%) e a melancia (1,0%). No capítulo anterior vimos que a característica da produção territorial do Pontal do Paranapanema está associada a diferentes culturas em relação ao Vale do Ribeira, indicando, sobretudo após a constatação das principais culturas no PNAE do TCVR, que neste a produção tende a ser mais alimentar do que de matéria-prima industrial, tal como ocorre no TCPP (cana-de-açúcar, milho e soja).

Neste Território, no correr do período analisado, o item mais adquirido foi a tangerina, com 60,9% do total da PAM territorial em 2013, 71,4% em 2014 e 75,5% em 2015, liderando, assim, os três anos consecutivos. Houve uma queda no volume absoluto entre 2014 e 2015, mas isso se deve a queda na própria produção territorial. Outros dois produtos que foram absorvidos pela demanda escolar com maior frequência, nos três anos consecutivos, foram a banana (7,8% em 2013, 5,8% em 2014 e 6% em 2015) e a laranja (6% em 2013, 11,1% em 2014 e 7,2% em 2015). Consideravelmente, ultrapassa estes valores apenas o melão, que em 2013 teve 45,3% da PAM territorial absorvida no PNAE do TCPP. No ano seguinte cai para 0,9%, contraditoriamente, quando o item aumenta a sua participação no total

da PAM territorial (de R\$ 18.571,41 para R\$ 238.182,83). Em 2015, ultrapassa novamente a laranja e a banana, tendo absorvida 9,8% da PAM no PNAE.

No TCVR, não há um único item na primeira posição entre os produtos que tiveram uma parcela da PAM absorvida no PNAE. Contudo, os mais demandados nos três anos consecutivos foram a goiaba (36,2% em 2013, 21,5% em 2014 e 11,4% em 2015) e a batata-doce (5,8% em 2013, 19,9% em 2014 e 3,7% em 2015), ficando, em 2014, na primeira e na segunda posição, respectivamente. Em 2013, foram dois outros produtos que tiveram os dois maiores percentuais. O equivalente a 90,8% da produção agrícola territorial de abacate foi absorvido no PNAE em 2013 e da maçã este percentual foi de 55,8%, seguidos pela goiaba e pela batata-doce. Em 2015, a produção de alho teve o maior percentual absorvido (80,1%), seguido pela goiaba (a batata-inglesa, com 4,9%, ficou entre a goiaba e a batata-doce).

Em termos de volume de cifras, no TCVR a banana fora o item que mais contribui para a agricultura familiar territorial no mercado institucional do PNAE nos três anos consecutivos, sendo também o produto que lidera as vendas no total da produção agrícola territorial. No TCPP, em 2013 foi também o principal produto da produção territorial que mais arrecadou cifras para a categoria, no caso, o tomate. Nos anos seguintes, o melhor item para as cifras da agricultura familiar fora a banana, quarto principal na produção territorial entre os listados.

As tabelas 19 a 24 também apresentam o percentual equivalente da produção agrícola territorial adquirido da agricultura familiar externa e dos outros fornecedores internos e externos. Como a preocupação é verificar os índices de aquisição da agricultura familiar territorial, convém verificar quando o percentual adquirido de outros agentes ultrapassa o desta categoria.

Em 2013, no TCPP, por meio dos produtos listados, não há registro deste acontecimento, ficando todos os itens com percentuais de aquisição da agricultura familiar territorial acima dos demais agentes. Já no ano seguinte, justamente o melão, como já mencionado, item que mesmo aumentado da produção teve o percentual de aquisição da agricultura familiar diminuído entre 2013 e 2014, tem o registro de aquisição de outros fornecedores territoriais acima da aquisição familiar (3,4%). O mesmo ocorre com a pêra, que em 2013 teve o equivalente a 6,3% adquirido da agricultura familiar, passando a nenhum consumo da categoria em 2014, ao passo que dos outros fornecedores territoriais este índice chegou a 4,8%. No ano de 2015 este item também aparece em baixa para agricultura familiar

(0,05%) quando relacionado os outros fornecedores (3,8%). Demais produtos na mesma condição são o caqui (em 2014 e 2015 não obteve a agricultura familiar nenhuma cifra com o produto, ao passo que os outros agentes obtiveram o equivalente a 1,7% da produção territorial em 2014 e 0,03% em 2015) e a manga (em 2015, 0,07% para outros fornecedores territoriais e 0,003% para a agricultura familiar territorial).

No TCVR esta listagem é mais extensa. No nível territorial, em 2013, dos 16 produtos listados, sete apresentam um índice de aquisição dos demais fornecedores acima do valor adquirido da agricultura familiar, chegando o abacate e a maçã a ultrapassar o valor da produção territorial, com 360% e 158,6%, respectivamente. Demais produtos foram a laranja, cebola, limão, pêra e uva, sendo que estes dois últimos itens também tiveram uma maior aquisição da agricultura familiar externa (da categoria familiar territorial não houve aquisição de uva). Com a aquisição de tangerina e pêsego também houveram maiores gastos com agentes externos, agricultura familiar e outros fornecedores no primeiro item e agricultura familiar no segundo item.

Em 2014, foram seis os itens que tiveram maior gasto com outros fornecedores territoriais: maçã, laranja, limão, cebola, pêra e tomate. Externamente, quatro itens tiveram maiores gastos com a agricultura familiar externa do que com a territorial (melancia, tangerina, pêra e uva) e dois com outros fornecedores externos (pêra e maracujá). Neste ano, os itens que tiveram os maiores índices foram a maçã (19,4% com outros fornecedores territoriais, ao passo que a agricultura familiar territorial teve o equivalente a 5% da produção territorial absorvido pelo PNAE) e a melancia (14,8% com agricultura familiar externa ao lado de 5,3% com a categoria territorial).

No último ano do período analisado, novamente, mais da metade dos itens apresentaram maiores gastos com demais agentes na comparação com a agricultura familiar territorial. Gastos com demais fornecedores territoriais que ultrapassaram a categoria familiar foram: o alho (151,1% da produção territorial), a batata-inglesa, a laranja, a melancia, o abacaxi, a maçã, o limão, a pêra, a cebola, o tomate e a uva. Com agentes externos totalizaram seis produtos com maiores gastos do que com a agricultura familiar territorial: pêra e maçã com produtos de agricultura familiar e outros fornecedores externos; cebola e uva somente com a categoria familiar externa; e abacate e abacaxi com outros fornecedores externos.

### 3.1.1. Perfil efetivo da agricultora familiar fornecedora

A despeito da dissociação entre agricultura familiar e outros fornecedores utilizada como critério metodológico neste trabalho, é interessante apresentar as categorias que são consideradas como agricultura familiar. Este feito também foi possível através da consulta cadastral via CPF e CNPJ utilizados para o fornecimento ao PNAE e disponíveis nas prestações de contas ao FNDE.

Contudo, em primeiro momento, dentre os perfis registrados nas prestações de contas, é preciso atentar-se à diferenciação básica entre o que venha a ser associações privadas e cooperativas em suas respectivas definições, por serem menos apreensíveis em primeiro momento quanto as suas naturezas jurídicas.

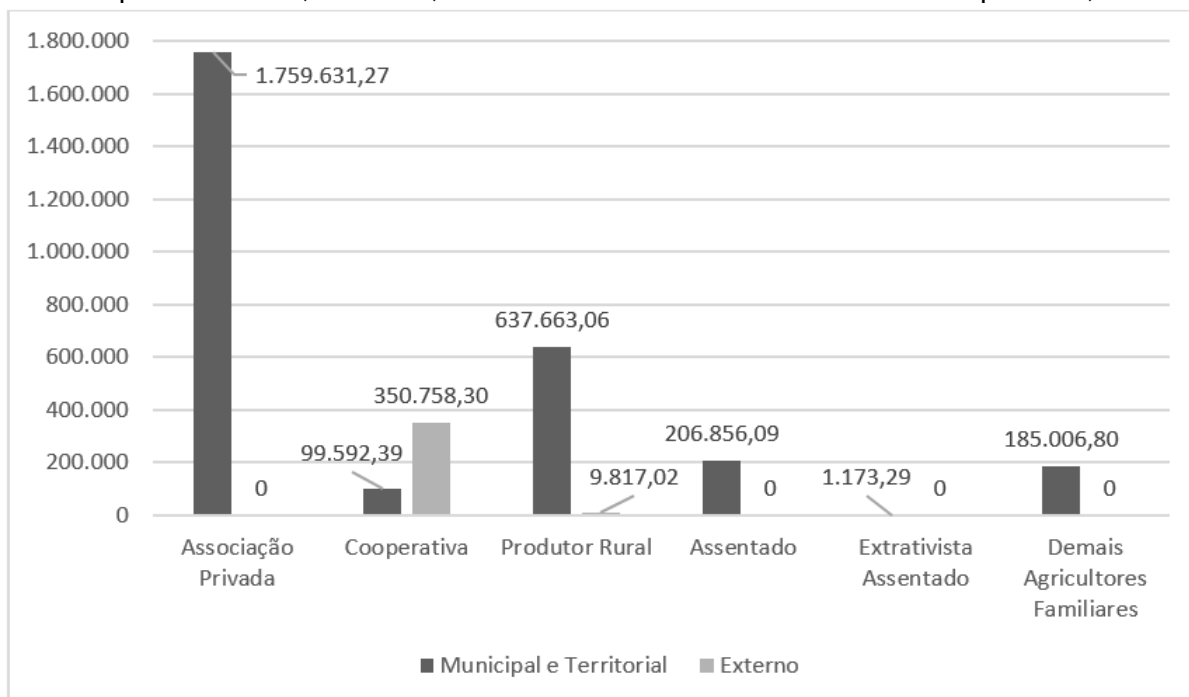
Segundo a Comissão Nacional de Classificação (CONCLA) do IBGE entende-se por associações privadas, como entidades sem fins lucrativos, todas as que estão “previstas nos artigos 53 a 61 da Lei n.º 10.406, de 07/01/2002 (Código Civil)”, além das associações profissionais ou de classe, organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras, fundos garantidores de créditos, fundos de pensão sob a forma de associações, consórcios públicos de direito privado, organizações indígenas sob a forma de associações, entre outras. Já por cooperativas, como entidades empresariais, compreende-se

as sociedades de pessoas que se obrigam, através da celebração de contratos de sociedades cooperativas, a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro, podendo ter por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade. As cooperativas independentemente da atividade que explorem, serão sempre consideradas sociedades simples, porém, devem arquivar seus atos no órgão executor do Registro Público de Empresas Mercantis (Junta Comercial) (IBGE, 2017).

A diferença entre as institucionalidades de ambas as naturezas jurídicas consiste, basicamente, na objetividade de alavancar uma determinada atividade econômica das cooperativas, celebrada por meio contratual, mesmo que não se tenha como premissa a vantagem de lucros, ao passo que nas associações, também sem fins lucrativos, não há direitos e obrigações recíprocos entre os associados, como prevê o Código Civil.

No TCPP, o perfil cadastral dos fornecedores via CNPJ condiz com: associações privadas, cooperativas e produtores rurais. O fornecimento via CPF refere-se aos: assentados, extrativistas assentados, e demais agricultores familiares. No ano de 2015, soma-se a estes perfis o de silvicultor assentado (gráficos 1 a 3).

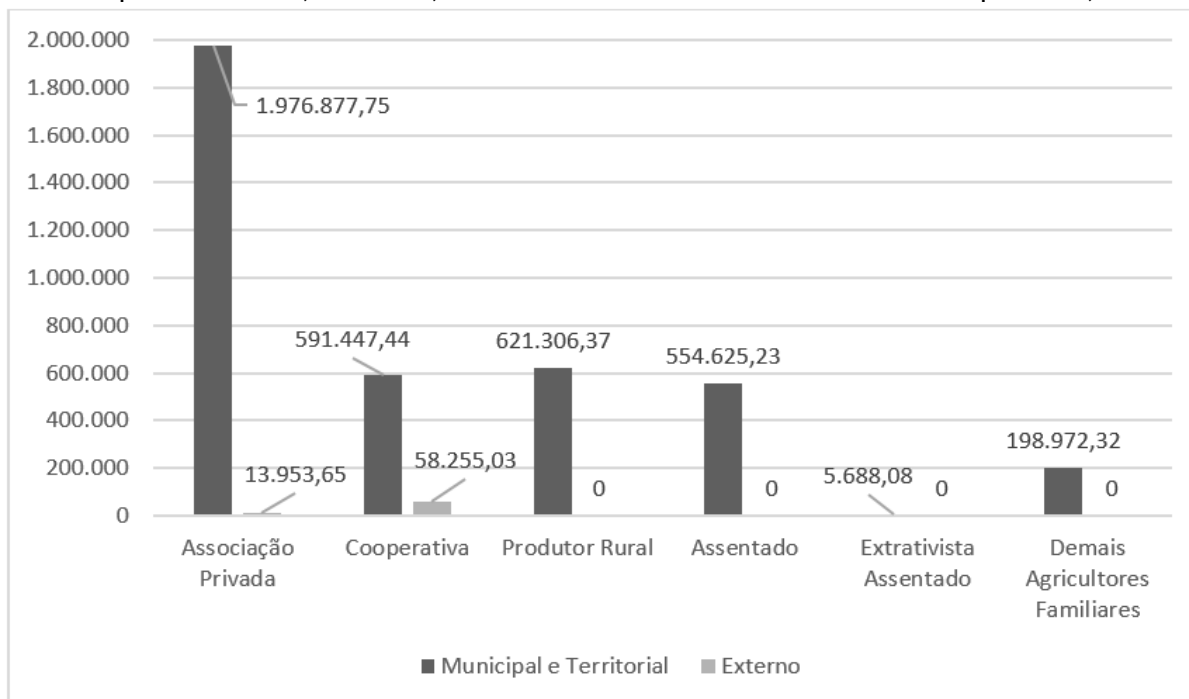
**Gráfico 1** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2013\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

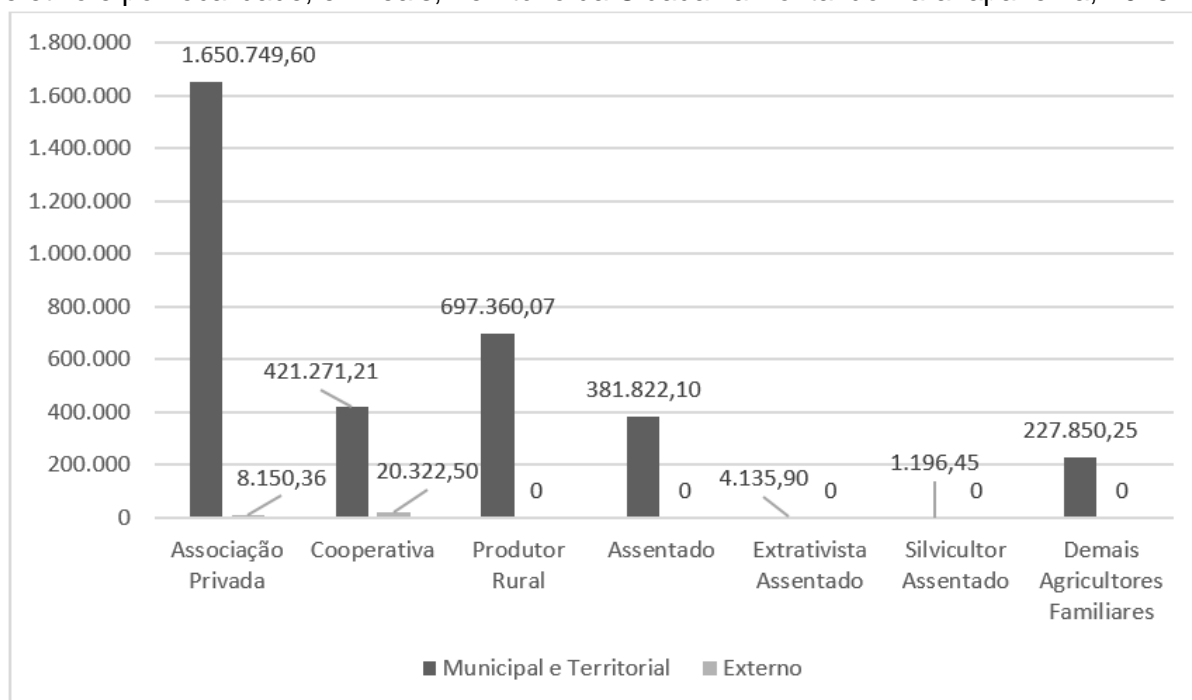
**Gráfico 2** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2014\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Gráfico 3** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2015\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

Em toda o período analisado as associações privadas foram, de longe, as que mais se destacaram no fornecimento para o PNAE no TCPP, sempre com a vantagem de mais que o dobro do fornecido pelos produtores rurais, perfil que se apresenta em segunda posição nos três anos.

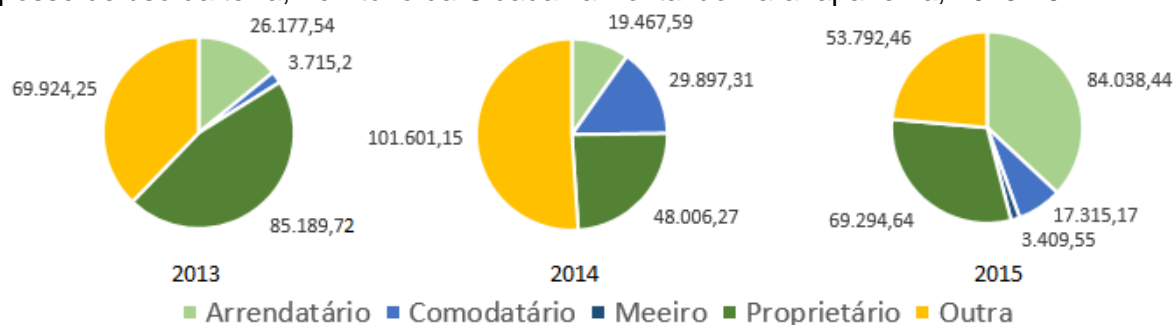
Não obstante, essas assertivas são válidas para os níveis municipais e territoriais, soberanos no fornecimento para a alimentação escolar no TCPP. Com exceção das cooperativas no ano de 2013, que forneceu R\$ 350.758,30 via agentes externos contra R\$ 99.592,39 por agentes do Território e dos municípios, em todos os anos e perfis há a predominância dos níveis municipais e territoriais.

Os assentados, extrativistas assentados e demais agricultores familiares, que em comparação aos demais perfis foram os perfis com as menores participações em nível territorial e municipal (exceção das cooperativas em 2013), não forneceram via agentes externos em nenhum ano do período analisado. Nem mesmo os produtores rurais (em 2014 e 2015) e as associações (em 2013) responsáveis pelas maiores cifras internamente, foram tão intensos no fornecimento via agentes externos. Em 2014 e 2015, o máximo alcançado pelos agentes externos foram, respectivamente, R\$ 58.225,03 e R\$ 20.322,50, ambas as cifras destinadas às cooperativas externas.

Dentre aqueles que se apresentaram como pessoa física em propostas às chamadas públicas do PNAE, temos uma variação em uma categoria em específico, a dos demais agricultores familiares. Notoriamente, no Extrato DAP – Pessoa Física da SEAD, as categorias geralmente remetem aos assentados, extrativistas e silvicultores assentados e, como veremos, aos quilombolas no caso do Território do Vale do Ribeira. Assim, implicam ao reconhecimento de direito dos cadastrados, e quando não se encaixam em nenhuma das citadas se apresentam como demais agricultores familiares.

No geral, há também o campo referente a condição e posse de uso da terra, que no caso das categorias específicas de direito apresenta-se a mesma inscrição da própria categoria, diferentemente, ocorre com os demais agricultores familiares. O gráfico 4 apresenta a distinção das condições de posse de uso da terra presentes na categoria demais agricultores familiares dos fornecedores que participaram das chamadas pública dos PNAE no TCPP.

