

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:  
ESTUDO COMPARATIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM DRACENA E REGENTE  
FEIJÓ (SP).**

ELLEN TAMIREZ PEDRIALI COLNAGO



PRESIDENTE PRUDENTE

2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:  
ESTUDO COMPARATIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM DRACENA E REGENTE  
FEIJÓ (SP).**

Ellen Tamires Pedriali Colnago

Dissertação de Mestrado elaborada junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia – Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico - Linha de Pesquisa: Dinâmicas Agrárias, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, para obtenção do Título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosangela Ap. de Medeiros Hespanhol

Presidente Prudente

2018



## FICHA CATALOGRÁFICA

C717d

Colnago, Ellen Tamires Pedriali

Desenvolvimento Territorial e Alimentação Escolar : estudo comparativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Dracena e Regente Feijó (SP). / Ellen Tamires Pedriali Colnago. -- Presidente Prudente, 2018

376 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente

Orientadora: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespagnol

1- Desenvolvimento Territorial , 2- PNAE , 3- Arranjos institucionais. 4- Alimentação Escolar. 5- Agricultura Familiar. I. Título. autor (a).



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

**CERTIFICADO DE APROVAÇÃO**

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: estudo comparativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Dracena e Regente Feijó (SP).

**AUTORA: ELLEN TAMIRES PEDRIALI COLNAGO**

**ORIENTADORA: ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL**

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em GEOGRAFIA, área: Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL  
FCT / UNESP/Presidente Prudente(SP)

Prof. Dr. ANA ELISA BRESSAN SMITH LOURENZANI  
Faculdade de Ciências e Engenharia - UNESP/Tupã

Prof. Dr. ESPERIDÃO PAULON GIRARDI  
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Presidente Prudente, 10 de dezembro de 2018

*Dedico esse trabalho as pessoas mais importantes da minha vida: Aos meus pais Elías e Sonia e ao meu noivo Cristiano, por todo apoio, carinho e dedicação oferecidos ao longo da minha trajetória no mestrado.*

---

## AGRADECIMENTOS

---

Agradecer é o momento de externalizar o sentimento de gratidão por ter chegado até aqui.

Primeiramente à Deus, por sempre se fazer presente em minha vida, a quem eu recorro sempre em minhas orações e sinto verdadeiramente o seu amor por mim. Obrigada Deus por me possibilitar chegar até aqui, me concedendo através do Espírito Santo, sabedoria e discernimento para a concretização deste trabalho.

À Nossa Senhora, a qual sou devota, e consagrei este trabalho, obrigada minha Mãe, pelas conquistas alcançadas em minha vida!

Aos meus pais Elias e Sonia, por todo carinho e confiança depositados no meu potencial para chegar até aqui!. Obrigada Pai e Mãe por terem me acompanhado nas entrevistas de campo e me apoiado com todo amor em mais um ciclo de minha vida, assim como vocês sempre fazem. Vocês são o meu esteio, o meu tudo! Eu amo muito vocês!.

Ao meu Noivo (futuro esposo), Cristiano, por cada palavra de carinho dita ao longo da minha trajetória no mestrado. Agradeço, meu amor, pelo seu total apoio, e pelas idas a campo em cada propriedade rural dos agricultores familiares entrevistados, vivendo uma experiência única. Eu amo muito você!

À Professora Rosangela, pelo ser humano e profissional que é. Professora muito obrigada por ter sido minha orientadora por tantos anos, desde a graduação. Agradeço por ter convivido com uma pessoa tão ética e profissional em seu trabalho, que me possibilitou crescer profissionalmente, não só com o seu exemplo, mas por todo o ensinamento. Obrigada por cada sugestão, que colaboraram para a constituição deste trabalho.

À minha família Pedriali e Colnago, em especial as minhas avós Josefina e Maria, por sempre me colocarem em suas orações e me apoiarem. As minhas primas Jaqueline, Janaine, Andressa e Fernanda, por cada palavra amiga, e total apoio. Amo vocês como se fossem minhas irmãs.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, por cada ensinamento proporcionado ao longo desta trajetória. Agradeço de coração aos Professores das disciplinas que realizei durante o mestrado, Rosangela Hespanhol, Nivaldo, Rosangela Thomaz, Eda, Carminha e Everaldo. Muito obrigada Professores!

À Professora Claudia Balzanelli, pela tradução do resumo em língua estrangeira.

Aos funcionários da Seção de Pós-Graduação da FCT- Unesp, por toda atenção dada ao longo desses anos, pela simpatia e profissionalismo. Muito obrigada!

À todos os membros do GEDRA, por todas as conversas e ensinamentos compartilhados. Agradeço à Eliane Santos, por ter se tornado uma pessoa pela qual tenho um carinho muito especial! Obrigada por dividir suas experiências profissionais e de vida comigo! Te admiro muito por isso!

Aos profissionais que entrevistei nas minhas pesquisas de campo, em especial aos Agrônomos do EDR de Dracena e Presidente Prudente, e os da Casa da Agricultura de cada município. As nutricionistas e aos membros do CAE entrevistados em Dracena e Regente Feijó, e a presidente da COOPADRA (Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Dracena). Muito obrigada por cada conhecimento compartilhado, e pela receptividade que vocês me concederam. A informação transmitida por vocês é de grande valia para este trabalho. Muito obrigada!

E, por fim, aos agricultores familiares que entrevistei, tanto em Dracena como em Regente Feijó, pelas informações e conhecimentos transmitidos durante a aplicação dos questionários. Por terem me recebido prontamente em suas propriedades rurais e pela receptividade oferecida! Deixo aqui o meu muito obrigada e o carinho que sinto por vocês!

---

## **APOIO INSTITUCIONAL**

---

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Processo nº 2016/01126-6. Agradeço as agências de fomento à pesquisa, por terem apoiado financeiramente este trabalho.

Além da bolsa de estudos que permitiu dedicação exclusiva ao mestrado, a FAPESP, também disponibilizou reserva técnica que foi utilizada para aquisição de equipamento como gravador, além dos recursos para a realização das pesquisas empíricas em Dracena e Regente Feijó, e a participação em eventos científicos, que possibilitaram, além da divulgação dos resultados parciais da pesquisa, a aquisição de novos conhecimentos e a troca de experiências. Muito obrigada!