**Gráfico 4** – Renda adquirida pela categoria Demais Agricultores Familiares, por condição de posse de uso da terra, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, 2013-15\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

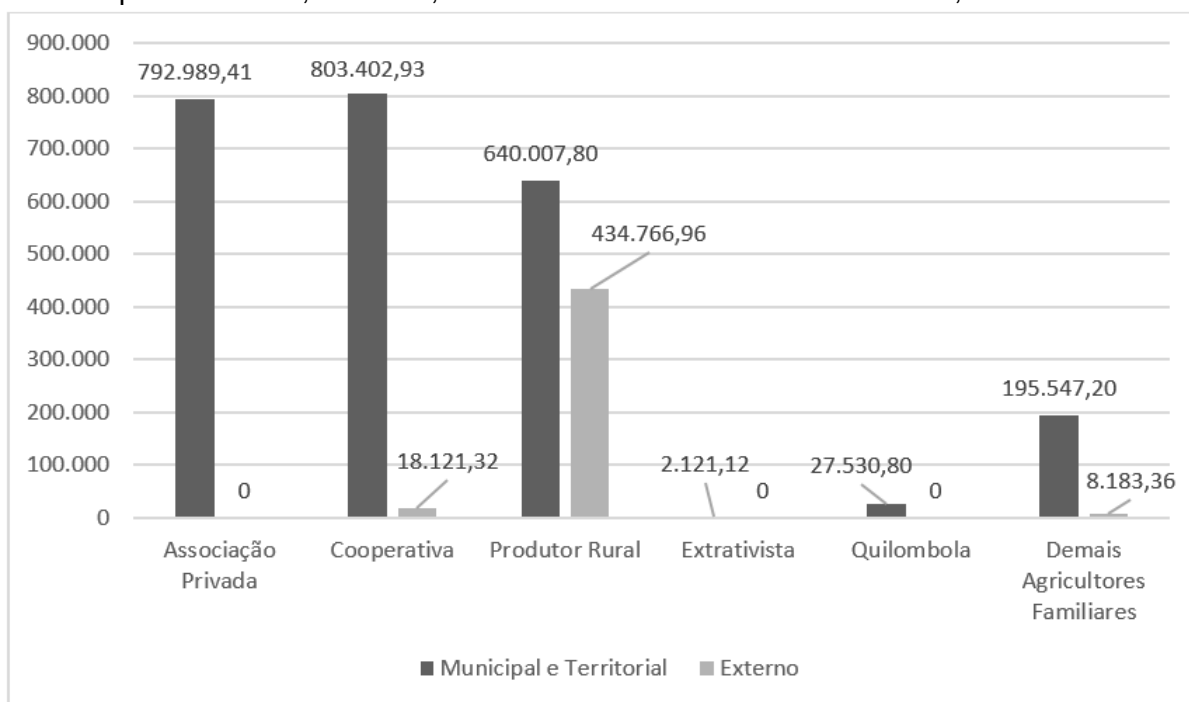
\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

Há uma diversificação na composição da categoria, mesmo recebendo um valor abaixo das demais em praticamente todo o período analisado, que acaba por direcionar parcelas bem baixas para alguns segmentos, como por exemplo, os comodatários em 2013 (R\$ 3.715,20) e os meeiros em 2015 (R\$ 3.409,55).

Em cada ano há a proeminência de um segmento diferente no total de cifras recebidas. Em 2013, com R\$ 85.189,72, os proprietários foram os que mais receberam verbas pelo fornecimento ao PNAE. Em 2014, este segmento fica atrás do também indefinido como a categoria demais agricultores familiares, o segmento inscrito “outra” (que recebeu R\$ 101.601,15). Em 2015 o grupo que se sobressai é o dos arrendatários, com recebimento de R\$ 84.038,44.

Os gráficos 5 a 7 apresentam a segmentação da agricultura familiar no TCVR.

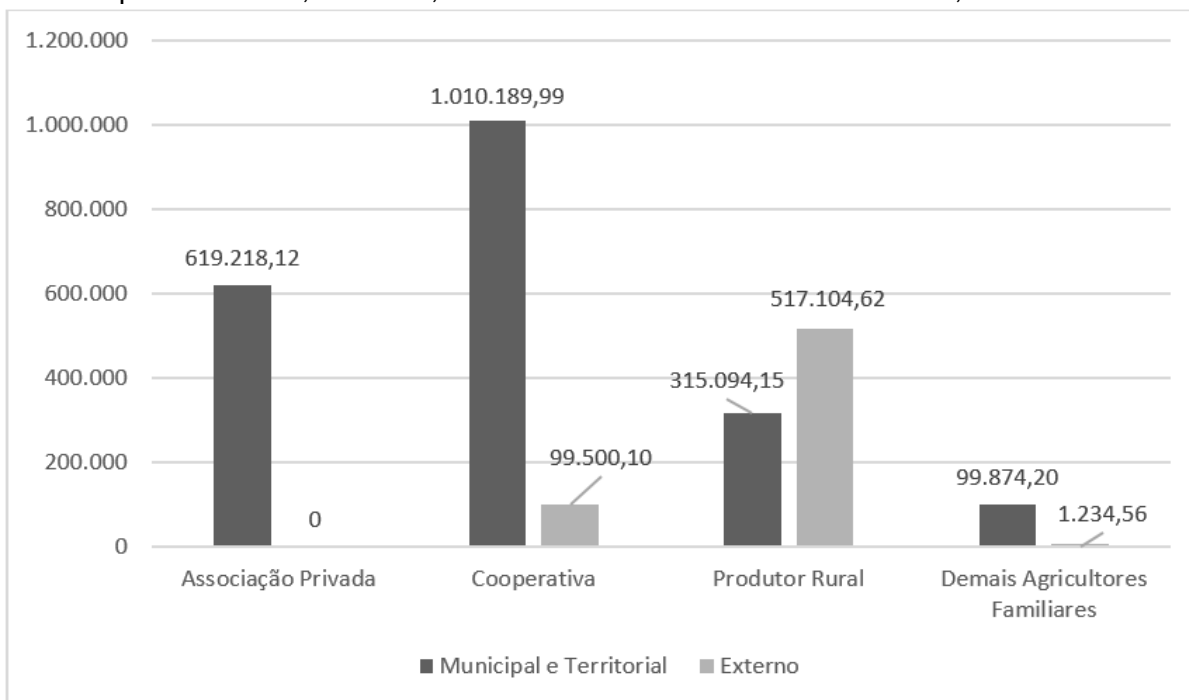
**Gráfico 5** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2013\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

**Gráfico 6** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2014\*.

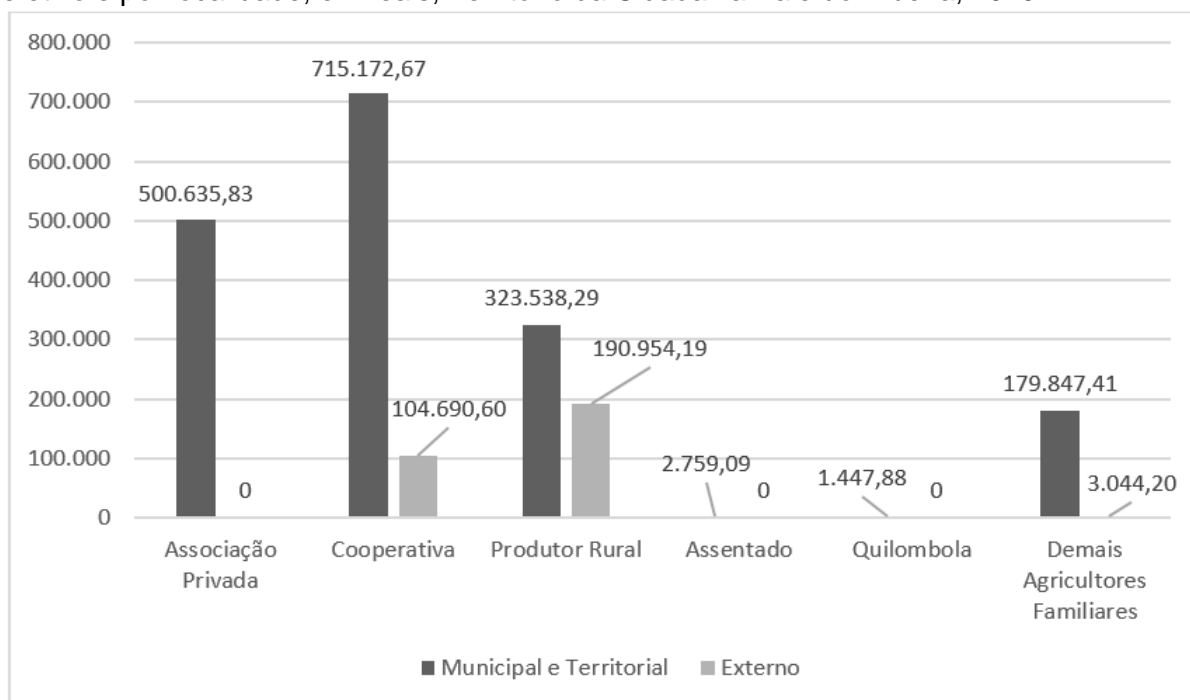


**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.



**Gráfico 7** – Renda adquirida pela agricultura familiar fornecedora, de acordo com perfil efetivo e por localidade, em reais, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2015\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

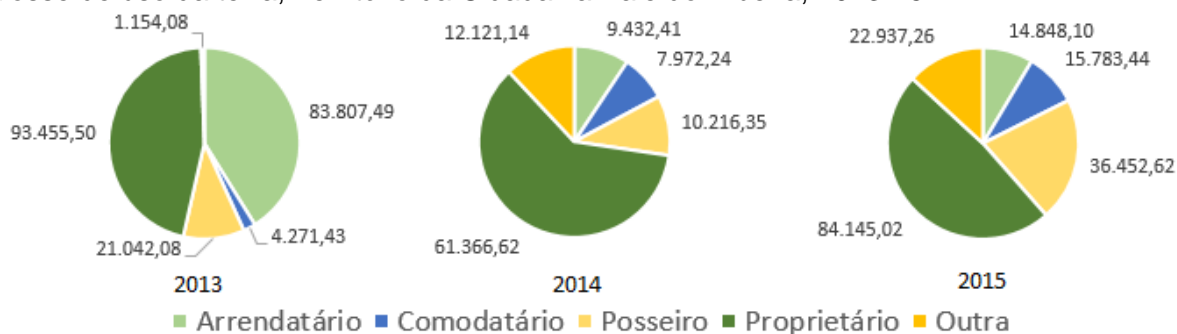
Via Pessoa Jurídica, no TCVR também houve a presença de associações privadas, cooperativas e produtores rurais, nos três anos consecutivos. As categorias representadas por Pessoa Física sofreram numa variação durante período: em 2013 foram registradas as participações de extrativistas, quilombolas e demais agricultores familiares; no ano seguinte, apenas os demais agricultores familiares participaram das chamadas públicas; no último ano do período, participaram assentados, quilombolas e demais agricultores familiares.

O nível municipal e territorial se sobressai em todos anos e categoriais, com exceção da categoria de produtores rurais em 2014, quando o valor externo chega a R\$ 517.104,62 ao lado do valor de R\$ 315.094,15 destinado aos agentes municipais e territoriais. Inclusive, foi via produtores rurais que os agentes externos adquiriram as mais significativas cifras, chegando ao máximo de R\$ 434.766,96 em 2013.

Extrativistas e quilombolas em 2013 e assentados e quilombolas em 2014, com as cifras municipais e territoriais mais baixas de todo período (exceção das cooperativas em 2013 que receberam R\$ 18.121,32, valor ultrapassado pela cifra de R\$ 27.530,80 recebida pelos quilombolas), não participaram via agentes externos.

O gráfico 8 mostra que nos demais agricultores familiares a predominância fora, de longe, dos proprietários nos três anos consecutivos, com exceção de 2013, quando a cifras entre este segmento (com R\$ 93.455,90) e os arrendatários (com 83.807,49) ficaram mais próximas, mas não ultrapassando os proprietários.

**Gráfico 8** – Renda adquirida pela categoria Demais Agricultores Familiares, por condição de posse de uso da terra, Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2013-15\*.



**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

\*Dados corrigidos de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), IBGE, para dezembro de 2017.

No geral, é bem notório que aqui as organizações também adquiriram as maiores porções de verbas através da atuação no fornecimento para o PNAE, com destaque neste Território para as cooperativas. Isso implica em mais um indicio de que a formalização e a organização dos agricultores familiares são pontos cruciais e, não raro, decisivos para a participação no Programa.

### 3.2. Demanda externa: estratégia de expansão territorial

Como visto anteriormente, as características demográficas são determinantes na alocação de recursos do Programa, os repasses variam de acordo com o contingente populacional e seu perfil etário, mais especificamente, a população escolar. Nesta condição, os municípios abrangidos pelos Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira, porções do Estado de São Paulo com população rarefeita, estão sujeitos ao recebimento de uma quantia de recursos equivalentes aos seus respectivos portes populacionais. Considerando a finalidade de promoção do desenvolvimento territorial a nível local, tais quantias são insuficientes, impulsionando os atores envolvidos no abastecimento de alimentos na rede escolar destes municípios, os agricultores e suas organizações, a buscar mercados externos aos Territórios dos quais fazem parte.

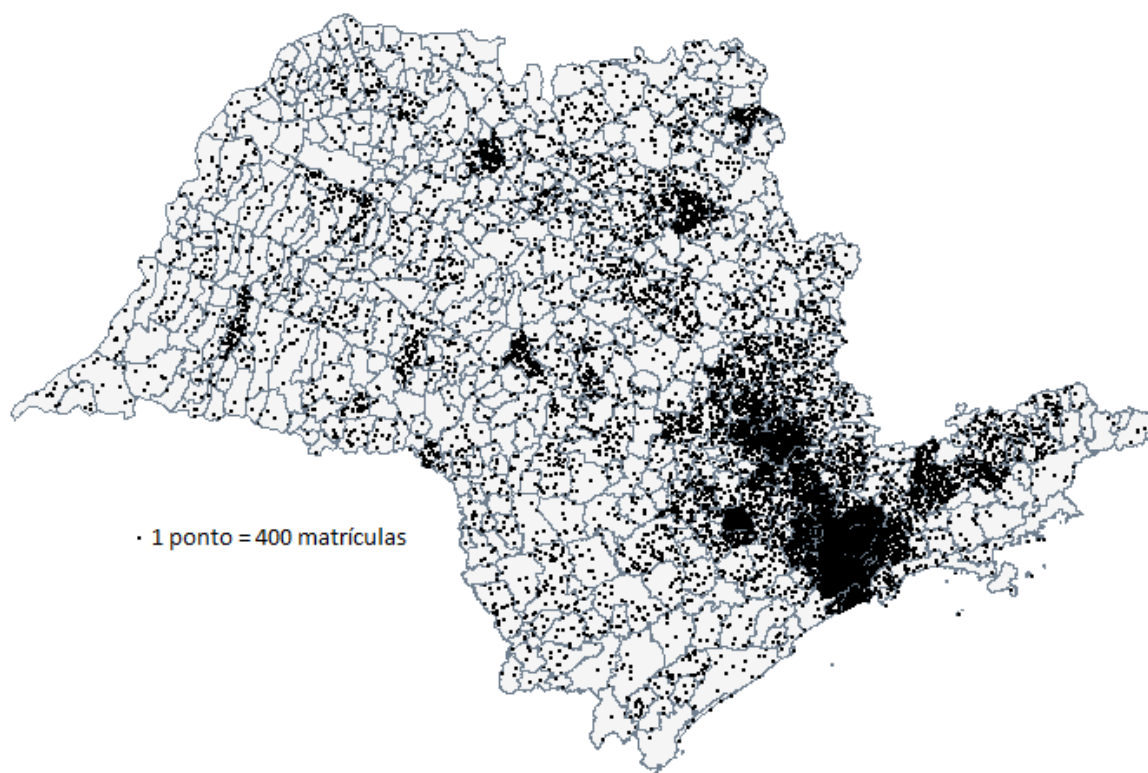
Muito embora esta seja uma alternativa e estratégia, pode não ser válido na comparação para ambos os Territórios aqui enfocados quando se trata da

proximidade dos possíveis mercados externos, considerando os portes populacionais dos municípios aos arredores dos Territórios, sobretudo, a presença de cidades de grande porte e de metrópoles.

Não obstante, deve-se considerar a distribuição da população estudantil, em número de matrículas, no Estado de São Paulo, como mostra a figura 24. A concentração do contingente se expressa na Grande São Paulo, nas metropolitanas de Campinas e Sorocaba e no Vale do Paraíba, sobretudo em São José dos Campos. Além dessas localidades, há pontos dispersos pelo Território do Estado, exemplo de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Em comparação, os municípios do TCPP e do TCVR mostram quantidades menores de matrículas escolares, destacando apenas as respectivas “capitais” regionais, Presidente Prudente e Registro, esta com peso bem menor.

**Figura 24** – Distribuição da população estudantil da rede pública de ensino, todos os níveis da educação básica, em número de matrículas, entre os municípios do Estado de São Paulo, 2014.



**Fonte:** IMP/SEADE. Elaborado pelo autor.

A respeito da proximidade, nota-se que a nordeste do Vale do Ribeira se avizinha a Grande São Paulo, diferentemente do Pontal do Paranapanema, cuja distância desse aglomerado é bem maior, pesando ainda a falta de núcleos cuja demanda de produtos da merenda escolar possa ser considerada pelos agricultores

fornecedores do TCPP. Reitera-se a importância de Presidente Prudente, que possivelmente polariza não somente os municípios do TCPP, como também os que estão próximos, mas que não fazem parte do Território.

Nesse contexto, convém questionar se, devido ao baixo contingente estudantil desses territórios, estariam os agricultores e suas organizações em condições de fornecimento para fora de seu território de origem para compensar o equivalente de recursos repassados pelo FNDE. Como também, se a proximidade de possíveis mercados consumidores, a Região Metropolitana de São Paulo por exemplo, tem peso significativo quando se compara a demanda externa entre TCPP e TCVR. As tabelas 25 e 26 nos dão caminhos para alguns apontamentos, começando pelos ganhos dos Territórios com as demandas externas.<sup>4</sup>

Confrontando os dados dos Territórios percebe-se que a demanda externa referente ao Vale do Ribeira é bastante expressiva, ultrapassando R\$ 4 milhões no total, enquanto que o Pontal recebeu um pouco mais do que R\$ 4 mil. Quanto ao número de municípios que participaram do fornecimento fora do Território também há diferenças na comparação, considerando ainda que o conjunto do Pontal é formado por um número maior de municípios.

Dentre os municípios que demandaram os produtos do Vale, seis pertencem à Região Metropolitana de São Paulo: Embu das Artes, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo, São Paulo e Taboão da Serra. A aquisição total destes municípios fechou a cifra de R\$ 2.134.810,37, com destaque para a demanda de São Bernardo do Campo. Outras regiões que participaram da demanda foram municípios litorâneos e Cubatão, que só demandou menos que São Bernardo. Soma-se ainda as sedes de outras regiões metropolitanas, como Sorocaba e Campinas, e demais cidades do interior. Já os demandantes dos produtos do Pontal do Paranapanema situam-se aos arredores do Território. São pequenos municípios, polarizados, sobretudo por Presidente Prudente, este responsável por 85% da oferta aos demandantes externos.

De fato, a busca por recursos configura-se numa expansão dos respectivos Territórios, pois preconiza articulação entre agentes territoriais (PTC), representados externamente por seus produtos, e os agente externos (figura 25).

---

<sup>4</sup> Os dados do FNDE analisados nesta seção não foram corrigidos de acordo com o IPC-A (IBGE), visto que se trata de dados apenas do ano de 2014 e não de uma comparação, como anteriormente. Os valores apresentados são referentes aos reais daquele ano.

**Tabela 25 – Demanda externa de produtos do Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2014.**

Município Consumidor	Município Fornecedor										Total
	Eldorado	Iguape	Jacupiranga	Juquiá	Miracatu	Pedro de Toledo	Peruíbe	Registro	Ribeirão Branco	Sete Barras	
São Bernardo do Campo	-	-	296.775,00	779.305,61	-	-	-	-	-	-	1.076.080,6
Cubatão	-	-	-	-	-	-	-	653.661,53	-	-	653.661,53
Santo André	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401.134,08	401.134,08
Praia Grande	99.000,00	-	-	-	261.617,90	-	-	-	-	-	360.617,90
Sorocaba	-	-	-	215.979,54	-	-	-	-	-	101.527,50	317.507,04
Taboão da Serra	-	-	-	280.915,38	-	-	-	-	-	-	280.915,38
Embu das Artes	188.280,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	188.280,30
Guarujá	-	-	-	-	156.038,40	-	-	-	-	-	156.038,40
São Paulo	-	-	135.000,00	-	-	-	-	-	-	-	135.000,00
São Carlos	-	-	-	-	126.102,16	-	-	-	-	-	126.102,16
Itu	-	-	-	110.789,88	-	-	-	-	-	-	110.789,88
Caraguatatuba	-	-	-	-	100.000,00	-	-	-	-	-	100.000,00
Campinas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66.626,41	66.626,41
Mauá	-	-	-	28.200,00	-	-	-	-	-	25.200,00	53.400,00
Catanduva	-	-	-	-	-	49.736,95	-	-	-	-	49.736,95
Ibaté	-	-	-	-	33.858,99	-	-	-	-	-	33.858,99
Salto de Pirapora	-	-	-	-	-	-	-	30.196,29	-	-	30.196,29
Itanhaém	-	-	-	-	-	-	30.000,00	-	-	-	30.000,00
Taubaté	-	-	-	29.484,00	-	-	-	-	-	-	29.484,00
Guapiara	-	-	-	-	-	-	-	-	13.662,59	-	13.662,59
Bebedouro	-	-	-	-	-	547,80	-	-	-	-	547,80
Bom Jesus dos Perdões	-	507,30	-	-	-	-	-	-	-	-	507,30
<b>Total</b>	287.280,30	507,30	431.775,00	1.444.674,41	677.617,45	50.284,75	30.000,00	683.857,82	13.662,59	594.487,99	4.214.147,6

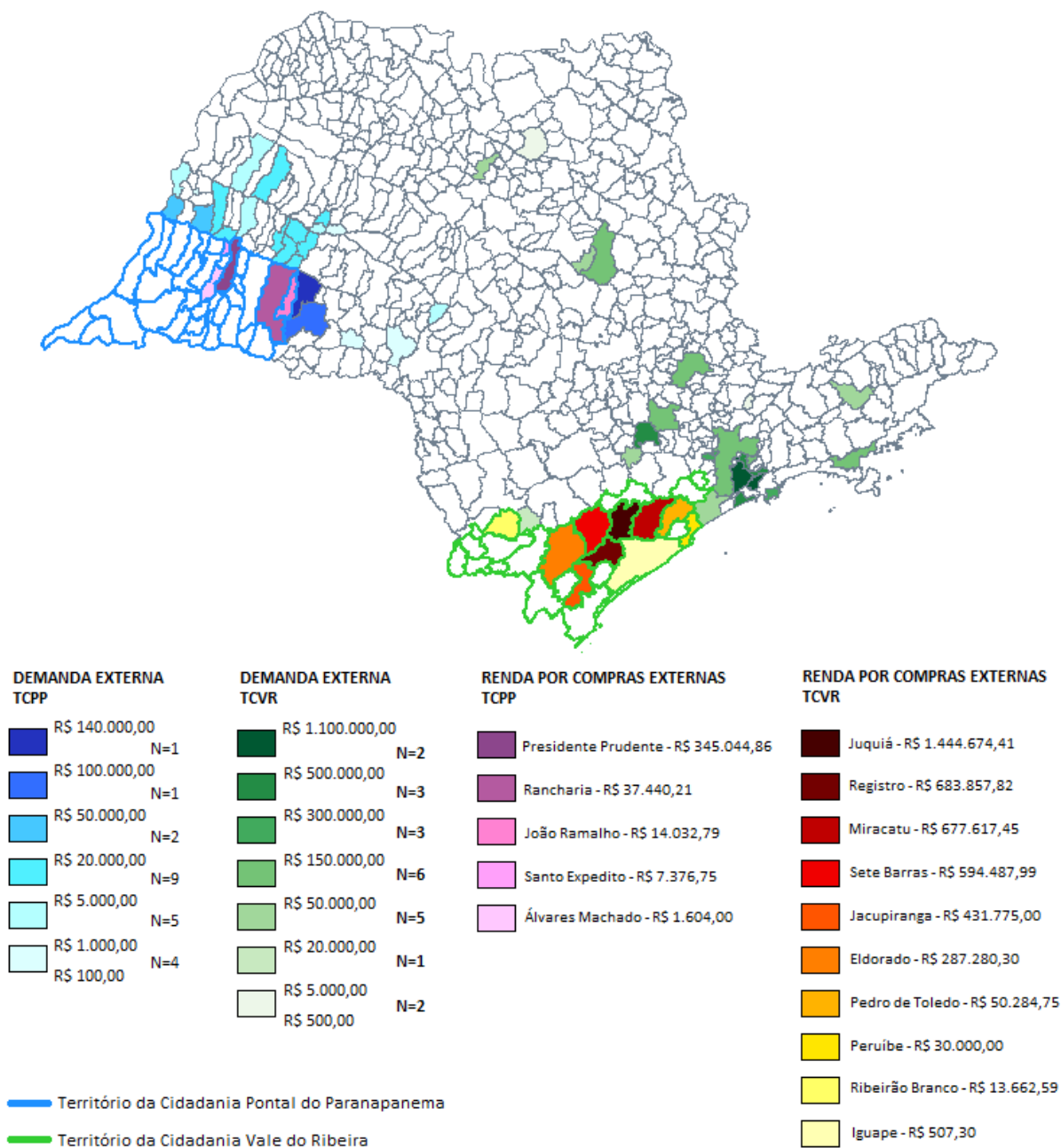
**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

**Tabela 26** – Demanda externa de produtos do Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.

Município Consumidor	Município Fornecedor					Total
	Álvares Machado	João Ramalho	Presidente Prudente	Rancharia	Santo Expedito	
Quatá	-	4.083,79	97.084,00	37.440,21	-	138.608,00
Paraguaçu Paulista	-	-	84.502,00	-	-	84.502,00
Dracena	-	-	49.949,90	-	-	49.949,90
Panorama	-	-	41.610,24	-	-	41.610,24
Junqueirópolis	843,60	-	11.835,20	-	-	12.678,80
Iacri	-	9.949,00	2.658,00	-	-	12.607,00
Rinópolis	-	-	10.621,00	-	-	10.621,00
Clementina	-	-	8.911,90	-	-	8.911,90
Valparaíso	-	-	7.863,60	-	-	7.863,60
Flora Rica	-	-	-	-	7.376,75	7.376,75
Parapuã	-	-	6.738,72	-	-	6.738,72
Bastos	-	-	5.417,50	-	-	5.417,50
Oswaldo Cruz	-	-	5.078,68	-	-	5.078,68
Santópolis do Aguapeí	-	-	3.708,62	-	-	3.708,62
Mirandópolis	-	-	2.709,60	-	-	2.709,60
Duartina	-	-	2.517,50	-	-	2.517,50
Flórida Paulista	-	-	1.385,50	-	-	1.385,50
Paulicéia	-	-	1.154,30	-	-	1.154,30
Nova Guataporanga	-	-	765,00	-	-	765,00
São Pedro do Turvo	760,40	-	-	-	-	760,40
Luiziânia	-	-	428,00	-	-	428,00
Platina	-	-	104,60	-	-	104,60
<b>Total</b>	1.604,00	14.032,79	345.044,86	37.440,21	7.376,75	405.498,61

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

**Figura 25** – Expansão Territorial via demanda externa: equivalentes de demanda e recebimento de verbas, em reais, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema e Território da Cidadania Vale do Ribeira, 2014.



**Fonte:** FNDE. Elaborado pelo autor.

Observando a figura 25 percebe-se que os municípios que mais forneceram para o aglomerado da Grande São Paulo e demais municípios populosos, foram aqueles que estão sítos na porção norte do TCVR, mais próximos de seus mercados, enquanto que os municípios ao sul não tiveram participação neste mercado, indicando uma questão de logística. O mesmo ocorre no TCPP. São os limítrofes que forneceram para os mercados externos, como é o caso de Quatá que

buscou produtos de João Ramalho e Rancharia, sendo bem mais expressivo neste do que naquele.

Como estratégia das organizações de agricultores e até mesmo de agricultores isolados, o fornecimento para fora do território se apresenta como uma complementação de renda. A renda externa equivalente aos agricultores familiares para metade dos municípios fornecedores do Vale do Ribeira é bem maior do que o adquirido a nível local. Como mostra a tabela 27, em Eldorado, Jacupiranga, Juquiá e Sete Barras o total da renda externa ultrapassa até mesmo a soma do adquirido a nível local e a nível territorial. No caso de Miracatu, a renda externa se apresenta ainda mais importante, visto que neste não houve arrecadação municipal e territorial. Quanto a renda externa de Juquiá, a maior de todos os municípios do TCVR, apesar da tabela apresentar uma única destinação, esta foi absorvida por uma cooperativa, o que indica uma distribuição entre os cooperados.

**Tabela 27** – Comparativo de renda adquirida pela Agricultura Familiar nos municípios fornecedores para demanda externa, Território da Cidadania Vale do Ribeira, em reais, 2014.

Município	Demanda da Agricultura Familiar Local						% AF
	Municipal		Territorial		Externa		
	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	
Eldorado	57.602,94	7	22.425,04	5	287.280,30	2	13,9
Iguape	41.597,60	1	11.488,00	1	507,30	1	12,7
Jacupiranga	36.520,00	4	38.800,20	2	296.775,00	1	33,4
Juquiá	73.860,70	2	32.623,20	1	1.444.674,41	1	22,5
Miracatu	-	-	-	-	677.617,45	9	11,0
Pedro de Toledo	76.765,66	1	-	-	19.199,25	3	33,8
Peruíbe	56.055,88	4	-	-	30.000,00	2	26,3
Registro	350.917,39	2	53.608,98	1	-	-	40,6
Ribeirão Branco	18.982,88	2	-	-	13.662,59	1	4,8
Sete Barras	88.926,86	1	-	-	594.487,99	2	30,1
<b>Total</b>	<b>801.229,91</b>	<b>24</b>	<b>158.945,42</b>	<b>10</b>	<b>3.364.204,29</b>	<b>22</b>	<b>22,9</b>

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

A tabela 27 também mostra que apenas quatro dos municípios fornecedores contribuíram com a agricultura familiar de acordo com o estabelecido pelo Artigo 14. Jacupiranga, Pedro de Toledo, Registro e Sete Barras garantiram o mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o desenvolvimento local. Juquiá e Miracatu, expressivos na demanda externa via agricultura familiar, não foram eficientes na compra de produtos locais. Registro, apesar de ter ofertado menos somente que Juquiá, não teve demandado os produtos dos agricultores. Ao contrário, a renda externa injetada no município fora destinada para demais fornecedores.



Em oposição ao valor expressivo adquirido do Vale do Ribeira, no Pontal do Paranapanema o valor total se mostrou bem tímido, como mostra a tabela 28. Considerando efeitos no desenvolvimento local, o valor se mostra ainda mais insignificante, pois no que consta a tabela 28, na agricultura familiar foi injetado a insignificativa cifra de pouco mais de R\$ 3,2 mil em um único município do TCPP, João Ramalho, equivalendo quase a mesma quantidade arrecadada a nível local pelo município, adquirindo da AF apenas 5,8% do total repassado via FNDE.

**Tabela 28** – Comparativo de renda adquirida pela Agricultura Familiar nos municípios fornecedores para demanda externa, Território da Cidadania Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.

Município	Demanda da Agricultura Familiar Local						% AF
	Municipal		Territorial		Externa		
	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	
Álvares Machado	55.665,16	8	-	-	-	-	21,9
João Ramalho	3.886,97	2	123.963,59	1	3.258,79	1	5,8
Presidente Prudente	1.365.007,15	5	25.907,66	4	-	-	45,0
Rancharia	83.316,24	1	38.348,56	3	-	-	17,6
Santo Expedito	13.332,90	3	-	-	-	-	45,1
<b>Total</b>	<b>1.521.208,42</b>	<b>19</b>	<b>188.219,81</b>	<b>8</b>	<b>3.258,79</b>	<b>1</b>	<b>27,1</b>

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Mesmo tendo ofertado produtos para além do TCPP e não ter sido acionada a agricultura familiar via demanda externa, Rancharia e Álvares Machado também não foram eficientes quanto ao mínimo de 30% garantidos pelo Artigo 14. Dos cinco municípios, Presidente Prudente e Santo Expedito estiveram com acordo com a lei em 2014, mas a demanda externa para estes foi via demais fornecedores.

Relacional ao valor adquirido, percebe-se que foi bem mais vantajoso em termos de contribuição para a agricultura familiar do Vale do Ribeira do que para o Pontal do Paranapanema. Ademais, percebe-se que ao lado do valor ínfimo atribuído à agricultura familiar, os demais fornecedores tiveram uma participação relativa disparada no Pontal do Paranapanema, tanto em valores quanto em número de fornecedores (tabela 29). Do recurso alocado no município de Presidente Prudente, onde foi mais injetado renda externa no TCPP, dominou a participação os demais.

**Tabela 29** – Comparativo da demanda externa, em reais, entre os Território da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema de acordo com a condição e número de fornecedores, 2014.

Condição	Vale do Ribeira		Pontal do Paranapanema	
	Valor	Nº	Valor	Nº
Agricultura Familiar	3.364.204,29	22	3.258,79	1
Demais Fornecedores	849.943,32	3	402.239,82	13
<b>Total</b>	<b>4.214.147,61</b>	<b>25</b>	<b>405.498,61</b>	<b>14</b>

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Como vimos anteriormente, a alimentação escolar em ambos os Territórios contou com a produção familiar para fornecimento de produtos *in natura*. Nesse sentido, pode-se dizer que na condição territorial, o esperado da agricultura familiar, como profere as diretrizes do PNAE, foi o de promoção de uma alimentação mais saudável. Mesmo que a obrigatoriedade dos 30% não tenha sido satisfatória, a iniciativa do Programa se fez presente.

No caso da demanda externa, assim como no consumo intraterritorial, a agricultura familiar do Pontal do Paranapanema, em sua ínfima participação, também foi responsável por fornecer produtos *in natura*. No Vale do Ribeira, o mesmo se observa. Majoritariamente, este Território fora importante externamente pela sua destacada atividade bananicultura. O fruto da atividade aparece, disparado, como produto mais fornecido, levando para o território uma cifra de mais de R\$ 2 milhões (tabela 30).

**Tabela 30** – Demanda externa de produtos da Agricultura Familiar dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.

Vale do Ribeira		Pontal do Paranapanema	
Produto	Valor	Produto	Valor
Banana	2.008.600,37	Alface	1.902,00
Doce de fruta, barra	260.650,00	Repolho	451,52
Bananada/Mariola	213.196,67	Cenoura	402,75
Palmito <i>in natura</i>	162.588,90	Salsa	207,00
Escondidinho de Peixe	129.182,40	Cebolinha	181,25
Almôndega, resfr./cong.	117.561,60	Abobrinha	100,43
Maçã	85.000,00	Salsinha	9,00
Palmito em conserva	59.928,00	Abóbora	4,84
Doce de fruta, cremoso	42.908,00		
Alface	30.000,00		
...+35			

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Verificando a tabela 14 calcula-se que o fornecimento de banana foi equivalente a 0,3% do total, em reais, produzido no TCVR em 2014. Além disso, contou com a venda de palmito (*in natura* e em conserva), também com bastante produção no Território.

Convêm mencionar a participação de alguns produtos processados na atuação da agricultura familiar. São eles: doce de fruta, bananada, escondidinho e almôndega, indicando, portanto, um perfil produtivo mais avançado desses agricultores que conquistaram o mercado institucional externo. Contudo, a banana *in natura* pode ter sido a opção mais recorrida devido a facilidade no armazenamento, transporte e manuseio, sem tantas exigências quanto às exigências e normas de vigilância sanitária.

Dos fornecedores que não se caracterizam como a categoria enfatizada pelo Programa, teve-se, como no nível territorial, o abastecimento majoritário de produtos de origem animal no Pontal do Paranapanema, como mostra a tabela 31. Proveniente do comércio prudentino, o fornecimento nestes moldes indica o papel que o município possui na rede urbana do Oeste Paulista, extrapolando os limites territoriais da política pública.

O que chama atenção quanto ao Vale do Ribeira são os produtos fornecidos por essa categoria (tabela 31). Diferentemente do esperado, os demais fornecedores levaram para fora do Território do Vale do Ribeira produtos semelhantes àqueles fornecidos pela agricultura familiar. Os alimentos são praticamente os mesmos vistos nas tabelas anteriores quando se falou de abastecimento interno pela categoria familiar. Novamente, a liderança da banana no fornecimento.

**Tabela 31** – Demanda externa de produtos de Demais Fornecedores dos Territórios da Cidadania Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em reais, 2014.

Vale do Ribeira		Pontal do Paranapanema	
Produto	Valor	Produto	Valor
Banana	159.123,72	Carne bovina de 2ª	77.415,65
Pêra	139.890,78	Frango, coxa	57.303,20
Doce de fruta, barra	135.000,00	Frango, peito	46.694,55
Laranja	44.566,39	Carne bovina de 1ª	46.663,00
Ovo de galinha	35.463,46	Frango, coxa da asa	26.454,00
Manga	33.482,80	Frango, coxa e sobrecoxa	24.370,06
Mamão	28.950,68	Linguiça, diversos sabores	14.048,60
Melancia	24.714,24	Leite de vaca integral, pó	13.356,00
Alho com casca	23.783,69	Frango, sobrecoxa	10.734,46
Batata inglesa	23.632,68	Extrato de tomate	10.643,70

**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Tudo indica que a agricultura familiar, não encontrando recursos suficientes para o abastecimento via PNAE no território ou em venda direta através de cadeias curtas de abastecimento, recorre ao comércio local para a compra de sua produção, que por sua vez é acionado através de seus agentes comerciantes a levar os alimentos até a demanda externa, via PNAE. Aferindo ao caso do âmbito territorial, a insuficiência do recurso na absorção direta da produção familiar dentro do TCVR ainda pode ser comprovada pelo fato de que os demais fornecedores, quando participam do PNAE territorial, não abastecem com produtos de origem familiar. Portanto, ao levarem os produtos agrícolas familiares para além do território, agem como intermediários, alongando as cadeias de abastecimento.

Muito embora o panorama de fortalecimento da agricultura familiar territorial seja uma das premissas do PNAE, não há firmeza na afirmação de que a

capacidade de investimento somada à conquista do mercado institucional externo seja um efeito da política pública.

Como mostraram as tabelas 27 e 28 é baixo o índice de adesão aos 30% pelos municípios fornecedores do TCVR, e no TCPP os municípios que estiveram de acordo com o Artigo 14 não forneceram externamente via agricultura familiar, o que corrobora que a participação externa não é, precisamente, um resultado direto de desenvolvimento local. As conquistas podem ser explicadas pelo grau de articulação entre os produtores, por meio de associações e cooperativas. Nessa condição, foi possível participar no fornecimento para o PNAE externo, apresentando as organizações alto desempenho, com 93,8% (total de R\$ 3.154.536,59) das vendas externas. Um importante pressuposto para conquista de mercados institucionais para além dos Territórios, via desenvolvimento local, é o aumento do grau de incentivo e aquisição pelas prefeituras municipais.

Uma informação que contribui para qualificar o fornecimento externo – se é um resultado das políticas públicas ou se resulta da capacidade de organização entre os atores, ou ainda se é uma combinação desses dois fatores – provêm do histórico de fornecimento desses agricultores e suas organizações.

A tabela 32 apresenta este histórico dos municípios fornecedores do TCVR, enumerando cada um de seus respectivos agricultores e/ou associações. Percebe-se que a maioria dos fornecedores (15 do total) no conjunto de todos os municípios não possuem relação direta, em termos de vendas, com o município de origem e nem mesmo com os demais municípios do Território. Valendo esta informação para o período que os dados foram levantados – anterior aos dados de fornecimento externo (2013), ano corrente aos dados de fornecimento externo (2014) e ano posterior aos dados de fornecimento externo (2015). Não é justificável, portanto, considerar a expansão territorial destes atores como reflexo da política pública do PNAE em nível local.