---

## RESUMO

---

A pesquisa tem como objetivo principal compreender o funcionamento e a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios de Dracena e Regente Feijó, localizados no Estado de São Paulo, Brasil, a partir de um estudo comparativo que identifica a constituição dos arranjos institucionais necessários para a sua execução. Para alcançar o objetivo proposto foram adotados como procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica, coleta de dados em fontes secundárias e trabalhos de campo nos municípios selecionados, com a realização de entrevistas com atores e sujeitos sociais fundamentais para a formação dos arranjos institucionais. O PNAE, a partir de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos municípios, estados e Distrito Federal, deveriam ser utilizados para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Com a promulgação dessa lei, se criou um mercado institucional para os produtos dos agricultores familiares, o que trouxe do ponto de vista da execução do PNAE na escala municipal, a necessidade de articulação dos atores sociais para implementá-lo de modo a se alcançar os 30% exigidos. As transformações no programa, também sofreram influências da abordagem do desenvolvimento territorial, que preza pela a integração entre campo e cidade, e valoriza as relações políticas, econômicas, sociais e institucionais capazes de gerar mudanças socioeconômicas, através da execução de políticas públicas, como o PNAE. Dos resultados obtidos com a pesquisa, podemos assinalar que a atuação dos membros dos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e Presidente Prudente e agrônomos das Casas da Agricultura, de cada município selecionado, foram de extrema importância para incentivar a participação dos agricultores familiares no programa por meio de organização coletiva formal, no caso do município de Dracena, e da constituição de um grupo informal em Regente Feijó. A nutricionista em Dracena e a atuação dos membros da Cozinha Piloto em Regente Feijó também foram importantes para incorporar os produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, do mesmo modo que, em cada município, temos a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), trabalhando na prestação de contas e fiscalização das escolas no primeiro município e, apenas, na prestação de contas na segunda localidade. A participação dos agricultores familiares por meio da cooperativa em Dracena no PNAE permite que eles entreguem produtos *in natura*, processados como o leite pasteurizado e polpas de frutas, situação oposta a que ocorre em Regente Feijó, onde os produtores entregam somente de forma *in natura*. Constatou-se que para os agricultores familiares participantes do PNAE em Dracena e Regente Feijó, o programa tem gerado resultados em termos de garantia de comercialização e renda. Isso demonstra que a constituição dos arranjos institucionais em cada município pesquisado tem possibilitado que o programa garanta efeitos positivos, em termos de sua operacionalização na escala municipal, valorizando a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

**Palavras-chaves:** PNAE. Desenvolvimento Territorial. Arranjos institucionais. Alimentação Escolar. Agricultura Familiar.

---

## ABSTRACT

---

The main objective of this research is to understand the operation and management of the National School Feeding Program (PNAE) in Dracena and Regente Feijó, both cities located in the State of São Paulo, Brazil, based on a comparative study that identifies the constitution of the institutional arrangements necessary for its implementation. In order to reach the proposed objective, methodological procedures were adopted: bibliographic review, data collection in secondary sources and fieldwork in selected municipalities, with interviews with actors and social subjects fundamental to the formation of institutional arrangements. PNAE, since 2009, with the promulgation of Law No. 11.947, established that at least 30% of the resources transferred by the National Education Development Fund (FNDE) to the municipalities, states and Federal District should be used for the acquisition of family farming products. With the enactment of this law, an institutional market was created for the products of family farmers, which brought from the point of view of the implementation of the PNAE in the municipal scale, the need of articulation of the social actors to implement it in order to reach the 30% required. The transformations in the program have also been influenced by the territorial development approach, which emphasizes the integration between the countryside and the city, and values political, economic, social and institutional relations capable of generating socioeconomic changes through the implementation of public policies, such as PNAE. From the results obtained by the research, we can point out that the work of the members of the Rural Development Offices (EDRs) of Dracena and Presidente Prudente, and agronomists of the Places of the Agriculture of each selected municipality were extremely important to encourage the participation of family farmers in the program through a formal collective organization, in the case of Dracena city, and the establishment of an informal group in Regente Feijó city. The nutritionist in Dracena and the activities of the members of the Support Kitchen in Regente Feijó were also important to incorporate the products of family agriculture in school feeding, as well as in each municipality we have the activity of the School Feeding Council (CAE) working in the accountability and supervision of schools in the first municipality and only in the submission of accountability in the second city. The participation of family farmers through the cooperative in Dracena in the PNAE allows them to deliver fresh products as well as the processed ones, such as pasteurized milk and fruit pulps, a situation opposite to what happens in Regente Feijó, where producers deliver only in fresh products. It was verified that for the family farmers participating in the PNAE in Dracena and Regente Feijó, the program has generated results in terms of guarantee of commercialization and income. This demonstrates that the constitution of institutional arrangements in each municipality has enabled the program to ensure positive effects in terms of its operation at the municipal level, valuing the purchase of foodstuffs from family agriculture.

**Keywords:** PNAE. Territorial Development. Institutional arrangements. School Feeding. Family farming.

---

## LISTA DE FIGURAS

---

<b>Figura 1:</b>	Modelo analítico adotado para compreensão da formação dos Arranjos Institucionais.....	82
<b>Figura 2:</b>	Edificação da Cozinha Piloto no município de Regente Feijó.....	217
<b>Figura 3:</b>	Sede da COOPADRA e da APRD, no município de Dracena. Estrutura adquirida com recursos do Microbacias II, produtores e prefeitura municipal.....	230
<b>Figura 4:</b>	Escolaridade dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	248
<b>Figura 5:</b>	Condição dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	252
<b>Figura 6:</b>	Formas de aquisição das propriedades rurais dos entrevistados que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	253
<b>Figura 7:</b>	Composição da renda monetária familiar dos entrevistados que entregam para o PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	262
<b>Figura 8:</b>	Principais meios de divulgação do PNAE no município de Dracena e Regente Feijó.....	285
<b>Figura 9:</b>	Órgãos e pessoas responsáveis por estimular a participação dos produtores rurais no PNAE, nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	286
<b>Figura 10:</b>	Cultivos de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Dracena.....	292
<b>Figura 11:</b>	Produção de acerola irrigada e de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Dracena.....	293
<b>Figura 12:</b>	Produção de mamão de um dos produtores entrevistados no município de Dracena.....	293
<b>Figura 13:</b>	Produção de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Regente Feijó. ....	294
<b>Figura 14</b>	Produção de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Regente Feijó.....	294
<b>Figura 15:</b>	Valores médios totais recebidos pelos produtos entregues no PNAE pelos produtores nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	302

---

## LISTA DE MAPAS

---

<b>Mapa 1:</b>	Localização dos municípios de Dracena e Regente Feijó na Região Administrativa de Presidente Prudente.....	25
<b>Mapa 2:</b>	Localização dos municípios de Dracena e Regente Feijó na Região Administrativa de Presidente Prudente.....	133
<b>Mapa 3:</b>	Municípios que compõem a Nova Alta Paulista e da Alta Sorocabana e/ou Pontal do Paranapanema.....	135
<b>Mapa 4:</b>	Municípios que a COOPADRA de Dracena entrega produtos no PNAE.....	235