Ademais, a organização se mostrou como condição na busca de mercados. Dos 15 fornecedores que não se vincularam ao mercado local e territorial, 12 são agricultores familiares isolados. Apenas os Agricultores Familiares 1 e 2 de Peruíbe apresentaram histórico de fornecimento para o município em 2013. Já em 2014 a quantia foi baixa para o primeiro e zero para o segundo. Em 2015 ambos não forneceram para o município. Para demais municípios do Território nenhum deles forneceu no período analisado.

**Tabela 32** – Comparativo de participação, em reais, pelos agricultores e organizações do Território da Cidadania Vale do Ribeira que atuaram no fornecimento da demanda externa no ano 2014, por localidade, 2013-15.

Fornecedor	Município	2013		2014			2015		Total
		Município	Território	Município	Território	Externo	Município	Território	
Associação 1	Eldorado	-	-	-	-	99.000,00	-	-	99.000,00
Associação 2	Eldorado	-	-	-	-	188.280,30	-	-	188.280,30
Agricultor Familiar 1	Iguape	-	-	-	-	507,30	-	-	507,30
Associação 1	Jacupiranga	-	42.757,20	-	36.424,20	296.775,00	6.769,00	-	382.725,40
Cooperativa 1	Juquiá	151.861,24	-	70.790,70	32.623,20	1.444.674,41	2.551,50	-	1.702.501,05
Associação 1	Miracatu	34.410,60	-	-	-	517.656,30	-	-	552.066,90
Agricultor Familiar 1	Miracatu	-	-	-	-	32.459,47	-	-	32.459,47
Agricultor Familiar 2	Miracatu	-	-	-	-	19.999,81	-	-	19.999,81
Agricultor Familiar 3	Miracatu	-	-	-	-	18.145,62	-	-	18.145,62
Agricultor Familiar 4	Miracatu	-	-	-	-	15.000,70	-	-	15.000,70
Agricultor Familiar 5	Miracatu	-	-	-	-	19.999,98	-	-	19.999,98
Agricultor Familiar 6	Miracatu	-	-	-	-	19.992,26	-	-	19.992,26
Agricultor Familiar 7	Miracatu	-	-	-	-	18.649,94	-	-	18.649,94
Agricultor Familiar 8	Miracatu	-	-	-	-	15.713,37	-	-	15.713,37
Agricultor Familiar 1	Pedro de Toledo	-	-	-	-	705,00	-	-	705,00
Agricultor Familiar 2	Pedro de Toledo	-	-	-	-	10.430,00	-	-	10.430,00
Agricultor Familiar 3	Pedro de Toledo	-	-	-	-	8.064,25	-	-	8.064,25
Agricultor Familiar 1	Peruíbe	19.989,12	-	596,30	-	20.000,00	-	-	40.585,42
Agricultor Familiar 2	Peruíbe	19.995,55	-	-	-	10.000,00	-	-	29.995,55
Cooperativa 1	Ribeirão Branco	-	-	17.435,20	-	13.662,59	53.032,92	-	84.130,71
Cooperativa 1	Sete Barras	-	-	-	-	548.731,46	-	-	548.731,46
Cooperativa 2	Sete Barras	38.301,32	-	88.926,86	-	45.756,53	92.079,09	-	265.063,80
<b>Total</b>		264.557,83	42.757,20	177.749,06	69.047,40	3.364.204,29	154.432,51	-	4.072.748,29

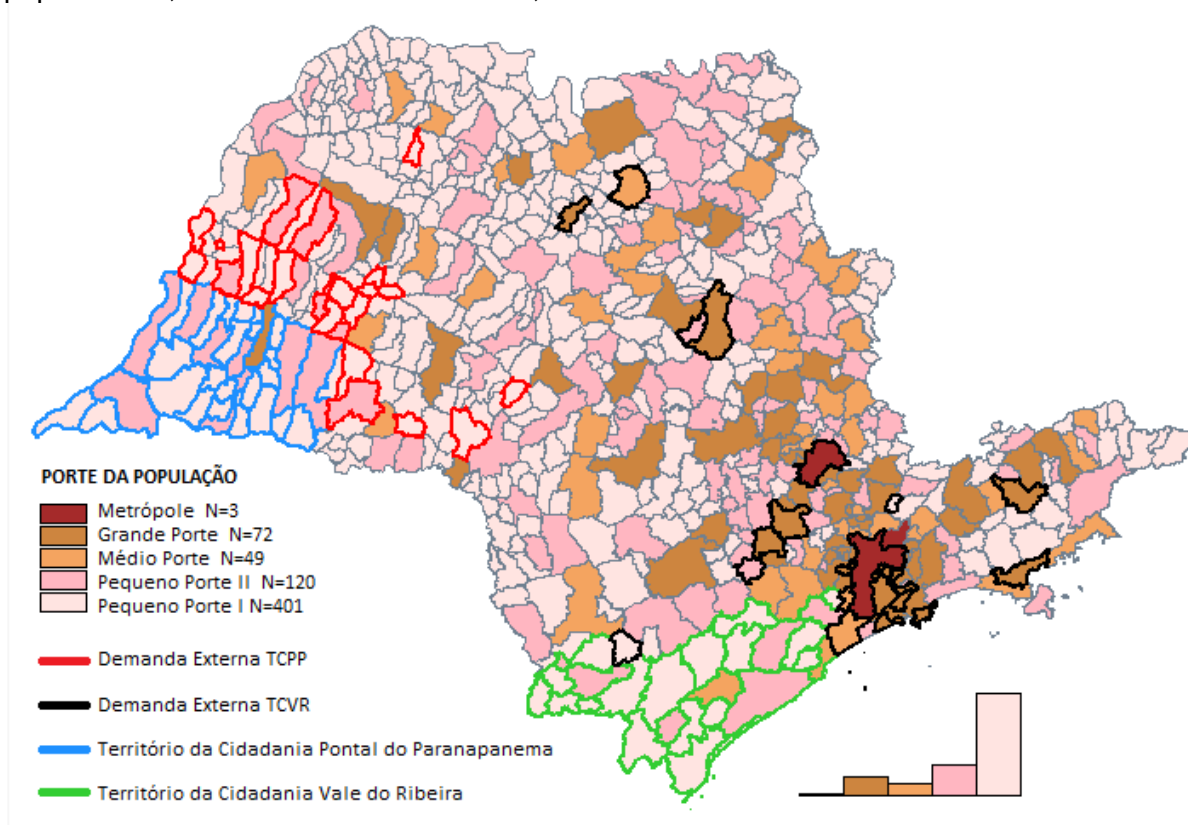
**Fonte:** FNDE. Organizado pelo autor.

Não obstante, as organizações nem sempre se mostraram vinculadas a demanda interna e territorial. Três, das oito associações e cooperativas listadas, apenas aparecem no fornecimento para o mercado institucional externo.

Dentre as que se destacaram, a Associação 1 de Jacupiranga apresentou atuação no Território no ano de 2013 e 2014 e sua contribuição para a demanda externa foi bastante significativa, contudo, houve um declínio de sua participação em 2015, contando com uma quantia baixa via fornecimento municipal. Um declínio ainda maior se observa na atuação da Cooperativa 1 de Juquiá, visto sua forte atuação em 2014 nos três níveis comparada à baixa quantia recebida em 2015. Já a Cooperativa 2 de Sete Barras atuou no fornecimento municipal em todos os anos, com incremento na quantia recebida no ano de 2015.

Como apontado, pelo perfil populacional são alocados os recursos nas prefeituras municipais. A diferença de perfil entre os demandantes do TCPP e os demandantes do TCVR (figura 26 e tabelas 33 e 34) pode nos indicar a natureza dessas transações, quando se reconfigura o Território delimitado pela política e se estabelecem novas relações.

**Figura 26** – Classificação dos municípios do Estado de São Paulo de acordo com o porte populacional, em números de habitantes, 2010.



**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE). Elaborado pelo autor.

**Tabela 33** – Perfil populacional, Agricultura Familiar e recursos financeiros do PNAE dos municípios demandantes do Território da Cidadania Vale do Ribeira, por ordem decrescente de população total, 2014.

Município Consumidor	População					Pessoal ocupado na Agricultura Familiar			PNAE		
	Urbana	Rural	Total	Grau de Urbanização	Estudantil (matrículas)	Pessoas	% Pop. Total	% Pop. Rural	Valor Transferido	Valor Aquisição AF	% Aquisição AF
São Paulo	11.152.344	101.159	11.253.503	99,1	1.761.198	395	0,003	0,4	94.803.702,00	8.519.196,10	9,0
Campinas	1.061.540	18.573	1.080.113	98,3	161.516	1.030	0,09	5,5	14.279.107,20	5.654.312,44	39,6
São Bernardo do Campo	752.658	12.805	765.463	98,3	141.370	49	0,006	0,4	7.298.496,00	3.665.904,26	50,2
Santo André	676.407	-	676.407	100,0	95.853	65	0,009	-	8.599.140,00	3.801.250,21	44,2
Sorocaba	580.655	5.970	586.625	98,9	113.568	221	0,03	3,7	9.899.972,40	1.045.676,98	10,6
Mauá	417.064	-	417.064	100,0	75.265	-	-	-	1.987.452,00	620.542,00	31,2
Guarujá	290.696	56	290.752	99,9	59.269	16	0,005	28,6	4.947.144,00	1.046.137,43	21,1
Taubaté	272.673	6.013	278.686	97,8	51.988	507	0,2	8,4	3.136.266,00	1.204.149,31	38,4
Praia Grande	262.051	-	262.051	100,0	60.531	-	-	-	5.359.527,60	1.442.092,50	26,9
Taboão da Serra	244.528	-	244.528	100,0	51.565	-	-	-	2.293.216,00	686.707,85	30,0
Embu das Artes	240.230	-	240.230	100,0	55.524	-	-	-	2.007.376,00	410.886,00	20,5
São Carlos	213.061	8.889	221.950	96,0	35.989	406	0,2	4,6	3.327.204,00	1.254.020,19	37,7
Itu	144.269	9.878	154.147	93,6	29.477	358	0,2	3,6	2.208.930,00	588.048,00	26,6
Cubatão	118.720	-	118.720	100,0	25.067	-	-	-	1.284.976,00	-	-
Catanduva	111.914	906	112.820	99,2	15.842	145	0,1	16,0	1.083.228,00	1.175.676,55	108,5
Caraguatatuba	96.673	4.167	100.840	95,9	25.095	195	0,2	4,7	2.059.354,80	793.316,38	38,5
Itanhaém	86.242	815	87.057	99,1	23.577	110	0,1	13,5	2.255.214,00	575.100,00	25,5
Bebedouro	71.503	3.532	75.035	95,3	12.128	748	1,0	21,2	1.320.980,40	491.218,94	37,2
Salto de Pirapora	31.463	8.669	40.132	78,4	8.612	384	0,9	4,4	622.224,00	261.863,20	42,1
Ibaté	29.508	1.226	30.734	96,0	7.284	17	0,05	1,4	573.510,00	37.363,59	6,5
Bom Jesus dos Perdões	17.376	2.332	19.708	88,2	4.597	107	0,5	4,6	340.864,00	248.098,04	72,8
Guapiara	7.233	10.765	17.998	40,2	4.262	2.091	11,6	19,4	242.992,00	-	-

**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE), Fundação SEADE, Censo Agropecuário 2006 (IBGE) e FNDE. Organizado pelo autor.

**Tabela 34** – Perfil populacional, Agricultura Familiar e recursos financeiros do PNAE dos municípios demandantes do Território da Cidadania Ponta do Paranapanema, por ordem decrescente de população total, 2014.

Município Consumidor	População			Pessoal ocupado na Agricultura Familiar			PNAE				
	Urbana	Rural	Total	Grau de Urbanização	Estudantil (matrículas)	Pessoas	% Pop. Total	% Pop. Rural	Valor Transferido	Valor Aquisição AF	% Aquisição AF
Dracena	39.946	3.312	43.258	92,3	6.948	679	1,6	20,5	791.264,00	207.939,33	26,3
Paraguaçu Paulista	38.314	3.964	42.278	90,6	8.071	847	2,0	21,4	670.838,40	412.602,72	61,5
Oswaldo Cruz	27.782	3.135	30.917	89,9	4.299	1.013	3,2	32,3	467.523,20	177.484,80	38,0
Mirandópolis	24.455	3.028	27.483	89,0	3.493	1.531	5,6	50,6	292.338,00	122.359,84	41,9
Valparaíso	21.469	1.107	22.576	95,1	4.180	275	1,2	24,8	358.737,60	82.873,76	23,1
Bastos	17.608	2.837	20.445	86,1	4.049	718	3,5	25,3	277.578,00	124.236,52	44,8
Junqueirópolis	15.399	3.327	18.726	82,2	3.354	1.106	5,9	33,2	325.102,80	145.264,40	44,7
Panorama	14.165	418	14.583	97,1	3.156	159	1,1	38,0	258.444,00	58.086,18	22,5
Flórida Paulista	10.137	2.711	12.848	78,9	2.002	965	7,5	35,6	142.268,80	45.581,86	32,0
Quatá	12.011	788	12.799	93,8	2.364	234	1,8	29,7	229.590,00	3.258,79	1,4
Duartina	10.997	1.254	12.251	89,8	1.897	801	6,5	63,9	180.450,00	5.080,00	2,8
Parapuã	8.896	1.948	10.844	82,0	1.816	838	7,7	43,0	129.456,00	56.292,14	43,5
Rinópolis	8.636	1.299	9.935	86,9	1.643	917	9,2	70,6	138.078,00	25.801,62	18,7
São Pedro do Turvo	5.150	2.048	7.198	71,5	1.620	1.042	14,4	50,9	116.672,00	467,06	0,4
Clementina	6.734	331	7.065	95,3	1.550	381	5,4	115,1	133.560,00	48.613,88	36,4
Iacri	5.050	1.369	6.419	78,7	1.078	440	6,8	32,1	74.088,00	45.969,99	62,0
Paulicéia	5.270	1.069	6.339	83,1	1.704	358	5,6	33,5	184.932,00	72.551,13	39,2
Luiziânia	4.611	419	5.030	91,7	960	523	10,4	124,8	65.304,00	47.414,62	72,6
Santópolis do Aguapeí	4.133	144	4.277	96,6	917	53	1,2	36,8	64.136,00	16.487,95	25,7
Platina	2.513	679	3.192	78,7	723	342	10,7	50,4	54.824,00	-	-
Nova Guataporanga	1.890	287	2.177	86,8	436	107	4,9	37,3	41.166,00	15.164,13	36,8
Flora Rica	1.418	334	1.752	80,9	297	132	7,5	39,5	25.392,00	8.640,03	34,0

**Fonte:** Censo Demográfico 2010 (IBGE), Fundação SEADE, Censo Agropecuário 2006 (IBGE) e FNDE. Organizado pelo autor.



É importante frisar que a classificação apresentada do porte dos municípios de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE (2010) é estritamente populacional. Assim, são considerados municípios de Pequeno Porte I aqueles que a população é de até 20 mil habitantes; de Pequeno Porte II os que variam de 20.001 até 50 mil habitantes; de Médio Porte de 50.001 até 100 mil habitantes; os de Grande Porte de 100.001 até 900 mil habitantes; e as Metrôpoles que ultrapassam 900 mil habitantes.

Primeiramente, a diferença acerca do porte populacional é evidenciada pela presença apenas de municípios de Pequeno Porte I e Pequeno Porte II entre os demandantes do TCPP, enquanto que referente ao TCVR os municípios variam de porte, chegando a constar todas as classificações entre os demandantes, mas sobressaindo os municípios de Grande Porte. O alcance da expansão territorial do TCVR também é maior, passando por São Carlos e Ibaté, chegando até Bebedouro e Catanduva, sendo dois, desses quatro municípios, de Grande Porte.

Apresentam também uma diferença quanto ao grau de urbanização. Assim, um segundo ponto a ser destacado, é que os municípios demandantes do TCVR são mais urbanizados, constando 18 deles acima da taxa de 95% da população vivendo nas respectivas cidades. A exceção é Guapiara, com população da cidade em menor quantidade do que a população residente no campo. Entre aqueles que se destacaram no pagamento aos agricultores do TCVR, Cubatão, Praia Grande e Santo André têm total de suas populações vivendo nas cidades, e ainda São Bernardo do Campo e Sorocaba possuem a taxa acima dos 98%. Já os municípios do Oeste Paulista que demandaram do TCPP apresentam, relativamente aos demandantes do TCVR, uma taxa de urbanização menor. Entre eles, oito possuem a taxa acima de 90%, todo o restante abaixo dessa faixa, quatro abaixo de 80%. Dracena, Panorama, Paraguaçu Paulista e Quatá, os mais expressivos na demanda, precisamente, não são os de menor taxa de urbanização, ao contrário, todos estão acima de 90%. Isto indica que a polarização do comércio prudentino via PNAE não necessariamente é sobre os municípios menos urbanizados do Oeste Paulista.

No enfoque da população rural, convém analisar também a participação da agricultura familiar nos municípios demandantes. Este terceiro ponto indica que o número de pessoas ocupadas na agricultura dos municípios que demandaram do TCPP (13.461 pessoas no total) é equivalente praticamente ao dobro daqueles demandantes do TCVR (total de 6.844 pessoas).

Considerando que o aglomerado populacional do Estado se faz presente na demanda do TCVR, em termos relativos, a diferença é ainda maior. Observando as tabelas 33 e 34, nota-se que no caso do TCVR, excepcionando-se Guapiara, a participação do contingente familiar não ultrapassa a 1% da população total, em muitos casos, ficando bem abaixo disso, como ocorre em Santo André e São Bernardo do Campo. Já a participação no total da população rural há uma variação, mas permanecem os índices baixos, chegando ao máximo 28,6% (isto no município de Guarujá, cuja população rural é de apenas 56 pessoas). A baixa participação de ocupados na agricultura familiar no total de residentes do campo está relacionada a proximidade de grandes centros, cuja oferta de emprego é mais próspera do que nos municípios de pequeno porte. Assim, a maior parte da população residente no campo dos municípios de expressivos aglomerados urbanos estaria ocupada com empregos nas cidades. Com esse contexto, pesa ainda mais a dificuldade na oferta de alimentos para o comércio local e, mais especificamente, a participação da agricultura familiar dessas localidades no PNAE, havendo um impulso da demanda externa.

Diferentemente, os demandantes do TCPP possuem uma participação mais considerável da agricultura familiar no total da população e uma participação bem expressiva no total da população residente no campo. Contudo, os quatro municípios que mais demandaram (Dracena, Panorama, Paraguaçu Paulista e Quatá) são os que possuem os menores índices. No caso de Clementina e Luiziana o índice ultrapassa 100%, mas isso deve-se a incompatibilidade entre as datas dos dois dados, o ano de 2006 do Censo Agropecuário na contagem da população ocupada na agricultura familiar e o ano de 2010 do Censo Demográfico. Apesar disso, sete dos municípios desse grupo possuem um índice acima de 50% da participação do trabalho familiar no total de residente do campo. No geral, como verifica-se que essa participação é bem mais considerável do que no caso do TCVR, pode-se inferir que a busca por trabalho na cidade pelas populações do campo desses municípios ocorre em menor intensidade, mas não significa que tal fenômeno se faz ausente.

Determinante central no direcionamento de recursos, os números representados pela população estudantil e o equivalente financeiro recebido pelos municípios se diferem entre os conjuntos de demandantes externos dos dois Territórios. Reiterando o exposto acerca do aglomerado populacional do Estado, os

municípios que demandaram do TCVR somam uma população de mais de 2,8 milhões de estudantes, totalizando o repasse de quase R\$ 170 milhões. No outro conjunto, o contingente estudantil chega a um pouco mais de 56,5 mil, que equivaleram a mais de R\$ 5 milhões em repasses de recursos para a alimentação escolar.

Destes municípios, Paraguaçu Paulista e Dracena são os mais numerosos em termo de população estudantil, enquanto que Panorama e Quatá figuram numa posição intermediária no conjunto dos municípios. Dos aglomerados metropolitanos São Bernardo do Campo e Santo André, seguidos por Sorocaba, estão entre os cinco municípios com maior contingente populacional estudantil, já Praia Grande está acima da média, ao passo que Cubatão se encontra abaixo da média para o conjunto.