---

## LISTA DE QUADROS

---

<b>Quadro 1:</b>	Tamanho da amostra de produtores rurais pesquisados e participantes do PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	27
<b>Quadro 2:</b>	Alimentos Básicos –FNDE.....	114
<b>Quadro 3:</b>	Características do PNAE.....	126
<b>Quadro 4:</b>	A participação dos atores sociais na execução do PNAE e a formação de arranjos institucionais no município de Dracena e Regente Feijó.....	244
<b>Quadro 5:</b>	Membros das famílias dos produtores pesquisados que moram na propriedade rural– Dracena e Regente Feijó. ....	256
<b>Quadro 6:</b>	PNAE: Membros da família dos produtores e suas profissões e ocupações externas à propriedade em Dracena e Regente Feijó.....	259
<b>Quadro 7:</b>	Principais lavouras cultivadas e locais de comercialização dos produtores entrevistados participantes do PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	267
<b>Quadro 8:</b>	Meios de produção utilizados pelos produtores entrevistados que participam do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	273
<b>Quadro 9:</b>	Meios de Produção Próprios e de uso coletivo dos produtores entrevistados que participam do PNAE no município de Dracena.....	275
<b>Quadro 10:</b>	Insumos utilizados no processo produtivo pelos produtores participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	277
<b>Quadro 11:</b>	Técnicas e Insumos utilizados pelos produtores participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	280
<b>Quadro 12:</b>	Tipos de Produtos e quantidade (volume) entregue no PNAE pelos produtores entrevistados no município de Dracena em 2016.....	288
<b>Quadro 13:</b>	Tipos de Produtos e quantidade (volume) entregue no PNAE pelos produtores entrevistados no município de Regente Feijó em 2016.....	291

---

## LISTA DE TABELAS

---

<b>Tabela 1:</b>	Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no período de 1995 a 2016.....	122
<b>Tabela 2:</b>	Valor <i>per capita</i> repassado pelo FNDE, por modalidade de ensino – 2013 e 2017.....	124
<b>Tabela 3:</b>	Municípios de Dracena e Regente Feijó: densidade demográfica, grau de urbanização, população urbana e rural nos anos de 1990, 2000, e 2010.....	148
<b>Tabela 4:</b>	Taxa Geométrica de crescimento anual da população do município de Dracena e Regente Feijó.....	149
<b>Tabela 5:</b>	População por faixas etárias nos municípios de Dracena e Regente Feijó nos anos de 1990, 2000 e 2010.....	150
<b>Tabela 6:</b>	Empregos formais em diversos setores da economia nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1991, 2000 e 2010.....	151
<b>Tabela 7:</b>	PIB e atividades econômicas no município de Dracena: 1990 a 2013.....	152
<b>Tabela 8:</b>	PIB e atividades econômicas no município de Regente Feijó: 1999 a 2013.....	153
<b>Tabela 9:</b>	PIB <i>per capita</i> no município de Dracena e Regente Feijó: 1999 a 2013...	154

<b>Tabela 10:</b>	IDH dos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	155
<b>Tabela 11:</b>	Utilização das terras segundo número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada no município de Dracena em 1995/96 e 2006.....	157
<b>Tabela 12:</b>	Utilização das terras segundo o número de estabelecimentos e área ocupada no município de Regente Feijó em 1995/1996 e 2006.....	158
<b>Tabela 13:</b>	Principais lavouras temporárias em termos de produção e área colhida no município de Dracena em 1995/96 e 2006.....	159
<b>Tabela 14:</b>	Principais lavouras temporárias em termos de produção e área colhida no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006.....	161
<b>Tabela 15:</b>	Principais lavouras permanentes em termos de produção e área colhida no município de Dracena em 1995/96 e 2006.....	163
<b>Tabela 16:</b>	Principais lavouras permanentes em termos de produção e área colhida no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006.....	164
<b>Tabela 17:</b>	Rebanhos por espécie nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1995/96 e 2006.....	165
<b>Tabela 18:</b>	Finalidade do rebanho bovino nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 2006.....	166
<b>Tabela 19:</b>	Número e área ocupada dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total no município de Dracena em 1995/96 e 2006.....	167
<b>Tabela 20:</b>	Número e área ocupada dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006.....	168
<b>Tabela 21:</b>	Condições dos Produtores nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1995/96 e 2006.....	169
<b>Tabela 22:</b>	PNAE em Dracena: Recursos financeiros aplicados em 2014, 2015 e 2016.....	221
<b>Tabela 23:</b>	Recursos financeiros aplicados na alimentação escolar em 2015 e 2016.....	222
<b>Tabela 24:</b>	PNAE: Valor transferido pelo FNDE e valor das aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Dracena, 2011-2016.....	223
<b>Tabela 25:</b>	Valor transferido pelo FNDE e aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Regente Feijó, 2011-2016.....	224
<b>Tabela 26:</b>	Valor transferido pelo Governo do Estado de São Paulo e aquisições de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Dracena em 2016.....	225
<b>Tabela 27:</b>	Valor transferido pelo governo do Estado de São Paulo e aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Regente Feijó em 2016. ....	226
<b>Tabela 28:</b>	Faixa etária dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	247
<b>Tabela 29:</b>	Tempo de moradia na propriedade rural dos produtores que participam do PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	250
<b>Tabela 30:</b>	Tempo de trabalho na atividade agropecuária pelos produtores entrevistados que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	251

<b>Tabela 31:</b>	Área em hectares (ha) das propriedades dos entrevistados que entregam no PNAE em Dracena.....	255
<b>Tabela 32:</b>	Renda familiar mensal dos produtores rurais participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	263
<b>Tabela 33:</b>	Produção Pecuária dos produtores que entregam no PNAE no município de Dracena.....	269
<b>Tabela 34:</b>	Produção pecuária realizada pelos produtores que entregam no PNAE no município de Regente Feijó.....	270
<b>Tabela 35:</b>	Criação de suínos, caprinos e galinhas pelos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena.....	271
<b>Tabela 36:</b>	Criação de suínos, caprinos e galinhas pelos produtores rurais que entregam no PNAE em Regente Feijó.....	271

---

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

AID: Agency for International Development
ANA: Articulação Nacional de Agroecologia
APAE: <i>Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais</i>
APRA: Associação dos Produtores Rurais de Anhumas
APRD: Associação de Produtores Rurais de Dracena
BIRD: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE: Conselho de Alimentação Escolar
CAIC: Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATI: Coordenaria de Assistência Técnica e Integral
CBRN: Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CCC: Commodity Credit Corporation
CEAGESP: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CICMA: Colonização Alta Paulista “Max Wirth Companhia de Indústria, Comércio, Mineração e Agricultura
CMDR: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CME: Campanha da Merenda Escolar
CNA: Comissão Nacional de Alimentação
CNME: Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COAF: Cooperativa da Agricultura Familiar de Presidente Prudente
CODEAGRO: Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios
CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSAD’S: Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPADRA: Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Dracena
CPEF: Companhia Paulista de Estradas de Ferro
CPF: Cadastro de Pessoa Física
CODEAGRO: Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios
CSN: Companhia Siderúrgica Nacional
DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf
EDR: Escritório de Desenvolvimento Rural

EJA: Educação de Jovens e Adultos  
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAE: Fundação de Assistência ao Estudante  
FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FAPESP: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FBSSAN: Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FEAP: Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista  
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FISI: Fundo Internacional de Socorro à Infância  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNME: Fundação Nacional de Material Escolar  
GEDRA: Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária  
IAA: Instituto do Açúcar e Alcool  
ICA: Instituto de Cooperativismo e Associativismo  
IBC: Instituto Brasileiro do Café  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano  
INAE: Instituto Nacional de Assistência ao Educando  
INAN: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
JK: Juscelino Kubitschek  
LEADER: Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural  
LOSAN: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
LUPA: Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo  
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC: Ministério da Educação  
MMC: Movimento das Mulheres Camponesas  
MOC: Movimento de Organizações Comunitárias  
MP: Medida Provisória  
MPA: Movimentos de Pequenos Agricultores  
MS: Ministério da Saúde  
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC: Política Agrícola Comum  
PIB: Produto Interno Bruto  
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNME: Programa Nacional de Merenda Escolar  
PMAIS: Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social  
PPAIS: Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social  
PPGG: Programa de Pós-Graduação em Geografia  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PRONAT: Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PTC: Programa Territórios da Cidadania  
SAA: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional  
SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados  
SEIAA: Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento  
SISP: Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Estado de São Paulo  
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural  
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UPA: Unidade de Produção Agropecuária



---

## SUMÁRIO

---

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1</b>	<b>Percurso metodológico.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Recorte espacial da pesquisa.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Procedimentos Metodológicos adotados na pesquisa.....</b>	<b>26</b>
<b>1.2</b>	<b>Estrutura da Dissertação.....</b>	<b>28</b>
<b>2.</b>	<b>AS INTERFACES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ENTRE OS REFLEXOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1</b>	<b>Das políticas setoriais ao desenvolvimento territorial: análise das ações do Estado brasileiro empreendidas no espaço rural.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Centralização e políticas setoriais.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Descentralização e políticas territoriais.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1.2.1</b>	<b>Políticas territoriais nos anos 1990 e 2000.....</b>	<b>51</b>
<b>2.2</b>	<b>A abordagem do desenvolvimento territorial e seus desdobramentos.....</b>	<b>57</b>
<b>2.2.1</b>	<b>O conceito de território (a Geografia como subsídio) .....</b>	<b>61</b>
<b>2.2.2</b>	<b>O conceito de desenvolvimento.....</b>	<b>69</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Os desafios de se implantar políticas públicas com enfoque no desenvolvimento territorial.....</b>	<b>74</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Arranjos institucionais e sua importância para a implantação e funcionamento de políticas públicas na escala local.....</b>	<b>80</b>
<b>3.</b>	<b>A ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) .....</b>	<b>90</b>
<b>3.1</b>	<b>O PNAE como uma política pública de Estado.....</b>	<b>91</b>
<b>3.1.2</b>	<b>O Processo de formação do PNAE.....</b>	<b>97</b>
<b>3.1.3</b>	<b>A descentralização e as transformações na gestão do PNAE.....</b>	<b>107</b>
<b>3.1.4</b>	<b>O desenvolvimento do PNAE após a institucionalização da Lei 11.947 em 2009.....</b>	<b>115</b>
<b>4.</b>	<b>OS MUNICÍPIOS DE DRACENA E REGENTE FEIJÓ NO CONTEXTO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PRESIDENTE PRUDENTE: ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO E DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E AGROPECUÁRIOS.....</b>	<b>132</b>
<b>4.1</b>	<b>O município de Regente Feijó no contexto de formação da Alta Sorocabana de Presidente Prudente.....</b>	<b>137</b>
<b>4.2</b>	<b>O município de Dracena no contexto de formação da Nova Alta Paulista.....</b>	<b>141</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise de indicadores socioeconômicos e da população dos municípios de Dracena e Regente Feijó.....</b>	<b>147</b>
<b>4.4</b>	<b>Análise das atividades agropecuárias nos municípios de Dracena e Regente Feijó entre 1995/96 e 2006.....</b>	<b>155</b>
<b>5.</b>	<b>OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS FORMADOS NOS MUNICÍPIOS DE DRACENA E REGENTE FEIJÓ-SP PARA A EXECUÇÃO DO PNAE.....</b>	<b>170</b>
<b>5.1</b>	<b>O Papel dos Agrônomos dos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e Presidente Prudente no contexto regional e municipal na formação de arranjos institucionais.....</b>	<b>172</b>
<b>5.2</b>	<b>O papel dos agrônomos das Casas da Agricultura na formação dos arranjos institucionais em Dracena e Regente Feijó.....</b>	<b>189</b>

5.3	O funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos arranjos institucionais dos municípios de Dracena e Regente Feijó.....	205
5.4	O papel da nutricionista nos arranjos institucionais de Dracena e Regente Feijó.....	212
5.5	A participação da COOPADRA no arranjo institucional de Dracena.....	228
6.	<b>OS AGRICULTORES FAMILIARES COMO SUJEITOS SOCIAIS IMPORTANTES NA CONSTITUIÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM DRACENA E REGENTE FEIJÓ: ANÁLISE SOCIOECONÔMICA E PARTICIPAÇÃO NO PNAE.....</b>	<b>245</b>
6.1	Identificação dos produtores rurais que entregam no PNAE através da COOPADRA em Dracena e do grupo informal em Regente Feijó.....	247
6.2	Características das unidades produtivas.....	251
6.3	Tipos de atividades desenvolvidas na unidade de produção.....	265
6.4	Meios de produção, crédito rural e assistência técnica.....	272
6.5	Políticas públicas e inserção do produtor rural no PNAE em Dracena e Regente Feijó.....	284
7.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>319</b>
8.	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>327</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>349</b>

---

## 1- INTRODUÇÃO

---

Partimos do pressuposto de que a ação do Estado brasileiro, particularmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>1</sup>, passou, a partir dos anos 1990, a incorporar, no âmbito das políticas, a perspectiva do desenvolvimento territorial concomitante à setorial.