Um último ponto a ser abordado sobre os dados de perfil populacional apresentados refere-se ao percentual de aquisição da agricultura familiar. Ambos os conjuntos indicam um percentual variado, apresentando um pouco mais da metade do número total de municípios que estão de acordo com o Artigo 14 em cada um dos conjuntos (12 para os demandantes do TCVR e 13 para os demandantes do TCPP).

Na tabela 33 consta que dentre os que mais demandaram do TCVR apenas São Bernardo do Campo e Santo André estão de acordo com a lei. No caso de Cubatão, a despeito de ser o segundo município que mais demandara do TCVR, sua contribuição se destinou a um único fornecedor não caracterizado como agricultor familiar, ao mesmo tempo em que não houve aquisição da agricultura municipal. Já a tabela 34, apresenta Paraguaçu Paulista (61,5%) como o único que atingiu o mínimo preconizado pelo Artigo 14 entre os que mais demandaram do TCPP.

Com todo o comparativo até aqui listado, pode-se aferir que a proximidade de mercados distintos entre o TCPP e o TCVR atribuíram a estas demandas distintas e determinadas de acordo com o perfil populacional das localidades. Desse modo, tais diferenças refletem diretamente nas características do produto demandado e no perfil de seus fornecedores.

## **CAPÍTULO 4**

### **MERCADOS INSTITUCIONAIS NO VALE DO RIBEIRA: as relações territoriais no âmbito do PNAE**

Neste capítulo, última parte desse trabalho, serão apresentadas as narrativas dos agentes territoriais do Vale do Ribeira, mais precisamente, dos municípios de Miracatu, Pedro de Toledo e Peruíbe. São eles, representantes de organizações da agricultura familiar e agricultores fornecedores e representantes do poder público vinculados à alimentação escolar e à agricultura.

O contato com esses agentes possibilitou o entendimento de questões vinculadas às redes de relações que se estabelecem em torno do mercado institucional da alimentação escolar. Muitas das estratégias adotadas pelo segmento familiar e suas organizações são reconhecidas nas falas dos agentes. Além disso, no trabalho de fazer esta ponte entre a produção e o consumo é indispensável o papel dos nutricionistas que participam de todo o processo das chamadas públicas e que possuem contato contínuo com os fornecedores.

#### **4.1. A união faz a força**

Muito do que se tem escrito pelos pesquisadores do mercado institucional da alimentação escolar, sobretudo dos percalços enfrentados pelos agricultores fornecedores, condiz com o papel que o viés organizativo pôde empreender para o sucesso e alcance dos objetivos almejados pelas políticas públicas.

No Vale do Ribeira a importância das cooperativas e associações da agricultura familiar é determinante para a expansão da imersão social dos produtos em redes mais amplas e complexas. Como indicam as análises do capítulo anterior, a demanda externa da banana é essencial para a aquisição de renda pelas organizações do Vale.

Contudo, o início da trajetória do que se conhece hoje, em termos de organização, fora um tanto penoso para os pioneiros na iniciativa. Ambos os representantes das organizações visitadas em Miracatu revelam que nos tempos de “vacas magras”, sobretudo pela falta de apoio estatal do nível que se conhece hoje, a resistência das organizações foi abalada.

No caso da cooperativa, iniciada por um grupo de produtores de Miracatu, teve suas atividades encerradas logo após completar aproximadamente seis meses de inauguração. A princípio, com o objetivo utilizar as bananas para a fabricação de

doce, visto que a quantidade de sobra do produto era bem alta, a organização se fragmentou por conta da falta de experiência e de gestão.

Na associação também ocorreu uma interrupção entre 1985 o ano, de fato, que fora inaugurada, e o ano de 2009. Devido às dificuldades inerentes da época de abertura, a associação só foi retomada após a abertura dos mercados institucionais:

Em 2009, com o surgimento das políticas públicas federais da época, que é o PAA, ela começou a se reorganizar em cima da agricultura familiar. Foi uma necessidade de ter uma organização para poder dar acesso ao produtor essas políticas públicas. Foi quando que ela foi refundada, vamos dizer assim. Iniciou as atividades em 2009, com os projetos do PAA, logo em seguida já começou a surgir o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Seguiu nessa linha, conseguindo alguns contratos e começando a entrar nas prefeituras. Na verdade, foi o que alavancou, de 2009 para cá que começou a construção de toda essa estrutura que você está vendo, número de produtores. Enfim, conseguimos também acessar algumas políticas públicas do Estado, o Microbacias II – acesso ao mercado, que nos possibilitou a estruturar de vez a associação, por conta de caminhões, caixas vazias, câmaras para climatização de banana, nos deu algum suporte, alguma infraestrutura para poder operar melhor.

Semelhante foi a situação da cooperativa vinculada à fábrica de doce inaugurada em 2004. Posterior à interrupção da cooperativa, a fábrica continuou as atividades de processamento do excedente da produção bananicultura, mas sem o caráter cooperativo. A retomada, em 2014, se deu da seguinte forma:

A gente começou com um projeto da CONAB, o PAA, Programa de Aquisição de Alimentos. Foi aí que a gente reativou a cooperativa, para se credenciar e entregar produtos para a CONAB. Você tinha uma entrega razoável, o preço não era dos melhores, mas não tinha inadimplência e você entrega e trinta dias depois você recebia. Foi o que nos chamou atenção de fazer essas entregas porque aqui tem muito produtor pequeno que não tem onde colocar a banana e eles vendem na roça, como eles falam, uma caixa de banana por cinco reais, uma caixa de cinco quilos. Esse projeto da CONAB foi o que viabilizou a Cooperativa, o projeto do PAA.

Há, contudo, uma clara potencialização da atividade cooperativa e associativa nos territórios pela abertura dos mercados institucionais, com forte integração de um programa ao outro, do PAA com o PNAE.

Em ambas as organizações o produto carro-chefe é a banana *in natura*. Os associados ainda produzem uma certa quantidade de folhosos, mas a escala de produção é suficiente apenas para um fornecimento mais imediato, mais local. Como afirma o presidente, não há condições de comercializar essa produção com grandes prefeituras, como acontece com a banana, pois a demanda é bem superior do que a escala produtiva. Já na cooperativa, pelo menos 90% da comercialização é referente

à banana *in natura*, somando uma pequena comercialização de chuchu e de doce processado com as bananas entregues à fábrica de doces que existe até hoje, além de um mercado recém iniciado de palmito pupunha em conserva.

Contudo, há praticamente um vínculo exclusivo do PNAE na comercialização das organizações, ou seja, não há acesso a mercados convencionais pela produção entregue às organizações. Nas palavras do gerente financeiro da cooperativa:

O PNAE que fortaleceu a cooperativa. O PAA da CONAB deu um *start*, depois, em razão deste contexto político, praticamente acabou. Agora que estão querendo voltar, parece que está voltando um pouquinho. Então o PAA deu aquele *start* para gente iniciar as cooperativas, muitas cooperativas iniciaram em razão do PAA, e agora o PNAE está dando o suporte para você continuar, se manter.

A despeito do impulso dado pelo PAA, este Programa não proporciona a mesma quantidade de renda que o PNAE. Segundo o representante da cooperativa, com o PAA, anteriormente, se conseguia projetos de R\$ 300 mil a R\$ 400 mil, hoje possuem apenas um projeto de R\$ 50 mil.

**Figura 27** – Infraestruturas conquistadas por associação de Miracatu.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

(A) mudas de bananeiras; (B) câmara de climatização; (C) caminhão de transportes; (D) caixas vazias para transporte.

Para o representante da associação também há um claro “enterro” da política pública do PAA devido à crise que se atravessa e as ações do atual governo. Mesmo sendo prioridade no acesso ao PAA, os segmentos de quilombolas e indígenas também sofrem pela falta de verba, muito mais os associados da agricultura familiar. Recentemente, conseguiram um pequeno projeto via PAA com uma organização de mulheres associadas.

No âmbito do PNAE também há uma disputa por recursos entre as organizações. Nas palavras do representante da cooperativa:

O PNAE privilegia assentados, quilombos, então se você vai em uma chamada pública e tiver um assentado, uma cooperativa de assentados ou quilombolas, eles têm preferência. Há tempos atrás, eles não estavam organizados ainda em cooperativas, mas eles foram se organizando e hoje a gente está perdendo. Você vai para uma chamada pública e perde para os assentados, para os quilombos, independentemente da localização deles. Digamos, que você vá concorrer, por exemplo, em Embu, tem uma cooperativa de assentados que está a 600 Km de Embu, ela tem a preferência pela entrega.

O mesmo se constata na fala do representante da associação:

O PNAE é disputa, é o contrato, você ganhou, você pode contar com aquele contrato. É um recurso certo. A gente começou em cima dos contatos que a gente tinha aberto, dos relacionamentos que a gente tinha aberto via PAA, a gente começou a fazer um trabalho em cima do PNAE e foi o que salvou.

Essas relações que se iniciaram com o PAA foram as responsáveis pela constituição de um grande mercado consumidor das organizações do Vale do Ribeira. Como explorado no capítulo anterior, a demanda externa ao Vale se faz principalmente por municípios cujo contingente estudantil é bem expressivo.

Na verdade, para as organizações visitadas no município de Miracatu o mercado institucional local não é tão expressivo para a geração de renda. Como constatado no capítulo anterior, o consumo da agricultura familiar municipal não chegou a ultrapassar 20% do total das verbas repassadas pelo FNDE em nenhum ano do período analisado, entre 2013 e 2015.

Como relata o representante da associação:

Em Miracatu a gente iniciou, no início teve boas vendas, mas foi mudando gestão, cada gestor entendia de uma forma. A gestão passada, por exemplo, pouco comprou, não teve interesse em fazer o chamamento público. Esta gestão está retomando as discussões, fez uma primeira compra para reiniciar. É uma luta constante. Você ampliar essa política pública e ampliar esse acesso do produtor.

Como estratégia de expansão da imersão social das cooperativas nos mercados institucionais, foram se concretizando redes de cooperação entre os agentes envolvidos do Vale do Ribeira.

Atualmente o principal mercado para as organizações se realiza na cidade de São Paulo. Para esta concretização foram necessárias a criação de redes e de logísticas de fornecimento na capital e seu entorno. Foram instituídas relações em uma rede de cooperativas do Vale do Ribeira que deram origem a uma cooperativa central, com galpão de distribuição em Santo André.

Para o presidente da associação, pela razão de cada município ter suas próprias organizações, os associados de Miracatu são praticamente todos do município. A exceção são dois dos 62 produtores cooperados, que na verdade são do município de Iguape, divisa com Miracatu. Contudo, estão mais próximo da sede deste município do que a sede do município ao qual pertencem.

A rede de cooperativas que integram a cooperativa central de Santo André é composta por oito organizações: duas em Miracatu; uma de Juquiá; uma de Registro; duas de Sete Barras; uma Eldorado; e uma em Cajati. Dentre estas organizações, a de Eldorado é formada por um grupo de quilombolas e uma entre as duas de Sete Barras é formada por assentados. Não obstante, isso não passa a rede na frente das propostas apresentadas nas prefeituras, visto que para ser considerado como grupo priorizado nas chamadas públicas é necessário que pelo menos 50% dos agricultores sejam integrantes dos grupos destacadas, como os quilombolas, indígenas e assentados. Somente as organizações desses segmentos, individualmente, conseguiriam a prioridade.

Nas palavras do representante da associação de Miracatu, esse sistema em rede foi criado para atender a demanda em São Paulo que é gigante e é a principal: “Gigante, é gigante. Acabamos de assinar um contrato agora de quase 10 milhões de reais que foi distribuído entre essas oito cooperativas, envolvendo em torno de 600 a 700 produtores”. Para o representante da cooperativa,

Uma coisa meio incoerente no Vale é que você precisa ter um ponto em São Paulo porque é lá que as coisas acontecem. O mercado consumidor maior está lá. Em São André são dois galpões agora com câmara climatizadora, com palhetes, plataforma para carregar e descarregar caminhão.

Alguns dos principais centros que consomem a banana fornecida pela associação são Mauá, Santo André, Ribeirão Pires, Diadema, acessados,



sobretudo, via PAA. Além destes, mais recentemente e pelo PNAE existe o consumo por Praia Grande, São Vicente, Guarujá, Caraguatatuba, Guarulhos. Já pela cooperativa, além do mercado de São Paulo em comum com a associação por meio da cooperativa central, o fornecimento também escoia para Taboão da Serra e Sorocaba. Neste município a cooperativa participa de mais uma cooperativa central, na qual existem contratos efetivados e processos de chamadas públicas em aberto com prefeituras de Monte Alto, Monte Mor, Amparo, Araraquara e Santa Gertrudes.

Na visão do presidente da associação há uma demanda por organizações e produtores pela cooperativa central de Santo André, na medida em que os contratos com as prefeituras aumentam:

Quando a gente consegue aumentar o volume do contrato é sempre visando trazer mais cooperativas para dentro do sistema, aí você começa a dar acesso para mais produtores. E a política é essa, aumentou o contrato, você aumenta o número de produtores acessando a política pública.

No caso do município de Peruíbe a formação de associações e cooperativas também se deveu à abertura do PNAE como mercado institucional, desde 2013.

O PNAE municipal em Peruíbe conta com o fornecimento de aproximadamente 80 produtores. Nas palavras do entrevistado, agricultor e ex-diretor da agricultura de Peruíbe, atualmente existem

Duas associações e uma cooperativa. A gente participa também em outros municípios. Hoje, por exemplo, eu e mais alguns outros produtores participamos da merenda escolar em Itariri, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe. Estamos tentando expandir para outros municípios.

Diferentemente de Miracatu, pelo que se pôde constatar, não existem cooperativas e associações ligadas a alguma central. Talvez seja pela recente concretização do mercado institucional em nível municipal. Assim, a participação em chamadas públicas de demais prefeituras se dão através de iniciativa das organizações locais.

Em Pedro de Toledo também existem organizações que fornecem para o próprio município e alguns outros como Praia Grande, Santos, Jandira e Taboão da Serra, mas também não se integram à cooperativa central de Santo André. Nesse município, as organizações são recentes e, como veremos adiante, se deparam com alguns entres para o fornecimento no PNAE municipal.

Em suma, tanto em Peruíbe, como em Pedro de Toledo, o mercado institucional da alimentação escolar para os agricultores entrevistados é o principal

mecanismo de escoamento da produção, em segundo plano estão as feiras livres dos respectivos municípios, bem como de demais cidades do entorno.

**Figura 28** – Feira livre do produtor acontece aos sábados em Peruíbe.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

Em Pedro de Toledo, nas palavras do secretário da agricultura, a feira municipal já contou com momentos de maior movimentação. Por isso, os agricultores acabam por participar de feiras livres em Peruíbe e na Baixada Santista em geral, porque nesses municípios litorâneos a venda nas feiras é bem viável.

Em suma, o surgimento de uma tendência à organização no Vale do Ribeira deve muito aos mercados institucionais do PAA e do PNAE. Por estas estratégias de âmbito nacional, ou melhor, estratégias *top-down*, foi catalisada o fortalecimento e estímulo à organização social, verdadeiras faces das estratégias *bottom-up*.

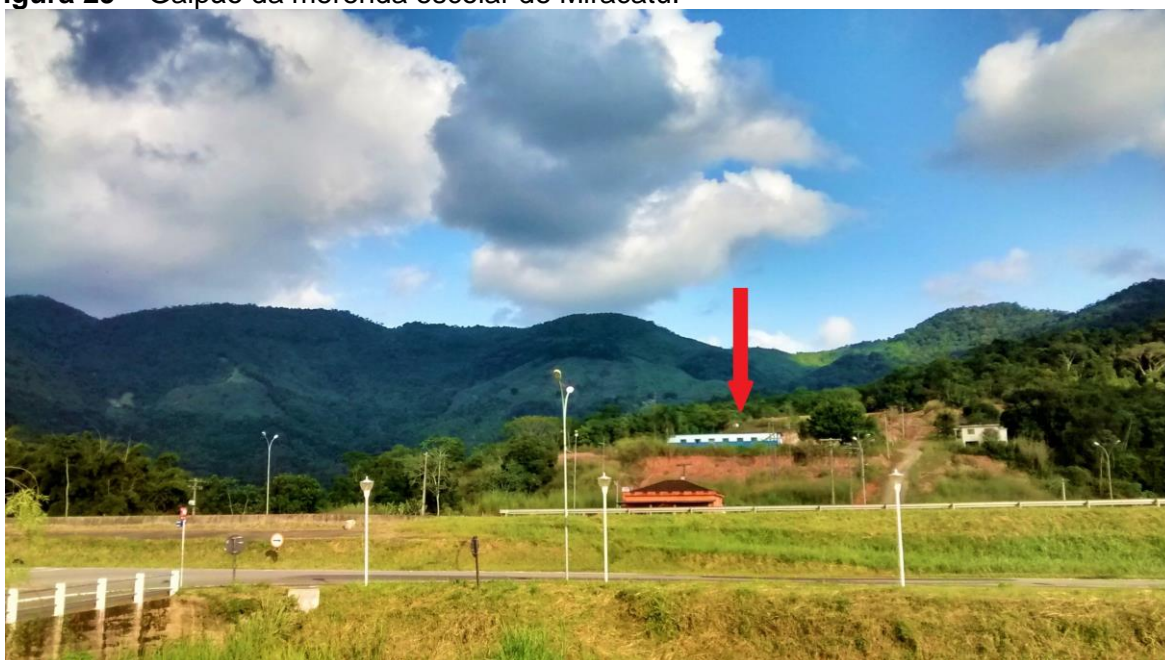
Ainda não se consegue visualizar um projeto territorial bem definido, até mesmo por conta do pequeno número de municípios visitados. Mas é certo que a formação de redes é um fato que aponta para horizontes promissores.

## 4.2. Logística dos mercados institucionais do Vale do Ribeira

As formas de fornecimentos para o mercado institucional da alimentação escolar, em termos de transportes, locais de entregas e valores, possuem algumas variações. Por exemplo, quando organizado, o produtor pode contar com a distribuição dos produtos pelo transporte da própria organização. Já individualmente ele teria que fazer a logística por conta própria de acordo com os locais de entregas preestabelecidos na chamada pública, podendo ser em unidade centralizada ou ponto a ponto, em cada escola. Acerca dos valores, normalmente, e isso é estabelecido pela lei que rege o PNAE, as chamadas incluem o preço dos encargos de transportes e embalagens no valor dos produtos da chamada, ou seja, os encargos já estão embutidos no valor que o agricultor irá receber por seus produtos.

No caso particular da prefeitura de Miracatu existe uma unidade centralizada, o galpão da merenda (figura 29). O nutricionista recebe os produtos que foram solicitados para o segmento familiar através dos próprios produtores, normalmente em período quinzenal. Como existem as licitações para adquirir alimentos de demais fornecedores, o gestor da alimentação escolar recebe os fornecedores de forma intercalada, uma semana a agricultura familiar, na outra os demais fornecedores.

**Figura 29** – Galpão da merenda escolar de Miracatu.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

Após a entrega na unidade centralizada, os gêneros alimentícios seguem para as escolas a cargo da própria prefeitura. O valor do transporte realizado pelos fornecedores até a unidade centralizada é embutido na chamada pública, mas

segundo o nutricionista entrevistado o preço “não altera muito porque é muito próximo”.

Em Pedro de Toledo há uma certa combinação dessas modalidades de entrega, a depender da localidade da escola. A nutricionista da prefeitura explica:

Ele [o fornecedor] entrega nas escolas, diretamente nas escolas aqui do centro. As escolas rurais, que são quatro escolas, eles deixam aqui, no departamento, e a gente que entrega, vai o carro do próprio departamento entregar.