Com a descentralização das políticas públicas e o redirecionamento da intervenção do Estado, este reformula suas ações que deixam de ser unicamente setoriais (FAVARETO, 2007), e adota novas perspectivas de planejamento, que recebem influências da abordagem territorial experimentada em vários países europeus (SILVA, 2012).

Passa-se sobre a influência do Programa LEADER (Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural) desenvolvido na Europa e pelas orientações de agências multilaterais, a valorizar novas concepções de desenvolvimento, que priorizam as especificidades locais/regionais na formulação de políticas públicas, buscando serem “pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço” (OLIVEIRA, 2002, p.8).

Nos anos 1990, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tem-se uma reconfiguração das ações estatais e o marco da incorporação da abordagem do desenvolvimento territorial como subsídio para a implantação de programas governamentais, como o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) na modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais (HESPANHOL R., 2010; WANDERLEY, FAVARETO, 2013).

Em 2003, com o início da gestão do presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o desenvolvimento territorial foi incorporado de forma mais intensa no discurso e nos documentos oficiais sob a valorização do desenvolvimento rural, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) ligada ao MDA (HESPANHOL R., 2010).

Muitas políticas públicas foram implementadas no governo Lula, a partir da criação da SDT, que incorporaram um novo recorte territorial<sup>2</sup>, aglutinando um conjunto de municípios

---

<sup>1</sup> O MDA foi extinto no ano de 2016 pelo governo do Presidente Michel Temer e foi criado em seu lugar a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

<sup>2</sup> O governo brasileiro, por meio do MDA, buscou implantar algumas políticas públicas que visam à ótica territorial numa perspectiva “prática e normativa” de operacionalização (HESPANHOL R., 2010, p.128), em que o território passou a se constituir como uma unidade de operação das políticas públicas, que não traz na perspectiva oficial do Estado brasileiro, as relações de poder e conflitos, intrínsecos ao próprio conceito presente na Ciência Geográfica (HESPANHOL R., 2010; SOUZA; 2005).

que apresentasse indicadores sociais e econômicos semelhantes, a exemplo do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), e se constituíssem em “bolsões” de pobreza, que permitiram a criação em 2004 do PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) e, posteriormente, em 2008, a institucionalização do PTC (Programa Territórios da Cidadania) (ORTEGA, 2008; FORNAZIER, 2015).

Para além do recorte analítico criado pela SDT e o desenvolvimento do PRONAT e do PTC, outras políticas públicas acabaram trazendo como respaldo em suas perspectivas de implantação e análise o desenvolvimento territorial, porém, em outra escala de execução, como a municipal.

Como exemplo de atuação nessa escala municipal temos o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que foi criado em 1955, reestruturado em 1994 em virtude do processo de descentralização, e reformulado em 2009, a partir da institucionalização da Lei nº 11.947.

Constituído como um programa que integra o Fome Zero<sup>3</sup>, o PNAE tem como finalidade garantir, por um lado, às escolas de ensino fundamental e médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA), escolas indígenas, quilombolas e pré-escolas, uma alimentação saudável, e, por outro, a partir da promulgação da Lei nº 11.947 de 2009, a possibilidade de constituição de um canal de comercialização para os produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2009).

Tratando-se de uma política pública que requer a participação de atores sociais<sup>4</sup>, que são responsáveis pela execução do programa em cada município, bem como a oferta de alimentos comercializada pela agricultura familiar, o PNAE traz implícita a necessidade de estimular o desenvolvimento territorial, considerando o município como escala de análise prioritária, e os atores locais como promotores desse desenvolvimento.

A análise do PNAE em âmbito municipal permite compreendê-lo como uma política descentralizada que, por meio da formação dos arranjos institucionais<sup>5</sup>, objetiva o alcance da segurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, a participação da agricultura familiar.

---

<sup>3</sup> O Fome Zero integra um conjunto de 25 políticas e 60 programas, tendo como objetivo assegurar o acesso à alimentação e à geração de renda, melhoria na educação, na saúde e no abastecimento de água, entre outras medidas. Suas ações se projetavam nos governos federal, estadual e municipal (BRASIL, 2013).

<sup>4</sup> Por atores sociais, ou ator social, compreendemos, conforme Wautier (2001) e Di Méo e Buléon (2007), todo aquele que assume um papel, que faz escolhas com potencialidades de ação e de transformar o espaço que atua conforme os seus interesses em prol de alguma mudança. No campo das políticas públicas, em especial o PNAE, podemos afirmar que os atores sociais são aqueles que agem no plano municipal para que o programa alcance os objetivos a que se propõe.

<sup>5</sup> Os arranjos institucionais são entendidos como as articulações necessárias realizadas entre atores locais, pertencentes ao Estado, instituições públicas e a sociedade civil, para a implementação (ações e decisões) de políticas públicas, como o PNAE (FARAH, 2001; IPEA, 2014).

Entretanto, sabemos os desafios que se colocam entre a criação (na escala federal) e a implementação das políticas públicas (na escala municipal) em virtude das particularidades e dos conflitos que estão presentes na escala local. Assim, nessa pesquisa procuraremos responder as seguintes questões: como funcionam os arranjos institucionais nos municípios de Dracena e Regente Feijó, localizados na região oeste do Estado de São Paulo? Quais são suas funções? Existem desafios para a formação dos arranjos institucionais?

Considerando essas questões, propomos como objetivo geral da pesquisa, compreender o funcionamento e a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da constituição dos arranjos institucionais nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

Como objetivos específicos, desdobrados do objetivo geral, buscamos:

a) identificar as etapas de compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, considerando os setores municipais envolvidos nos arranjos institucionais e os valores gastos pelos governos federal, estadual e municipal com a aquisição desses produtos;

b) compreender qual é o papel desempenhado pelos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e de Presidente Prudente<sup>6</sup>, e as Casas de Agricultura de cada município na constituição dos arranjos institucionais para a divulgação e apoio ao PNAE.

c) averiguar se existem diferenças de funcionamento do PNAE, tendo em vista o fornecimento de gêneros alimentícios realizado por intermédio da COOPADRA em Dracena, e por meio do grupo informal de agricultores, em Regente Feijó;

d) traçar o perfil socioeconômico dos produtores participantes do programa em cada município, considerando também a avaliação destes sobre o PNAE.

## **1.1 Percurso metodológico**

Antes que possamos apresentar os resultados e análises alcançados com o desenvolvimento da pesquisa de mestrado, é importante destacar os caminhos que percorremos cientificamente neste trabalho.

Do ponto de vista da escolha do tema central da pesquisa, ou seja, o PNAE no âmbito das políticas públicas, dentre tantos outros programas governamentais implementados recentemente, considerando a inserção da agricultura familiar, cabe destacar que as trajetórias de vida e acadêmica muito contribuíram.