Nesta prefeitura os valores também estão inclusos nas chamadas. O que acaba pesando, segundo a visão da nutricionista, é a distribuição nas escolas rurais. Para a entrevistada seria ideal que as entregas pudessem ser realizadas a cada quinze dias, em maior volume maior de alimentos, com exceção dos hortifrúteis, que pela perecibilidade deveriam continuar em entrega semanal. Esta estratégia permitiria poupar em logística para a própria prefeitura, mas o que pesa é a falta de estrutura das escolas para receber uma quantidade grande de alimentos. O mesmo também é válido para o local de armazenamento do próprio departamento:

Aqui a gente não tem tanto espaço para armazenar coisas, então não pode pedir em grande quantidade, tem que dividir os pedidos. O estoque de carne, também não tem tanto freezer para armazenar, então fazemos o pedido mais de uma vez por mês, para poder ir dividindo nas escolas.

Em Peruíbe a prefeitura também inclui no preço cotado o valor do frete e da embalagem. Referente à entrega, ela é realizada ponto a ponto, em periodicidade semanal. Nas palavras da nutricionista responsável pela gestão da merenda escolar:

Eles fornecem ponto a ponto. Essa que foi a grande dificuldade que eles tiveram, para se organizar na estrutura que temos hoje em dia, de fazer entrega ponto a ponto. Como aqui no município não temos uma central de alimentação, não temos um núcleo de alimentos, não tem como receber tudo em um mesmo local e depois fazer a distribuição. A gente precisa da distribuição ponto a ponto.

Um produtor de Peruíbe entrevistado afirma que existe uma estratégia referente à logística de entregas a ser posta em prática, sobretudo com a vindoura cooperativa em processo de formação. Consiste na centralização das entregas pela cooperativa, com uma frota própria. Assim, o produtor levaria até um único ponto, um galpão da cooperativa e de lá seria feita a distribuição para as escolas.

Quanto ao preço estipulado para o frete, o produtor calcula que seja aproximadamente 10% do valor do produto, e confirma que esta é uma prática da prefeitura de Peruíbe. Contudo, como fornece para outros municípios, ele afirma que

em prefeituras como Itariri e Itanhaém ainda não existe essa logística de entrega e de embalagem embutidas no valor dos produtos da chamada.

Nesta seção, o que foi exposto até aqui condiz especificamente com as entregas em âmbito local. Na logística das redes mais amplas de fornecimento para o mercado institucional existe maior complexidade. A começar pela distância dos mercados e pela própria necessidade de uma unidade central, como é o caso da central em Santo André.

As duas organizações visitadas em Miracatu adquiriram as frotas de caminhões através do programa estadual Microbacias II. O representante da cooperativa explica, de modo geral, como é o Programa:

É um projeto, o recurso vem do Banco Mundial, se eu não estou enganado. Ele é administrado pelas casas de agriculturas, que são vinculadas à Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo. Um projeto muito bom, em que você compra um equipamento, um caminhão, e eles te ressarcem 70% do valor, o ressarcimento é fundo perdido. Os outros 30% você credencia para tirar um empréstimo do Banco do Brasil. Você pode pagar em até seis anos, com um ou dois anos de carência e parcelas anuais.

Com este acesso, a Cooperativa pôde ficar a cargo de toda a logística, fornecendo o caminhão para os produtores e a caixa para transporte. Aqueles que não possuem condições de levar a produção até o armazenamento da Cooperativa, existe a opção de serem buscadas as caixas direto na propriedade. Logicamente, como veremos, existe uma fração dos ganhos do produtor que vai para o caixa da organização. Ainda, sobre o valor do transporte embutido na chamada pública é visto pelo representante com bons olhos, pois “as prefeituras não teriam esse trabalho de ter uma frota que entregue, administrar isso, ainda mais por órgão público, ficaria muito caro”.

Em termos específicos da logística da rede de organizações, o relato do representante da associação nos fornece detalhes da trajetória desde o início, quando a rede contava ainda com apenas quatro organizações, até a atualidade:

Nos primeiros contratos, a gente dividiu duas cooperativas para um lado e duas para o outro, cada uma organizando sua logística. Logicamente que a gente contratava algumas empresas para fazer o transporte. Era um *perereco* porque todos os problemas que davam na escola externalizavam na gente. Lá são muitos problemas, a gente entrega em 2.500 escolas ponto a ponto. Nós estamos em Santo André, fomos levar uma banana lá em São Mateus, a merendeira recusou, você tem 24 horas para repor. Então você imagina o *perereco* que é, em um universo de seis mil volumes por semana. O primeiro contrato foi *punk*. [...] Aí criamos a central,

alugamos o galpão em Santo André, unificamos tudo e também já desenvolvemos a nossa tecnologia de logística. Nós contratamos os carros, que são todos autônomos, não mexemos com empresa. Eu acho que o maior ganho desses projetos, dessas políticas públicas é a distribuição de renda justa. A gente seguiu nessa linha, então a gente não mexe com empresa, mexe só com autônomo. Nós temos lá sessenta carros que tem sessenta ou setenta motoristas que vivem daquilo, eles prestam serviço para nós. A parte administrativa e da logística, propriamente dita, é a gente que faz. A gente criou a nossa tecnologia. Por incrível que pareça a gente conseguiu acessar um bocado de programa lá. Está funcionando. Já estamos indo para o segundo ano operando nesse sistema.

Interessante é perceber que, a despeito de todo o enfrentamento da distância do mercado consumidor, existe uma capacidade de organização para além do território zona, grosso modo o Vale do Ribeira. Como veremos adiante, é uma verdadeira expansão do território na perspectiva relacional. Assim, convém ainda dizer que neste caso se manifesta uma cadeia curta de abastecimento, porque as características identitárias do produto são conservadas. As prefeituras metropolitanas poderiam optar por outros fornecedores, mas persistem de alguma forma as contribuições dos mercados institucionais para que as compras públicas atinjam um viés para além de atributos meramente econômicos.

### **4.3. Incentivo à formalização**

O arranjo organizacional que se evidencia com a expansão dos mercados institucionais requer um certo nível de formalização. A despeito de superar os entraves da lei de licitações, as chamadas públicas não prescindem de um processo burocrático. Como aponta a literatura, por diferentes razões, há um entrave de alguns produtores nesse processo e isso é constatado *in loco*.

Quando o contato com o poder público exige um grau a mais de formalidade do produtor, “vai um tempo para o cara mudar na mente dele uma sistemática totalmente diferente do que ele fez a vida inteira”.

Quando as organizações deram o *restart* com os mercados institucionais, houve um papel incentivador da Casa de Agricultura de Miracatu e do Sindicato Rural, afirma o representante da cooperativa. E mesmo a iniciativa de abertura das organizações partiram de agricultores com um nível a mais de formação.

Percebe-se que o papel das organizações, no sentido de levantar toda a documentação, dos cooperados e aquelas exigidas na chamada pública, é imprescindível para que se dê a abertura de contratos.

No relato do representante da cooperativa, é comprovado esse fato:

Na realidade, eles precisam de alguém para fazer essa gestão para eles. Eles sabem plantar, cuidar da terra, os períodos de fazer as colheitas, essa parte de produção eles dominam todo o processo. Mas eles ficam à mercê do mercado, na questão de venda e de recebimento. Então, teve uma iniciativa do Sindicato Rural de Miracatu para fazer isso. Se criou um grupo de produtores, uns três ou quatro produtores que tinham o domínio dessa técnica e olho na administração. Agora estamos procurando fazer uma preparação para o pessoal ir assumindo os cargos diretivos, uma transição para que eles deixem de só fazer a produção e passem a tomar parte das decisões. Isso na prática já acontece, através de reuniões, as decisões são colegiadas, eles participam das decisões. Como se fosse um conselho de administração de uma grande empresa, em que se reúne “vamos fazer isso, vamos fazer aquilo”. Mas eles muito pouco participam da atividade burocrática. É uma das preocupações nossa, trazer o grupo para isso, para que eles continuem o trabalho.

Até mesmo para a aquisição do crédito via Pronaf a cooperativa se responsabiliza em fazer o arranjo dos documentos. Assim, a maior parte da participação dos agricultores cooperados se faz porteira a dentro.

Entre as transações financeiras realizadas pela gerência da cooperativa, também se recebe o dinheiro das prefeituras, referente aos contratos, e se realiza os repasses dos recursos para os cooperados. “E, claro, tiramos uma taxa de administração para manutenção da Cooperativa”, acrescenta o representante. A taxa é variável, dependendo de cada quantidade fornecida, mas “gira em torno de 15%, não é exatamente 15%, mas gira em torno de 15%, fazendo uma média”.

A fala do representante da associação também aponta para a participação dos associados, mesmo que não seja diretamente na área administrava. Não obstante, mesmo que o associado não tenha contato direto com a papelada, o entrevistado frisa que existe uma necessidade dele também se responsabilizar pelos contratos abertos com as prefeituras e de compreender a lógica dos preços preestabelecidos no contrato como favorável a ele.

Nós temos uma sazonalidade, banana nunca falta, mas tem um período do ano que ela diminui e conseqüentemente o preço aumenta. O que acontecia? Chegava essa época de escassez de banana o produtor sumia, ele ignorava que tinha um contrato para assumir, ele não estava habituado a vender em cima de um contrato. Foi um trabalho árduo que a gente teve que fazer para conscientizar ele a importância de ter o seu produto vendendo para uma média ou uma média alta o ano inteiro. Ele tem algumas limitantes em relação ao valor que ele vai entregar? Tem. Hoje a gente absorve dentro desses programas uma média de 50% da produção de cada produtor. Ainda não dá para absorver tudo, mas são 50% que possibilita ele a se organizar, porque ele tem 50% do que ele vai

produzir no ano garantido, que vão absorver por um preço preestabelecido. Ele sabe exatamente quanto ele vai faturar com esses 50%. Hoje a remuneração média aqui fica em torno de 30% a 40% acima do mercado, da média do ano.

Na cooperativa visitada também se enfrenta a mesma problemática em relação aos preços. Para o representante, ainda não existe um pessoal preparado entre eles para assumir cargos diretivos, é um processo que ainda se inicia, sendo a aposta deles na cooperativa e o aprimoramento na parte administrativa horizontes de desafios. Por outro lado, o representante sinaliza e reconhece que existe uma dificuldade do produtor quanto à burocracia, principalmente se levado em conta que o agricultor familiar, em sua maioria, trabalha sozinho, ele dedica grande parte do seu tempo às atividades porteira a dentro. O representante sintetiza a situação:

Eu acho que o desafio é cada vez mais criar o espírito cooperativista, associativismo, prestigiar a cooperativa em benefício próprio. Hoje ainda enfrentamos um problema, quando tem bastante banana lota isto aqui, todas as cadeiras, com o pessoal em pé querendo entregar. Quando o mercado oferece um preço maior, você tem que ligar para os produtores virem entregar, porque no contrato da prefeitura eu sou obrigado a entregar. Em vez deles receberem R\$ 22 aqui, eles conseguem vender a R\$ 30 lá fora, eles desaparecem da cooperativa. Esse é nosso maior desafio, fazer o produtor entender que a Cooperativa é deles, que ele tem que aproveitar. O mercado compra a R\$ 30, mas se ele tem 500 caixas, ele tem que trazer as 200 dele aqui para a Cooperativa, as outras 300 ele vende lá, para que a gente cumpra com o nosso contrato e que nos tempos de “vacas gordas”, não sei se é vaca gorda ou vaca magra, quando tiver muita banana, que o pessoal paga cinco, seis, sete, oito reais, ele continue recebendo R\$ 22. Esse é o grande desafio. E trazer eles para a gestão, que participem da gestão, para que eles não fiquem em uma posição muito acomodada.

Todo o processo administrativo das organizações inclui os subsídios dados nas etapas do processo de fornecimento, por exemplo, o frete e a climatização da banana. Como afirma o representante associado, a distribuição de renda, de lucros, é algo que não compete a uma organização dessa natureza, o que fazem então é a distribuição de resultados, de subsídios. Logicamente, sempre deixando uma margem que é um fundo de reserva.

Em resumo, a responsabilização deve ser estendida ao fornecedor, ao produtor. Ao mesmo tempo, segundo as representações, há uma maior tendência deles se envolverem na prática administrativa quanto mais eles se enxergarem como agentes integrados nas redes de relações estabelecidas pelos contratos



institucionais. Assim, a prática administrativa ainda tem seu preço e o incentivo à formalização é um ponto incipiente e promissor para as organizações.

#### **4.4. As relações estabelecidas em nível local**

Os espaços primordiais para as relações estabelecidas no âmbito municipal são, de modo geral, os conselhos municipais de desenvolvimento, e especificamente em relação ao PNAE, os conselhos de alimentação escolar.

Embora haja o estabelecimento da rede de cooperativas no mercado institucional da alimentação escolar, o pacto territorial ainda não se mostra presente com tanta concretude. Com exceção da cooperativa central de Santo André, a articulação constatada nos municípios visitados é a participação no Conselho Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) por parte da rede de cooperativas.

Segundo o representante da associação, esta iniciativa deveu-se a uma intensa atividade dos produtores organizados de Sete Barras que “são ativistas da causa”. Além disso, em nome da rede, esta mesma organização de Sete Barras possui uma representação no Conselho Estadual de Segurança Alimentar. O representante da associação relata que conseguiram uma câmara técnica dentro do CODIVAR, onde serão atribuídas algumas funções.

Já no Conselho de Alimentação Escolar, como relata a nutricionista da prefeitura de Pedro de Toledo, as reuniões mensais englobam questão referente a três pontos principais: o cardápio, as visitas nas escolas para fiscalização e o financeiro do PNAE. Em relação ao primeiro ponto a nutricionista afirma que é obrigatória a aprovação do cardápio mensal pelo CAE antes da distribuição dos alimentos nas escolas e da orientação às merendeiras. No que se refere às visitas nas escolas, há uma fiscalização para constatar o que está sendo oferecido na alimentação escolar, se estão seguindo o cardápio aprovado e as condições higiênico-sanitárias das unidades escolares. É aproveitado este momento para colher os relatos de merendeiras, caso haja alguma dificuldade cotidiana na alimentação escolar. Por fim, no aspecto financeiro existe a preocupação em fiscalizar os gastos das verbas repassadas e as complementadas pela prefeitura.

Dos entrevistados apenas as nutricionistas de Pedro de Toledo e de Peruíbe participam do CAE. O nutricionista de Miracatu aponta que o papel do CAE é o de fiscalizar o seu trabalho, portanto, sua participação se dá mediante o eventual convite pelos representantes do Conselho.

Na escala municipal existe também um conselho com participação e representação das organizações sociais. Em visita do prefeito à associação, foi percebido que existe uma demanda dos produtores às infraestruturas e serviços no município de Miracatu, sobretudo em relação à manutenção das estradas rurais. O escoamento da produção fica impedido com as estradas comprometidas e isso acarreta em uma perda essencial para economia municipal, visto que a dependência da agricultura é predominante.

Outro ponto é questão da suficiência financeira do município. A afirmação de que é necessário um projeto de desenvolvimento norteado pela realidade municipal, fortemente pautada na agricultura, esteve presente nos discursos. Tendo a agricultura como primeiro passo para o desenvolvimento, não se excluiria demais setores e atividades, como exemplo da atividade turística, também passível de ser integrada ao campo e à agricultura. O abastecimento interno também foi citado, tanto a nível escolar, visto que a prefeitura ainda não atinge o mínimo exigido pela lei que rege o PNAE, como para a população em geral.

Em suma, foi apontado que a principal atividade do município teve um desempenho decadente nos últimos tempos. Normalmente, a agricultura produziria em torno 20 toneladas por hectare ao ano, mas na realidade, hoje chega a produzir em torno de 10 a 20 toneladas anuais. Isso torna ainda mais intensa a dependência do município de recursos repassados por esferas governamentais superiores, que chega a 60% da verba municipal total.

É fato que a natureza dos questionamentos realizados junto aos agentes entrevistados esteve muito mais relacionada com a questão da alimentação escolar. Por isso a ênfase nas relações estabelecidas neste âmbito institucional. Ademais os agricultores estão muito mais engajados neste aspecto.

Para o andamento efetivo das compras públicas é imprescindível a conversa contínua entre o gestor da alimentação escolar e os fornecedores. As perspectivas positivas para ambos os lados dependem exclusivamente deste vínculo.

Por exemplo, como vimos no primeiro capítulo, muitas experiências com o PNAE na literatura acadêmica sinalizam o estreito vínculo entre a formulação dos cardápios e a produção local. O gestor da alimentação de Miracatu diz que a agricultura familiar municipal acaba por fornecer alguns produtos folhosos, no entanto, como a banana é o carro-chefe na produção municipal, acabou por optar pela inserção de alguns derivados do cultivo. Estes alimentos condizem com o

processamento da fruta, dando origem aos alimentos como a banana-passa, a geleia de banana, e mais recentemente, a aquisição da biomassa da fruta.

No geral os produtos adquiridos via agricultura familiar pela prefeitura de Miracatu são: alface, abóbora, abobrinha, banana nanica, banana ouro, banana passa, banana prata, biomassa de banana, cheiro verde, chuchu, couve, farinha de mandioca, geleia de banana, limão, mexerica, pepino, pupunha e vagem.

É muito comum que o fornecimento da banana seja o único a ter pouco ou nenhum problema em relação à disponibilidade. Sobre isso comenta o entrevistado:

Eu não posso colocar somente banana no cardápio, por mais que seja algo relativamente bacana, a gente não consegue diversificar o cardápio, então tentamos variar isso, mas é uma dificuldade ainda. Eu vou falar a verdade, entre outros produtos a gente tem muita dificuldade no recebimento [fornecimento]. A única coisa que não falta aqui é banana.

Em Pedro de Toledo também há o mesmo relato pela nutricionista da alimentação escolar. Contudo, neste município o produto ofertado pela agricultura familiar é exclusivamente a banana. O trabalho de educação alimentar e nutricional desenvolvido pela servidora nas escolas públicas conta, para o consumo dos gêneros adequados, com o fornecimento via distribuidora situada em São Vicente.

A entrevistada afirma que a relação com o fornecedor de hortifrúti é, de certo modo, favorável, quanto à entrega, qualidade e quantidade, e que existe uma orientação às merendeiras quanto aos aspectos dos alimentos, caso haja alguma notificação a ser feita junto à distribuidora. Com a agricultura familiar a situação seria bem mais prática, mas atualmente não existe tantas ocorrências visto que a entrega é somente de banana. O principal impasse é diversificação, relata a entrevistada.

Eles vêm de São Vicente. Esse também é o problema, se a gente tivesse os agricultores daqui ficaria até mais fácil, quando a gente precisar entrar em contato com o fornecedor, as coisas são mais frescas. Você imagina, o cara sai de São Vicente com hortifrúti no caminhão para chegar até aqui e distribuir nas escolas, então demora, passa em outras cidades também. A questão da agricultura familiar, além de promover a economia local, ela também ajuda nisso, ter o acesso mais fácil ao fornecedor, daria para conversar melhor. No caso, a gente só consegue fazer isso com o rapaz que fornece a banana.

Tal fato implica diretamente na elaboração dos cardápios:

No cardápio, o que acaba atrapalhando é um pouco essa questão de variedade mesmo. Se a gente tivesse variedades, daqui principalmente, da agricultura familiar, daria para fazer um cardápio um pouco mais variado. Mas até que o que conseguimos oferecer é bem bacana. Com as opções oferecemos hortifrúti praticamente

todos os dias. Fruta, no caso, só vai a banana para as outras escolas, no ensino infantil que conseguimos oferecer outras frutas.

Em Peruíbe, a situação inicial do mercado institucional do PNAE se deparou com a mesma condição, a abundância de banana e pouca diversidade de produtos. Atualmente, depois de um período de adaptação, os agricultores conseguem, além da banana, fornecer produtos como alface, almeirão, rúcula, muito produzidos de forma hidropônica.

**Figura 30** – Feira livre do produtor em Peruíbe. Banana e folhosos são os principais itens fornecidos ao PNAE em nível local no Vale do Ribeira.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

Quanto aos alimentos processados, a nutricionista sinaliza que muitos produzem mandioca processada (descascada, picada e congelada), polpa de frutas, e até mesmo palmito, mas há falta de documentação:

Embora a região seja produtora, eu ainda não tive um *feedback* dos próprios produtores que eles tenham o palmito e que eles tenham como produzir esse palmito. Mesmo que ele seja só, enfim, minimamente processado, eu preciso que eles tenham o alvará de licença sanitária e muitos deles não conseguem apresentar. Então eu ainda não consegui inserir o palmito.

Por ser um município litorâneo, em Peruíbe a quantidade de pescados é bem grande. Existem projetos de se fornecer esse tipo de alimento na escola. Para isso também é necessário da documentação referente aos aspectos higiênicos-sanitários, primeiramente por ser um alimento de origem animal, em segundo lugar, porque teria de ser o filé do peixe o produto fornecido, não há como oferecer alimentos com espinhos na alimentação escolar. Esta é a única iniciativa registrada

voltada para o fornecimento de algum alimento de origem animal. Por enquanto, não há agricultores que se encarregam desse tipo de fornecimento, são todos adquiridos de outros fornecedores mediante processo licitatório.

Enfim, os itens da chamada pública pela prefeitura de Peruíbe, geralmente são estimados junto ao departamento de agricultura. É realizado o levantamento da produção local, tanto em relação aos itens, quanto ao quantitativo, se atentando também com a disponibilidade financeira segundo os repasses do FNDE. Posterior a esse processo é feito o descritivo da chamada pública.

O Programa no município é acessado por dois grupos formais e um grupo informal de agricultores familiares locais. A complementação com os demais gêneros é realizada por uma prestadora de serviços, responsável por toda parte de contratação de merendeiras e fornecimento de gêneros, assim, os itens que entram em cardápio via agricultura familiar são descontados posteriormente do faturamento da empresa terceirizada.

Frequentemente os agentes envolvidos no mercado institucional da alimentação escolar retomam a questão da diversidade produtiva do Território, como um verdadeiro dilema a ser enfrentado para uns, não para todos. Enquanto expõe perspectivas acerca do recém-inaugurado mercado de pupunha, é curioso o relato de um episódio envolvendo esta questão narrado pelo representante da cooperativa:

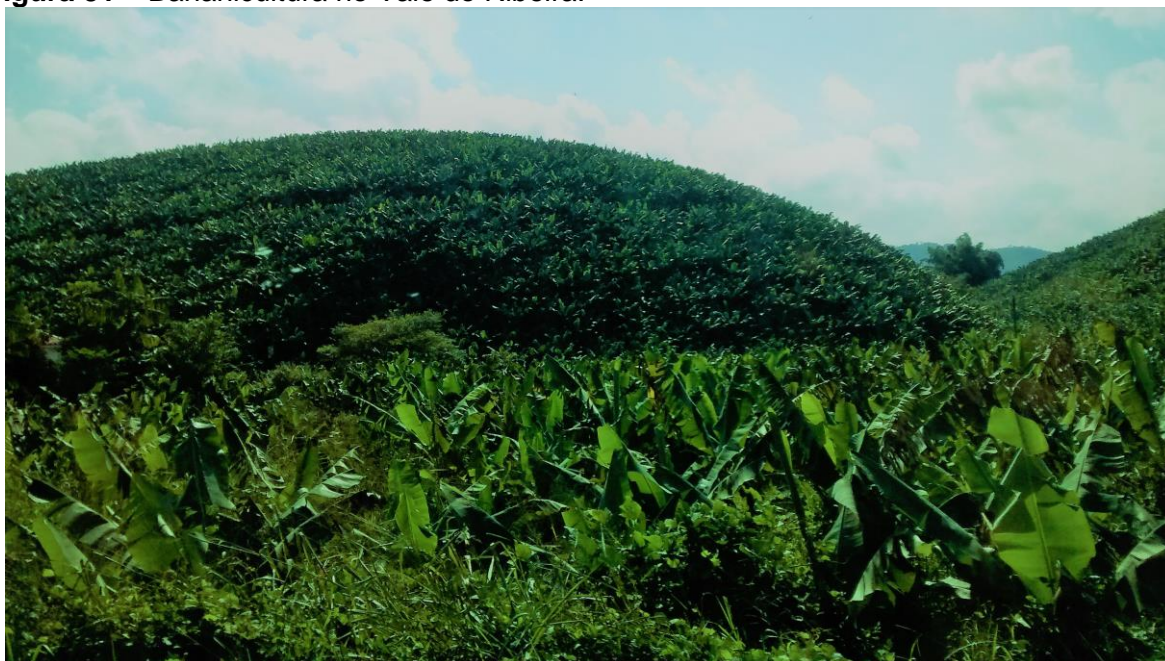
Um dos problemas aqui da região, você deve saber, é a monocultura, é banana e é banana. Eu passei uma situação em Sete Barras, há uns 25 anos atrás, que eu fui em uma reunião de produtores e o superintendente do Banco do Brasil foi lá falar. Estava tendo um problema no banco com produtores de Sete Barras, dificuldade de empréstimo e ele foi lá para aparar as arestas e realmente aparou. Fez um discurso conciliatório muito bom. No final, ele tinha tudo para ser aplaudido, ele comentou sobre a falta de diversificação: “você precisam pensar em outras coisas além da banana, introduzir outras culturas”. Ele foi vaiado. Todo aquele discurso dele, muito bem feito, muito conciliatório, que realmente produziu um efeito positivo nos produtores, acabou indo por água abaixo por causa dele sugerir que não pode ficar na dependência da banana. É um conceito arraigado aqui, é a banana, banana. É difícil você introduzir outra coisa, mas devagarzinho está entrando o pupunha. Só que o pupunha entrou com produção, sem ter o escoamento. Então você viu produtor de pupunha sem ter onde colocar o produto. Eles plantam e tem que ser incentivado e comercializado.

No mesmo sentido, o secretário da agricultura de Pedro de Toledo, quando fala sobre a introdução do cultivo da mandioca no município e sobre uma tentativa

de diversificação nas chamadas públicas do PNAE, também demonstra interesse pela diversificação produtiva:

Quando eu entrei, meu sonho era que mudasse um pouco de banana para outros plantios alternativos. Para não ficar assim “planta arroz, a cidade está ruim”. Mas ela [a banana] alicia o pessoal a voltar. Até o próprio programa do governo, quando você vai ver, o melhor produto a se colocar lá na merenda escolas: banana. Automaticamente eles foram migrando novamente para a banana, eles entraram com legumes e entraram com outras coisas nas chamadas, porém é a banana que vencia, então eles voltaram para a banana. Agora tem um outro pessoal chegando com mandioca, com outros produtos que introduziu bem na cidade. Tão falando até em fazer uma fabriquinha de farinha e tudo. Pegar o que não foi vendido e transformar em farinha. Então eu acho que está indo bem sim.

**Figura 31** – Bananicultura no Vale do Ribeira.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

Em termos de aceitação dos escolares quanto aos produtos da agricultura familiar inseridos no cardápio, visto a predominância da banana, a resistência se dá em alguns casos em relação aos folhosos, relatam os nutricionistas. Os trabalhos de educação alimentar e nutricional são bem pontuais, afirma a servidora de Peruíbe entrevista, visto a demanda. São muitas escolas, para apenas uma nutricionista no departamento de educação. Sobre a aceitabilidade, a nutricionista relata:

De modo geral, a gente tem um pouco de dificuldade em relação às hortaliças, mas independente de qual seja. Criança vê um verde no prato ela já tende a uma rejeição. Lógico que é um trabalho, tem que ter educação nutricional, tem que ter trabalho da escola, então vai depender muito de unidade para unidade. Tem escolas que tem uma aceitação maior, outras nem tanto. Alguns produtos que acabaram entrando pela chamada pública e que a gente não tinha

anteriormente foram o almeirão e a rúcula. Como eles têm um sabor um pouco mais amargo, um sabor que não agrada ao paladar, principalmente de criança, tentamos inserir isso misturado com outros produtos. Por exemplo, alface é um produto que entre as hortaliças tem uma boa aceitação. A gente tenta fazer um *mix* de folhas, colocar um pouquinho mais de alface e um tiquinho de rúcula, para eles tentarem ir se acostumando e a aceitação ser um pouquinho melhor. Se a gente jogar só rúcula, é 100% de descarte. Então a gente tenta fazer esse trabalho para melhorar a aceitação.

Nessa perspectiva, o trabalho em equipe, nutricionistas junto de merendeiras de cada unidade escolar, é imprescindível para que a aceitação se concretize em níveis positivos. Em Miracatu também existe essa iniciativa de misturar produtos não tão convencionais, no paladar ou hábito das crianças, com outros de maior aceitabilidade. O servidor da alimentação escolar utiliza o caso do pupunha como exemplo. Geralmente este produto é bem aceito pelos adultos, mas pelas crianças ainda há uma certa “estranheza”. O interessante é servir o alimento junto a uma salada diversificada, mais colorida, para “quebrar a palidez” do palmito.

Da mesma forma, quando um produto de uso incomum pelas merendeiras vai ser inserido no cardápio, existe uma necessidade de orientação da preparação, relata o servidor. Este foi o caso quando decidiram inserir a biomassa de banana no cardápio da alimentação escolar.

No fornecimento ao PNAE, a despeito de não ser ainda tão usual, existe a possibilidade de fornecimento de produtos orgânico ou agroecológicos. Para serem listados como tais, as chamadas públicas exigem a produção devidamente certificada. Este ainda não é o caso dos produtores de Peruíbe. Existe a produção que já conta com o manejo orgânico, mas a documentação ainda é incipiente, ou mais ainda, não houve a entrada no processo de certificação. Relata o produtor:

Eu estou buscando uma certificação de orgânico, então toda a minha produção é sem adubo químico e sem agrotóxico. Compro todos os produtos à base de algas marinhas e de esterco de galinha. Minha adubação é toda líquida, mas toda voltada para produto orgânico. Eu estou buscando a certificação, já tive três visitas em meu sítio, mas a produção ainda não é orgânica. Eu vendo hoje sem agrotóxico e sem adubo químico, mas não é orgânico ainda porque eu não tenho certificação.

Em Miracatu também já existem iniciativas para os orgânicos, ainda em processo de transição e atrasados, como sinaliza o representante da cooperativa:

Nós estamos atrasados nesse processo, a gente ainda não conseguiu tocar ele para frente, mas nós temos um [produtor] de orgânico, que ele já era orgânico. E tem alguns que estão começando esse processo de transição. Tudo é muito bem

acompanhado, porque o orgânico você tem que ter o selo, para ser orgânico tem várias exigências, a questão de solo, a vizinhança, tem muitas coisas. A transição não é assim “mês que vem vou ser orgânico”, não é. Às vezes é até mais de um ano. Por isso eu digo que a gente está atraso, tem muitas prefeituras que já estão cotando orgânico, em detrimento do convencional. A prefeitura de São Paulo mesmo está introduzindo bastante orgânico. É uma preocupação que a gente tem, de ofertar orgânico. Ele tem seus benefícios, ligados ao meio ambiente, o preço do orgânico é maior, pelo menos 30% mais caro do que o convencional. Mas é uma transição demorada que a gente está iniciando esse processo.

A despeito de ser uma demanda sinalizada pelos representantes das organizações, existe uma vontade dos agricultores em se adaptarem ao orgânico:

A gente está querendo sair do convencional, já estamos iniciando esse caminho. Esse retorno. Porque na verdade o orgânico é um retorno, é voltar para aquilo que nós saímos. Porque nós viemos do orgânico, nós viemos do natural. Eu vejo a ganância, devido a ganância, “você produz cinquenta, mas se você usar determinado produto isso vai duplicar”, aí começou no que chegou. E hoje, o que nós estamos vendendo, sem sombra de dúvidas está tudo envenenado. Do que você se alimenta hoje que é puro?

Em Pedro de Toledo também há um processo de transição em curso. Afirma o secretário da agricultura que por meio de projetos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) deu-se início à implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs), mas não especificamente com o segmento familiar. Segundo o secretário há empreendimentos promissores de empresários rurais no município.

A despeito desses projetos, ainda não se tem a inserção do orgânico na chamada pública e na efetivação das compras pelo PNAE na prefeitura de Pedro de Toledo. Os projetos da nutricionista eram de trabalhar a questão do orgânico direto nas escolas, como o incentivo de hortas escolares, mas com sua iminente saída do departamento os projetos não irão se concretizar.

Por fim, desafios e expectativas, há muito o que concretizar, em termos de mercados, como o do palmito pupunha, a diversificação da produção, a maior contribuição do PNAE local para os agricultores locais, sobretudo em Miracatu e Pedro de Toledo, a transição para o cultivo orgânico, entre outros.

Contudo, há de se notar que existe uma trajetória em curso. A nutricionista de Peruíbe relembra que a situação já esteve pior no início, quanto às dificuldades.

A gente passou por muitas fases. Do que começou, a gente melhorou muito. Nossas principais dificuldades, principalmente iniciais, era em relação à entrega. Eles demoraram muito, eles tiveram muita dificuldade para se organizar e fazer essa entrega ponto a ponto. Às vezes, a quantidade também. Foi uma questão que



foi trabalhando aos poucos. Eles têm a produção, mas não sabiam quantificar quanto eles tinham de produção. Então, por exemplo, às vezes me passavam: “olha, eu tenho cem quilos de alface para entregar”<sup>5</sup>, chegava na hora não dava cinquenta. Por que? Porque eles visualizavam, dentro do sítio deles, eles imaginavam que seria tanto, mas chegava na hora não era. Essa foi a dificuldade para quantificar. Para organizar a questão do frete foi também um pouco complicado. Hoje em dia a gente já não tem tanto esses problemas. Hoje em dia, nossas dificuldades são em relação aos imprevistos mesmo. Tem semana que tem, aconteceu uma chuva aí eles não possuem mais. Mas a gente consegue adequar, é até de menos hoje em dia.

A perspectiva é de melhorias também na qualidade da produção. O representante da cooperativa lembra que antes da organização, muitos produtores possuíam dívidas nos bancos e uma produção de banana em menor qualidade do que as que são produzidas por eles atualmente. O mercado era principalmente o da fábrica de doce de banana, cuja produção é realizada com o descarte. Não era preciso uma produção tão exigente em termos de qualidade: “tinha produtor que só entregava na fábrica e hoje ele já entrega aqui, para consumo da prefeitura, a prefeitura é exigente”.

#### **4.5. Agricultura e meio ambiente: contradição ou integração?**

O Vale do Ribeira, usualmente conhecido por seus parques e reservas, conta com o maior fragmento de Mata Atlântica preservada. Existe uma atuação dos órgãos públicos competentes ao meio ambiente para que a área não venha a ser devastada. Por outro lado, isso cria uma situação de convivência de ocupações e usos da terra, com destinação disparada aos fragmentos de preservação.

O secretário da agricultura de Pedro de Toledo sinaliza a situação ao lembrar que na região em que se situa o município, de 90% a 92% das terras se encontram em área preservada. O pequeno percentual de aproximadamente 8% é de ocupação humana, em diferentes usos. Desta parte, o secretário aponta que a metade (4%) é agricultável, mas ainda se descontam os solos estéreis, as terras bem acidentadas, as áreas perto de áreas de preservação, os rios, enfim, todas as áreas que estão situadas nas propriedades, mas que de alguma forma não se pode produzir.

Ressalta ainda o secretário que isso se estende a todos os municípios do entorno, como Miracatu e Itariri. Só no município de Pedro de Toledo há terras que

---

<sup>5</sup> Nas chamadas públicas há a exigência de que toda quantidade de alimento a ser fornecida seja pesada, até mesmo os alimentos folhosos, usualmente vendidos por unidade. Além disso, devem ser lavados e devidamente embalados.

se situam em duas áreas preservação, dentre essas o Núcleo Itariru do Parque Serra do Mar.

Tendo em vista este quadro, o secretário aponta que fica bem apertada a condição do desenvolvimento rural no município, para que se concretize, e isso acarretou em uma perda de espaço no mercado para municípios com grandes extensões de plantios, citando os exemplos de Embu-Guaçu e Apiaí.

A presença destas áreas de preservação e a atuação dos órgãos de meio ambiente, trouxe à tona a questão do uso e ocupação do solo com um recente episódio de desapropriação de aproximadamente 15 agricultores e suas respectivas famílias<sup>6</sup>. Nas palavras do secretário:

Eles vêm tirando os agricultores de dentro do parque, eles vêm remanejando eles para a cidade. Eu digo para você: o cara está acostumado com o sítio, onde ele tem galinha, tem ovos, tem um porco, tem um boizinho, tem leite, eles jogam em uma casa popular um agricultor desse. Ele vai fazer o que?

O entrevistado segue dizendo que este fato desestabilizou a agricultura familiar no município e que a alternativa encontrada pela gestão pública foi a intensificação do uso de tecnologia:

Está trazendo cursos de hidroponia, cursos de seleção genética das plantas, para melhorar a resistência. Só que para mudar uma cultura, você não muda do dia para a noite. Quem está acostumado a plantar com tempo de lua e crendices, para mudar esse tipo de coisa, demora um pouco. Para isso que a gente vem fazendo parceria com o SENAI, com o SEBRAE, para estar trazendo cursos para eles. Para duas coisas: para eles mudarem a crendice, sair daquele sistema antigo e ir para uma tecnologia mais nova; e também para o reaproveitamento de alimentos, porque eles conseguem beneficiar algumas coisas, industrializar algumas coisas, fazer polpa, fazer doce, compotas, conservas. Estamos conseguindo fazer com que esses 4% seja o suficiente para eles sobreviverem aqui, porque senão ia parar mesmo.

É com essa mesma parceira com o SEBRAE que foi citado a implantação dos projetos de SAFs no município de Pedro de Toledo, uma prática de consorciar a agricultura com a floresta, uma readequação ao ambiente natural. Contudo, há um contraponto de concepções em até que ponto o caminho é deixar de lado os

---

<sup>6</sup> Episódio similar a este também aconteceu há algum tempo na região do município de Miracatu, como aponta a reportagem do TV Tribuna em 23 de maio de 2013: “Centenas de produtores de Miracatu serão obrigados a deixar suas casas. Ação do governo do Estado determina que as famílias deixem a área. Local faz parte da reserva ecológica Juréia-Itatins”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2013/05/centenas-de-produtores-de-miracatu-serao-obrigados-deixar-suas-casas.html>>. Acesso em 31 julho 2018.

conhecimentos e práticas tradicionais, ou o caminho é o retorno ao natural, como pontua o agricultor entrevistado quando indagado sobre os alimentos orgânicos.

Em Peruíbe o impasse é o mesmo. No questionamento acerca da produção orgânica, o agricultor entrevistado também retoma a questão das áreas de preservação em relação à agricultura do município.

Muitas vezes a gente gosta de pegar e expor como nossa cidade é turística, litoral e não sei o quê, isso e aquilo. Nosso território de Peruíbe, mais ou menos, 80% do território ou mais é preservado e nós estamos dentro e entorno da Serra do Mar e da Estação Ecológica Juréia-Itatins, então são duas reservas ecológicas e tudo. A gente tem que trabalhar muito porque o nosso território, além de ser praia, não tem ainda uma agricultura desenvolvida, mas devagarzinho a gente está conseguindo. [...] Então, aqui em Peruíbe é crítico de um lado, mas excelente no outro. Não é permitido usar produtos químicos, praticamente toda a nossa produção aqui em Peruíbe é voltada mais para esse sentido, sem agrotóxico e sem adubo químico. É claro que tem algumas pessoas que usam, mas a grande maioria dos nossos produtos já foram até testados e tudo, é sem agrotóxico e sem adubo químico.

Esta é uma verdadeira conexão dos usos com o ambiente natural, pressuposto claro de desenvolvimento sustentável: oportunidade de produzir nos moldes adequados à realidade natural do município. Por outro lado, como afirma um agricultor de Miracatu, “aqui o Meio Ambiente cai em cima” e as desapropriações acabam acontecendo, além de outros conflitos que eventualmente venham a ocorrer entre agricultores e os órgãos públicos.

Curiosamente, o representante da associação de Miracatu também retoma a questão do contexto ambiental do Vale do Ribeira quando é indagado acerca da possível e promissora produção de orgânicos pelos associados.