O interesse em estudar o PNAE teve início, num primeiro momento, quando tive a oportunidade de ingressar no grupo de pesquisa GEDRA, da FCT-UNESP e, desse modo,

---

<sup>6</sup> O município de Regente Feijó integra o EDR de Presidente Prudente.

desenvolver pesquisas vinculadas ao cenário rural. Sob a orientação da Prof. Dr<sup>a</sup> Rosangela Hespanhol, comecei no ano de 2011 minha iniciação científica pesquisando temas ligados ao associativismo rural e, posteriormente, com o apoio financeiro do PIBIC (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica) /UNESP/CNPq, surgiu a oportunidade de pesquisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Dracena e no ano de 2013, nesta mesma localidade, o PNAE.

Partindo das pesquisas realizadas no município de Dracena, tive o interesse em compreender o desenvolvimento do PNAE, só que também em outra localidade, com o intuito de comparar e perceber justamente se o cenário de execução dessa política pública alterava-se, conforme a localidade em que era implementada.

Desse modo, surgiu a oportunidade de pesquisar o município de Regente Feijó, localizado próximo ao meu de residência (Anhumas) e que passei a ter interesse em estudar, em virtude da forma diferenciada em que os produtores rurais se organizavam para participar do programa, ou seja, pela não existência de uma organização coletiva formal.

Visto que os municípios já apresentavam algumas diferenças na execução do PNAE, sobretudo na forma de inserção dos agricultores familiares, observamos a necessidade de desenvolver um estudo comparativo que desse conta de problematizar e refletir sobre o desenvolvimento deste programa nas referidas localidades.

As motivações pessoais sobre a escolha do PNAE justificam-se, também, pelo convívio com a dura realidade do pequeno agricultor rural e da própria vivência no campo. Assim, refletir sobre uma política pública para o meio rural é uma forma de se observar quais são os benefícios que a mesma pode trazer para os pequenos agricultores, bem como identificar quais são as dificuldades transpostas para o desenvolvimento de programas como o PNAE na escala municipal, considerando a inserção do pequeno agricultor, e a gestão local desenhada para a sua execução.

Partindo das escolhas feitas sobre os municípios selecionados e as motivações pessoais ligadas ao tema, o que se apresenta neste trabalho é a materialização de um conjunto de atividades acadêmicas e de interesses particulares, que contribuiriam diretamente para que aprofundássemos nas reflexões sobre os resultados alcançados a respeito do PNAE.

A opção pela análise comparativa traz implícita a ideia de um tipo de raciocínio, segundo Schneider e Schmitt (1998), que permite perceber deslocamentos, transformações, continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças dos fenômenos sociais analisados.

O método comparativo pode também ajudar, segundo Vidal (2013), na apreensão dos erros e acertos de determinadas decisões para cada caso analisado. Assim, a análise comparativa

não presume ser somente “uma técnica de levantamento e classificação de dados empíricos, mas uma perspectiva de análise social que [...]constrói] a diferenciação espacial” (ALVES, SAHR, 2014, p.5).

Para Sartori (1994), o estudo comparativo busca confrontar uma coisa com a outra, a partir do estabelecimento de algum aspecto ou característica, de modo a ressaltar as similitudes ou diferenças, tornando-se uma verificação do que é escolhido para ser comparado.

Para Lijphart (1971), a comparação permite a descoberta de relações empíricas por meio de estudos de caso, que podem refutar explicações generalizadas e pré-definidas. Morlino (1994) aponta que a comparação é útil para se alcançar os objetivos de determinado estudo, por meio da qual a investigação alcança com base em questões formuladas. Para o referido autor, aceita-se primeiramente as hipóteses para depois, com coleta e análises empíricas, ter-se os resultados alcançados.

Para Smelser (2002), toda descrição e análise sobre unidades sociais é comparativa de modo a significá-la explicando as semelhanças e diferenças alcançadas.

Bloch (1928), por sua vez, que já apontava, muito antes dos autores mencionados, o estudo comparativo como a escolha de dois ou mais fenômenos, no qual é possível perceber suas semelhanças e diferenças. Para haver comparação, segundo esse autor, é necessário, primeiramente, que se tenha uma semelhança entre os fatos analisados e algumas diferenças, em que se eliminem, portanto, as falsas semelhanças que, muitas vezes, são transplantadas de modelos válidos para uma espacialidade social, e não para outra, onde não tenha sentido real.

A bibliografia sobre a análise comparativa revela, desse modo, um caminho em comum, no qual comparece a busca pela investigação de um mesmo objeto em mais de uma realidade, a partir da necessidade em encontrar equivalências que são correspondentes e diferenças que possam ser analisadas.

Visto que não se trata apenas de uma técnica, mas sim de uma forma de investigação que busca compreender as distintas realidades empíricas a partir de um fenômeno averiguado, que não deixa de considerar as espacialidades formadas em cada local a partir das singularidades persistentes, nosso trabalho buscou evidenciar, deste modo, a constituição dos arranjos institucionais para a execução do PNAE em Dracena e Regente Feijó.

A necessidade de comparar os municípios parte deste modo da necessidade de verificar quais são as semelhanças e diferenças existentes em Dracena e Regente Feijó, para a execução de uma política pública que possui diretrizes gerais no âmbito da legislação para sua aplicação, mas que tem particularidades de aplicação a partir da constituição do arranjo institucional local e da inserção da agricultura familiar como um dos públicos prioritário desta política.

O estudo comparativo permite, desse modo, problematizar quais são os atores e sujeitos sociais que são protagonistas no PNAE em Dracena e Regente Feijó.

### **1.1.1. Recorte espacial da pesquisa**

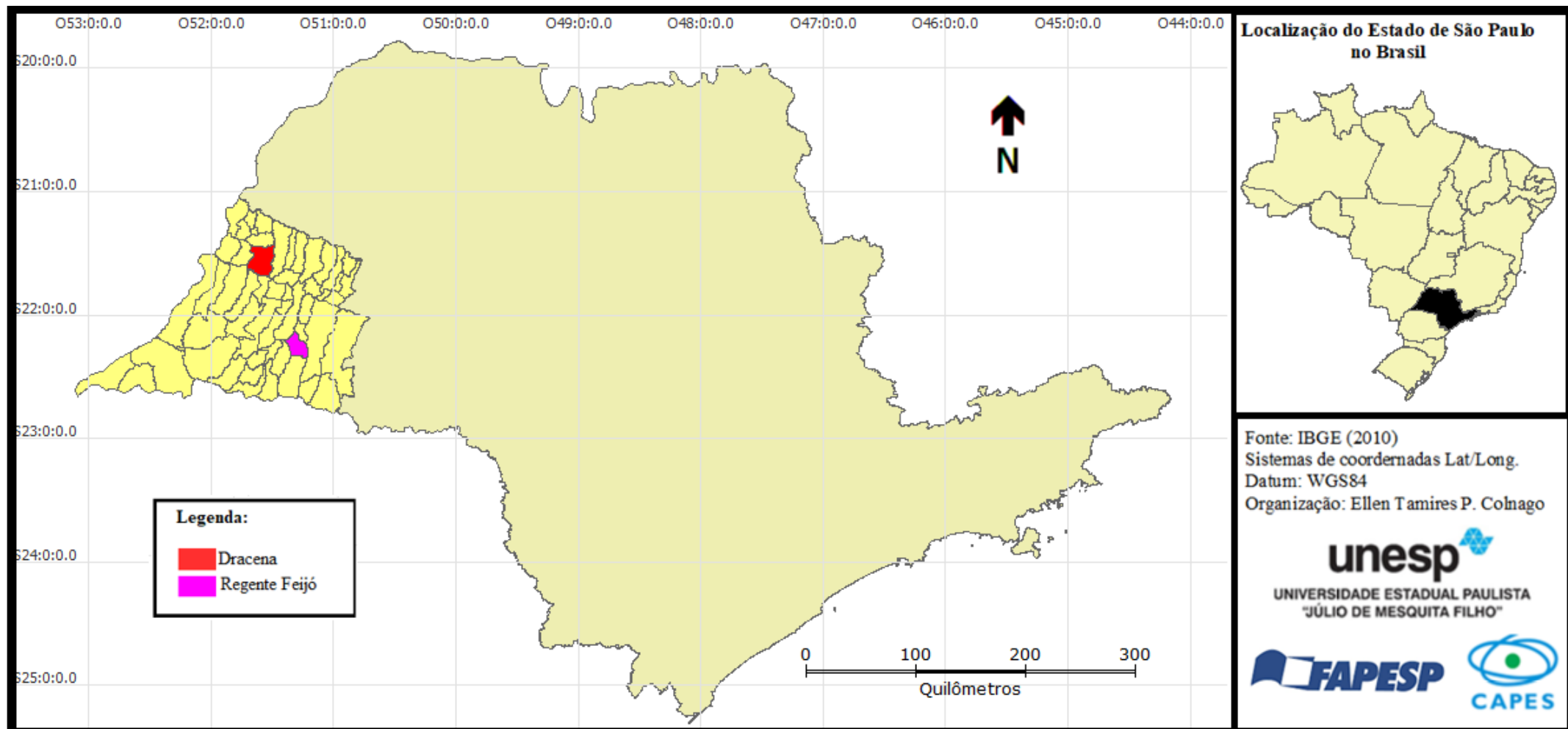
Localizados na Região Administrativa de Presidente Prudente (mapa 1), a opção pela escolha dos municípios de Dracena e Regente Feijó para o estudo do PNAE, está associada ao fato de que, apesar da expansão de atividades monoculturas como a cana-de-açúcar e a pecuária nessas localidades e na região, observamos que as pequenas unidades produtivas rurais compreendem um universo importante.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, de um total de 1.015 estabelecimentos agropecuários, 547 (54%) no município de Dracena, concentravam-se no estrato de menos de 1 a 10 ha, 184 (18%) estabelecimentos entre 10 e 20 ha, e 150 (15%) entre 20 e 50 ha, enquanto que em Regente Feijó, de um total de 406 estabelecimentos agropecuários, 110 (27%) estabelecimentos agropecuários encontrava-se entre 1 e 10 ha, 84 (21%) entre 10 e 20 ha e 104 (26%) estabelecimentos entre 20 e 50 ha.

Se entende, desse modo, que nos municípios elegidos, existe um número considerável de agricultores familiares que desenvolvem sua produção em pequenas unidades produtivas, fato que se expressa como um dado importante para o reconhecimento de um dos públicos prioritários do PNAE.

Outra característica importante para a escolha dos municípios foi a forma de participação dos produtores no PNAE, que em Dracena ocorre por meio de uma organização coletiva, a COOPADRA (Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Dracena), e em Regente Feijó, pela formação de um grupo informal de produtores, que se aglutinaram para participar do programa no município.





**Mapa 1:** Localização dos municípios de Dracena e Regente Feijó na Região Administrativa de Presidente Prudente.

Tendo em vista esse cenário de diferenças que apresentam a própria participação dos agricultores familiares em cada município, coube-nos também buscar entender de que forma os atores locais, representados por instituições ligadas ao setor da alimentação escolar, e aos produtores rurais, buscaram implantar de maneira consistente o PNAE nos municípios selecionados, permitindo a formação de arranjos institucionais.

### **1.1.2 Procedimentos Metodológicos adotados na pesquisa**

Para alcançarmos os objetivos (geral e específicos) traçados na pesquisa foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

- Seleção e leitura de material bibliográfico sobre temas ligados ao desenvolvimento territorial; processo de descentralização política e administrativa; arranjo institucional; processo histórico de constituição e institucionalização do PNAE; estrutura e organização do PNAE; associativismo rural; agricultura familiar; segurança alimentar e nutricional; e o processo de formação dos municípios de Dracena e Regente Feijó, considerando também o contexto regional.

- Coleta, tabulação e análise de dados de fontes secundárias, com o objetivo de caracterizar os aspectos socioeconômicos e agropecuários dos municípios de Dracena e Regente Feijó. Utilizamos as variáveis dos Censos Agropecuários do IBGE de 1995/96 e 2006 para se ter uma ideia, em termos de evolução, o número de estabelecimentos agropecuários e a área ocupada, a utilização das terras, a condição do produtor, entre outras, e de pesquisas no *site* da Fundação SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), considerando os anos de 1990, 2000 e 2010 para caracterizar os aspectos econômicos e sociais ligados a variáveis como população urbana e rural, número de empregos, PIB (Produto Interno Bruto), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), entre outros. Também realizamos coleta e sistematização de informações sobre o PNAE junto aos *sites* do Ministério da Educação e ao portal do FNDE no período compreendido entre 1995 e 2016.

- A fim de compreender a formação dos arranjos institucionais em cada município, fundamental para o funcionamento do PNAE, entrevistamos, a partir de roteiros pré-elaborados (Apêndices A, B, C, D, E e F), representantes dos EDRs de Dracena e Presidente Prudente; e agrônomos das Casas de Agricultura de cada município; representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e a nutricionista de cada município; e a presidente da COOPADRA em Dracena.

Os roteiros de entrevista foram elaborados a partir de um conjunto de leituras a respeito do PNAE e do seu funcionamento em algumas localidades, além do próprio acúmulo de conhecimentos empíricos que obtivemos a partir de pesquisas realizadas durante a graduação em Geografia, como bolsista de iniciação científica<sup>7</sup>, que resultaram no conjunto de questões que subsidiaram nossas entrevistas.