A ideia é, nos próximos cinco anos, já ter pelo menos uns 70% da nossa produção orgânica, a meta é essa. É um processo lento, é um desafio, porque eu acho que aqui, a região do Vale do Ribeira, já tem esse apelo natural de iniciar um projeto, um processo de agricultura sustentável, por todo o histórico, pela reserva de Mata Atlântica. Aqui no Vale a gente consegue morar e produzir com menos de 20% do território. O restante é Mata Atlântica preservada. Então a gente já tem esse apelo natural, vem de encontro com a gente estar produzindo de forma orgânica, mas a gente tem que dar o mínimo de viabilidade para o produtor. Esse que é o grande desafio, deixar uma matriz produtiva, que é convencional, que é o produtor manter uma produtividade em cima de produto químico, em cima de defensivo, enfim, e criar uma alternativa sustentável para que ele financeiramente com essa diferença de produtividade que dá entre uma matriz e outra não afete o bolso dele. Esse é o grande desafio, mas a gente já fez alguns estudos, hoje o mercado já oferece alguma

possibilidade de você estar produzindo de forma sustentável e que você se assegure em uma produtividade.

**Figura 32** – Centro da cidade de Miracatu e áreas de preservação.



**Fonte:** Trabalho de campo (maio de 2018).

É claro o fato de que a produção orgânica surge como estratégia de agregar valor à produção local. Com os conflitos territoriais envolvendo a preservação ambiental, muitos se veem ameaçados pelos órgãos de fiscalização, seja o temor de desapropriação ou de advertência e multa quanto aos mecanismos de produção.

Nessa perspectiva, os agentes em questão caminham para a criação de uma identidade que melhor posicione os seus produtos nos mercados em geral, até mesmo no mercado institucional da alimentação escolar. O Vale do Ribeira poderá experimentar uma situação que coloque em cheque a visão de que a agricultura e a preservação ambiental são dimensões que se contradizem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mais recentes políticas públicas para a agricultura familiar brasileira estão imersas em um contexto multidimensional, envolto em questões como desenvolvimento territorial rural, segurança alimentar e nutricional, sustentabilidade e alimentação escolar. Não obstante, a atual situação de vulnerabilidade socioeconômica de populações territoriais está ancorada no histórico colonial da questão agrária brasileira e na modernização conservadora da agricultura levada a cabo em décadas mais recentes.

A abordagem territorial de desenvolvimento aplicada nas políticas públicas permitiu a perspectiva da descentralização como forma de controle social, pautada no trabalho conjunto entre as esferas municipais, estaduais e federal, além da criação de colegiados que permitiram uma participação dos segmentos sociais, sobretudo a agricultura familiar, as populações tradicionais e as populações originárias. Por outro lado, há a preocupação quanto aos impasses que a estrutura de poder local pode causar no atraso ao atendimento das demandas populares.

A despeito de serem institucionalizados os territórios zonas como áreas de operação das políticas públicas territoriais, sob os índices de concentração de pobreza e pouca articulação econômica com os mercados nacionais, na perspectiva territorial vem se desdobrando análises quanto aos aspectos relacionais preexistentes e os catalisados pelas políticas públicas.

Contudo, a política territorial favorece para que inovações sejam empreendidas no rol da perspectiva de desenvolvimento, como aquelas apontadas por Ortega (2016) referentes à visão do território para além da municipalidade; da consideração do rural como espaço, para além da visão estritamente setorial; e da superação da dicotomia rural-urbano. Estes foram os princípios em que se assentou o Programa Território da Cidadania.

Os Territórios da Cidadania Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira situados no Estado de São Paulo, a despeito de estarem ambos inseridos como foco das políticas territoriais, possuem características que se confluem e outras que se divergem. Isso se deve às suas respectivas trajetórias históricas.

Nessa perspectiva, em uma possível comparação entre os dois territórios considerando os resultados das políticas públicas, deveria se levar em conta as

relações que se estabelecem entre os agentes dos territórios no processo de organização dos arranjos socioprodutivos.

No mercado institucional da alimentação escolar, como política pública para a agricultura familiar, existe o aparato legal que garante aos segmentos populares pelo menos 30% dos repasses financeiros para a compra de seus produtos. Contudo, o cálculo da verba repassada considera o tamanho do contingente estudantil.

O contexto geográfico do Estado de São Paulo, sobretudo referente à demografia, influencia na estratégia de expansão territorial dos mercados institucionais de forma diferenciada entre o Pontal do Paranapanema e o Vale do Ribeira. Através da verificação da demanda externa aos territórios, constatou-se que os municípios que demandaram produtos do Pontal do Paranapanema situam-se no conjunto administrativo da região de Presidente Prudente. Assim, os produtos em sua maioria eram de origem animal e os fornecedores com um perfil não condizente com o segmento da agricultura familiar.

Por outro lado, a demanda externa do Vale do Ribeira teve como agentes fornecedores a agricultura familiar, responsável por levar produtos *in natura*, com majoritária participação da banana, às escolas de municípios situados no complexo metropolitano paulista. Nessa perspectiva, a proximidade e a distribuição da população são fatores determinantes para a expansão territorial do Vale do Ribeira no mercado institucional da alimentação escolar e para o comportamento das compras públicas do PNAE no contexto geográfico do Estado de São Paulo.

O mercado territorial da alimentação escolar, tanto no Pontal do Paranapanema como no Vale do Ribeira, conta com alimentos *in natura* e minimamente processados fornecidos pela agricultura familiar. Os demais fornecedores ficam a cargo de fornecer gêneros alimentícios da cesta básica, como arroz e feijão, e os alimentos de origem animal, como receptores de maiores volumes de verbas da alimentação escolar.

Mesmo sendo foco das políticas, o mercado territorial da alimentação escolar ainda não conta com o desempenho mínimo preconizado na lei pelas prefeituras quanto à aquisição de gêneros da agricultura familiar. Estima-se que pelo menos 38 municípios, de um total de 57 no conjunto dos dois territórios (Pontal do Paranapanema e Vale do Ribeira), não atingiram o percentual mínimo de 30% no ano de 2015.

Enfim, as iniciativas dos mercados institucionais foram primordiais para a criação de várias organizações da agricultura familiar no Vale do Ribeira. Inclusive quando se limitaram os recursos repassados via PAA para as compras públicas do seguimento familiar, as organizações buscaram recursos com maior força no âmbito do PNAE, lançando mão das relações preestabelecidas nos contatos com o PAA. Mas a questão da descontinuidade das políticas públicas, devido ao atual cenário de crise e incerto destino político e econômico brasileiro, é persistente e um verdadeiro assombro para as organizações.

As políticas territoriais, nesse aspecto, alteram e catalisam os processos de busca de recursos e relações pelos agentes envolvidos, contribuindo para que eles estejam em maior grau imersos socialmente em territórios-rede.

Os mercados institucionais mostraram esta experiência no Vale do Ribeira, quando as organizações de produtores decidiram se unir em rede para acessar os abundantes recursos do PNAE na capital estadual. A princípio, nos municípios visitados, sobretudo em Miracatu, esta é a principal configuração territorial em rede constatada, superando até mesmo os colegiados territoriais.

A tendência de melhorias no acesso dos produtores organizados é a conquista de novos mercados, como o do palmito pupunha e o de produtos orgânicos, superando, para isso, o impasse da monocultura da banana. Esta talvez seja uma estratégia que auxilie na ampliação do mercado institucional local.

Com o mercado local desenvolvido, o PNAE poderia melhor contribuir em termos de sustentabilidade. Este princípio pode estar em jogo quando a constituição dos territórios-rede no mercado institucional do PNAE se torna a principal fonte de geração de renda. Em contrapartida, a distância percorrida do produto até os locais de consumo não abala o ciclo das cadeias curtas de abastecimento, pois este ciclo condiz muito mais à proximidade relacional, entre produtores e consumidores, do que à proximidade espacial, apontando para amplitude dessas cadeias.

Em suma, a qualidade sustentável do alimento tem o potencial de suprir a falta de sustentabilidade em termos “espaciais”. Como apontado, no Vale do Ribeira há tendência e interesse pela produção orgânica e agroecológica, em superação aos existentes conflitos territoriais entre agricultura e meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; FILHO, N.A. (Org.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Alínea editora. Campinas, 2007. Capítulo 1, p.19-37.

BACCARIN, J. G. et al. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50., 2012, Vitória (ES). **Anais...** Vitória: SOBER, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sistema de produção agropecuário brasileiro**: características e evolução recente. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011. 237p.

BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo - Brasil. **Agroalimentaria**, v. 18, n. 34, p. 57-22, jan./jun. 2012.

BEMERGUY, E.; BUTTO, A. A cidadania nos territórios: o olhar da coordenação executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na agenda de desenvolvimento nacional. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014. p.12-22.

BIAZZO, P. P. Campo e rural, cidade e urbano: distinções necessárias para uma perspectiva crítica em Geografia Agrária. In: MARAFON, G. J.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Interações geográficas**: a conexão interdisciplinar de grupos de pesquisa. Uberlândia: Roma, 2007, p. 10-22.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRAGA, R. Raízes da questão regional no Estado de São Paulo: considerações sobre o Vale do Ribeira. **Geografia**, v. 24, n. 3, p. 43-68, dez./1999.

BRANDÃO, C. A. Território e mudanças no “Padrão de Sociabilidade” no Brasil. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 17-40.

BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Extrato de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>>. Acesso em: 15 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação**



**Adequada no Brasil:** indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar E Nutricional (CONSEA). **O que é o Consea?** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Acesso Público.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>>. Acesso em: 21 abril de 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 abril 2015. Seção 1, p. 21.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral.** Disponível em: <[https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao2.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp)>. Acesso em: 23 maio 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Perfil Territorial do Pontal do Paranapanema**, maio/2015a. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_073\\_Pontal%20Do%20Paranapanema%20-%20SP.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_073_Pontal%20Do%20Paranapanema%20-%20SP.pdf)>. Acesso em: 20 março 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Perfil Territorial do Vale do Ribeira**, maio/2015b. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_100\\_Vale%20do%20Ribeira%20-%20SP.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_100_Vale%20do%20Ribeira%20-%20SP.pdf)>. Acesso em: 20 março 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Pontal do Paranapanema (SP)**. São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_territorio073.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio073.pdf)>. Acesso em: 07 abril 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Relatório anual da Célula do Pontal do Paranapanema – SP:** acompanhamento e informação para o desenvolvimento rural. Presidente Prudente, 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra073.pdf>>. Acesso em: 29 janeiro 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 07 abril 2018.

CANDIOTTO, L. Z. Uma reflexão sobre ciência e conceito: o território na Geografia. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004. p. 67-86.

CAVALCANTI, J. S. B et al. Introdução. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Orgs.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014. p. 29-42.

CONFERÊNCIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VALE DO RIBEIRA, 1., 2006, Registro. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Vale do Ribeira – São Paulo e Paraná**. Registro/SP, 2007. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_territorio100.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio100.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2016.

COUTO, E. P. Segurança alimentar e políticas públicas no capitalismo contemporâneo. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 207-229.

DELGADO, N. G. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 14, p. 173-180, out./1999.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 17-54.

DIEGUES, A. C. S. **O Vale do Ribeira e litoral de São Paulo: meio ambiente, história e população**. São Paulo: CENPEC, 2007. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/cenpec.pdf>>. Acesso em: 26 novembro 2017.

ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: Editora da Unesp, 1. ed., 2009. 357 p.

FELICIANO, C. A. **Territórios em disputa: terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, B. M.; RAMALHO, C. B. Luta pela terra e desenvolvimento rural no Pontal do Paranapanema (SP). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 239-254, set./dez. 2001.

FREITAS, A. F. Por uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 4, p. 667-690, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v54n4/1806-9479-resr-54-04-00667.pdf>>. Acesso em: 30 novembro 2017.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Informações do Municípios Paulistas (IMP)**. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 23 junho 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária**. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2. ed., 2003. 240 p.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, s.1, p. 125-146, 2014.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004. p. 87-119.

HEIDRICH, A. L. Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004. p. 37-66.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-território**: revista de geografia agrária, v.5, n. 10, p. 123-147, ago./2010.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 159-172, ago./1995.

HOPWOOD, B; MELLOR, M.; O'BRIEN, G. Sustainable Development: mapping different approaches. **Sustainable Development**, v. 13, n. 1, p. 38–52, fev./2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Comissão Nacional de Classificação (CONCLA)**. Estruturas. Natureza Jurídica. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura.html>>. Acesso em: 01 dezembro 2017.

\_\_\_\_\_. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Produção Agrícola Municipal. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>>. Acesso em: 26 março 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IPEA Data. Contas Nacionais. Conceitos**. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br/doc/contas%20nacionais-conceitos.doc](http://www.ipeadata.gov.br/doc/contas%20nacionais-conceitos.doc)>. Acesso em: 27 maio de 2018.

KRAEMER, F.; SILVEIRA, T.; ROSSI, C. A. V. Evidências cotidianas de resistência ao consumo como práticas individuais na busca pelo desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 677-700, Rio de Janeiro, set./2012.

LEITE, S. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 55-96.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. 1ª ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232p.

MARSDEN, T. K.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, n. 40, p. 424-38, 2000.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014. Capítulo 4, p.104-135.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

ORTEGA, A. C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, DF: IPEA, 2016. Capítulo 2, p. 34-54.

\_\_\_\_\_.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. Planejamento, desenvolvimento e descentralização: o papel do Estado no desenvolvimento territorial. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, DF: IPEA, 2016. Capítulo 1, p. 17-30.

\_\_\_\_\_. et al. Segurança Alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007. Capítulo 7, p. 175-206.

\_\_\_\_\_.; PIRES, M. J. S. Introdução. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 11-16.

\_\_\_\_\_.; SILVA, F. P. M. As ferramentas da pesquisa qualitativa aplicadas aos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, DF: IPEA, 2016. Capítulo 5, p. 113-122.

PAULINO, E. T. Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 15, Ed. Especial, p. 19-40, ago./2012.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. **INTERthesis**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-55, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O que é o IDHM**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org>>. Acesso em: 25 julho 2018.

\_\_\_\_\_. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil (2013). **Atlas dos municípios**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em 09 setembro 2017.

QUEIROZ, R. S. **Caipiras negros no Vale do Ribeira**: um estudo de Antropologia. 2. ed. - São Paulo: EdUSP, 2006. 136 p.

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p. 18-52.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel de cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. In: GAZZOLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**: negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 27-51.

RODRIGUES, E. R. et al. Avaliação econômica de sistemas agroflorestais implantados para recuperação de reserva legal no Pontal do Paranapanema, São Paulo. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 31, n. 5, p. 941-948, 2007.

RODRIGUES, L. L.; FERREIRA, D. A. O. Abordagem Leader: uma aproximação com o Programa Territórios da Cidadania. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 41, n. 2, p. 342-360, maio/2014.

SANTOS, F.; FERNANDES, P. F.; ROCKETT, F. C.; OLIVEIRA, A. B. A. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, n. 5, p. 1429-1436, 2014.

SANTOS, K. M. P.; TATTO, N. **Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1258/1419.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 dezembro 2017.

SÃO PAULO. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). **Levantamento Censitário das Unidades de**

**Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA)**. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa>>. Acesso em: 14 novembro 2017.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Regiões Administrativas**. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=50&idd=160#descricao>>. Acesso em: 15 março 2016.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Sistema de Informações Florestais do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.ambiente.sp.gov.br/sifesp>>. Acesso em: 29 outubro 2018.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004. p. 121-147.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-936, abr./2013.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZZOLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 9-24.

\_\_\_\_\_.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1 e 2, p.99-116, jan-dez/2004.

STEGE, A. L.; PARRÉ, J. L. Fatores que determinam o desenvolvimento rural nas microrregiões do Brasil, **Confins**, Paris, v. 1, n. 19, s/p., 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/8640>>. Acesso em: 27 abril 2018.

TRICHES, R. M. Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.13, n.3, p.757-771, set./dez. 2015.

\_\_\_\_\_.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 66-105, abr./2012.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223-226, mar./2013.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014. Capítulo 3, p.80-103.

\_\_\_\_\_. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20, 1996, Caxambú (MG). **Anais...** Caxambú: ANPOCS, out./1996.

ZANONI, M. Prefácio. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014. p.23-28.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com gestor da alimentação escolar

- Há quanto **tempo** trabalha com a alimentação escolar?
- Quais são as **funções** e **tarefas** exercidas pelo funcionário?
- Tem contato direto com os **agricultores**?
  - organizados ou isolados;
  - dentro ou fora do município;
  - participação de reuniões com o poder público e/ou **colegiados** do Território da Cidadania e/ou CAE (existe **CAE** no município?);
- Como são os **contratos** com agricultores?
  - **transporte**: prefeitura fornece ou é próprio do agricultor? se transporta produtos com alta **percebibilidade**, os meios são adequados?
  - **periodicidade** (diariamente, semanalmente, quinzenalmente)
  - **entrega**: centralizada ou por unidade escolar? quem se encarrega de levar os alimentos às escolas?
- O planejamento do **cardápio** está vinculado à capacidade de fornecimento agricultores (**sazonalidade** – ciclos produtivos, quantidade, qualidade)?
- Quais são os **produtos**?
  - **tipo** (verduras, legumes, frutas, carnes, leites e laticínios, ovos);
  - grau de **processamento** (descascados, picados, lavados, industrializados);
  - **quantidade** e **preço** (como é estipulado?);
- Existem **dificuldades** do cumprimento aos contratos (**regularidade**: prazos, qualidade e quantidade)? Quais?
- Existem dificuldades na **rede de relações** (agricultores, escolas, prefeitura)? Quais?
- Existem **incentivos** por parte do poder local?
- Se o município **não atinge os 30%**, qual o motivo?
- Demais pontos:
  - **aceitação** da merenda pelos **estudantes**;
  - **desafios** para o PNAE no município.



## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com agricultor fornecedor

- Há quanto **tempo** fornece para a alimentação escolar?
  - Condição das terras (proprietário, alugada, posseiro...);
  - **Trabalho**
    - membros da **família**;
    - outras pessoas (assalariados, multirão...);
  - O que **produz** e quais as **técnicas** e **equipamentos** de produção e formas de **acesso** (próprios, alugados, de organizações)?
  - Quais são os **produtos**?
    - **tipo** (verduras, legumes, frutas, carnes, leites e laticínios, ovos);
    - grau de **processamento** (descascados, picados, lavados, industrializados);
    - **quantidade** e **preço** (como é estipulado?);
  - O **principal produto** na aquisição da renda?
  - Os **contratos**, como são?
    - **transporte**: prefeitura fornece ou é próprio do agricultor? se transporta produtos com alta **percebibilidade**, os meios são adequados?
    - **periodicidade** (diariamente, semanalmente, quinzenalmente)
    - **entrega**: centralizada ou por unidade escolar?
  - Existem **dificuldades** do cumprimento aos contratos (**regularidade**: prazos, qualidade e quantidade)? Quais?
  - Participa de organizações (associações, cooperativas) e/ou colegiados e **CAE**?
  - Existem dificuldades na **rede de relações** (agricultores, escolas, prefeitura)?  
Quais?
  - Importância do PNAE para a **renda** e para o **investimento** e comercialização;
  - Acessa outras políticas públicas (**PRONAF, PAA**)?
  - Fornece para quais **outros mercados** (convencionais e institucionais);
  - Existem iniciativas do **governo local**? PNAE e outras.
  - Demais pontos:
    - desafios para o PNAE no município.
- Se associado:
- **ganhos** e **participação** na organização.

### APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com representante de organização

- Há quanto **tempo** trabalha com a alimentação escolar?
- Quais são as **funções** e **tarefas** exercidas pelo representante?
- Qual a **natureza da organização** (própria aos agricultores ou “empresarial”, a **sede** é no município? Existem **filiais** e/ou centros de distribuição em outras localidades)?
- Qual o **histórico** da organização?
- Qual o **número de associados**;
- Qual o **papel da organização** na **mediação** entre agricultor e PNAE?
- Qual a importância do PNAE como fonte de **comercialização**;
- Existe **incentivo** à formalização, associação e tecnificação? O **PNAE** **contribui**?
- Qual a forma de **transporte** (da organização ou dos agricultores?);
- Como é o acesso aos **equipamentos** de **processamento** e de **produção** pelos agricultores?
- Qual a relação com **outros mercados consumidores**?
- Existe **apoio público** e **articulação** junto ao poder local?
- Participa de colegiados e/ou CAE?
- Como é dividido os **ganhos** da produção com os organizados?
- **Desafios** para o PNAE no município.