Como forma de entender quem são os produtores que têm acesso ao PNAE nos municípios selecionados nesta pesquisa, elaboramos e aplicamos um questionário junto a parte dos agricultores familiares que participaram do programa no ano de 2017, considerando os cooperados da COOPADRA em Dracena, e os que entregaram através de um grupo informal em Regente Feijó.

Por meio da aplicação do questionário foi possível traçar o perfil e a caracterização produtiva e econômica dos produtores que participaram do PNAE nestes municípios, bem como verificar sua avaliação com relação ao programa.

O número de questionários aplicado no município de Dracena considerou uma amostra de 30% do total de cooperados que estavam entregando para o PNAE no ano de 2017. Dos 42 produtores cooperados que entregavam na alimentação escolar, selecionamos 13, procurando abarcar a diversidade produtiva entre os participantes. Em Regente Feijó, o número de produtores selecionados para aplicação do questionário correspondeu a uma amostra de 67% dos participantes, sendo que, de 15 produtores que entregavam em 2017, 10 foram entrevistados, conforme evidenciado no quadro 1.

**Quadro 1:** Tamanho da amostra de produtores rurais pesquisados e participantes do PNAE em Dracena e Regente Feijó.

<b>Municípios e organizações participantes</b>	<b>Número total de participantes do PNAE em 2017</b>	<b>Número de questionários aplicados na pesquisa de campo</b>	<b>% da amostra</b>
Dracena - COOPADRA	42	13	30%
Regente Feijó- Grupo informal	15	10	67%

**Org:** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

<sup>7</sup>A pesquisa tinha como título, “Políticas de Segurança Alimentar: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, e esteve vigente no período de agosto de 2013 e julho de 2014, contando com o apoio financeiro do CNPq.

A aplicação do questionário foi realizada entre os meses de agosto e setembro de 2017, e a escolha dos 13 (treze) agricultores familiares em Dracena, teve como ponto de partida a produção realizada pelos produtores, uma vez que diante da diversidade de gêneros alimentícios entregues no PNAE, optamos por selecionar produtores que entregavam leite, frutas e hortaliças e legumes em geral. A indicação dos produtores a serem pesquisados foi feita pelo secretário da COOPADRA, e as entrevistas aos chefes das famílias foram realizadas nas propriedades rurais diretamente pela mestranda.

Em Regente Feijó, a escolha dos 10 (dez) produtores rurais também ocorreu por indicação da secretária que trabalha para a Chefe da Merenda Escolar, na cozinha piloto do município, e as entrevistas foram realizadas em cada propriedade rural com os chefes das famílias pela mestranda.

Desse modo, compreendemos que todas as atividades realizadas, desde a construção do referencial teórico, coleta, sistematização e análise de dados de fontes secundárias até a pesquisa de campo, ajudaram a compor cada etapa desta dissertação. O próprio interesse pessoal e acúmulo de conhecimentos durante a fase da iniciação científica contribuíram, exemplificando, deste modo, a importância da continuidade e aprofundamento dos estudos sobre as políticas públicas, entre elas a elegida neste trabalho, ou seja, o PNAE.

## **1.2. Estrutura da Dissertação**

O trabalho está estruturado em cinco (5) partes, além desta introdução, das considerações finais, referências, anexos e apêndices.

No capítulo 2 realizamos, a partir da revisão bibliográfica, uma discussão a respeito das interfaces do desenvolvimento territorial, considerando os seus antecedentes e a introdução dessa abordagem no Brasil, dirigindo as principais discussões em torno da sua implementação a partir dos reflexos da descentralização e da formação dos arranjos institucionais na escala municipal, necessários para o funcionamento de políticas públicas como o PNAE.

No capítulo 3 abordamos o PNAE a partir de sua estrutura e funcionamento, considerando-o como uma política pública de Estado, importante na formação de um canal de comercialização para a agricultura familiar, buscando retratar desde a sua origem até as transformações ocorridas na sua implementação com o processo de descentralização e a institucionalização da Lei nº 11.947, que trouxe uma nova performance ao programa com a participação dos produtores rurais.

No capítulo 4 focamos a análise sobre os municípios pesquisados, começando, num primeiro momento, sobre a formação socioeconômica, tendo como recorte a região da Nova Alta Paulista, no caso de Dracena, e a Alta Sorocabana de Presidente Prudente, no caso de Regente Feijó, identificando que a agricultura e a pecuária foram as atividades impulsionadoras do processo de ocupação dos municípios no contexto regional. Num segundo momento, houve a coleta e a sistematização de dados de fontes secundárias, tais como dos Censos Agropecuários de 1995/96 e 2006, e da Fundação SEADE, de aspectos sociais, econômicos e agropecuários dos municípios estudados nesta pesquisa.

No capítulo 5 abordamos a operacionalização do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó, considerando os atores sociais responsáveis pela sua execução e a formação do arranjo institucional. Essa parte do trabalho foi realizada a partir das entrevistas feitas, cujos roteiros semiestruturados (A, B, C, D, E e F) encontram-se nos apêndices.

E, por fim, no capítulo 6, enfocamos, a partir do questionário (apêndice G) aplicado junto aos produtores rurais participantes do PNAE, o perfil socioeconômico e de produção dos agricultores, procurando compreender qual é a opinião deles a respeito do PNAE, de que forma o programa vem contribuindo para cada um, o que precisaria melhorar e qual é o papel desempenhado por eles nos arranjos institucionais em cada município.

---

## **2. AS INTERFACES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ENTRE OS REFLEXOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

---

Neste capítulo discutiremos a tônica que a abordagem do desenvolvimento territorial ganhou a partir dos anos 1990, nas ações do Estado brasileiro, visando à implantação de políticas públicas que objetivaram promover o desenvolvimento rural.

Para compreender a emergência do enfoque territorial, se faz necessário analisar o contexto político e econômico dos anos 1990, movido pelo processo de descentralização que culminou numa sobrevalorização da escala local e cooperou para as transformações no campo das políticas públicas.

No plano político passou-se de uma gestão centralizada, para uma gestão descentralizada, no qual as políticas com abordagem territorial ganharam proeminência no âmbito do MDA, concomitantemente às políticas setoriais.

Desse modo, a ação do Estado se altera e passa-se a valorizar sob uma perspectiva territorial, a diversidade do campo brasileiro e o estímulo à criação e reformulação de políticas públicas que necessitam da integração campo-cidade. (WANDERLEY, 2009).

A descentralização política e administrativa e a eminência da abordagem territorial sobrevalorizam a escala local e com ela a necessidade de atores sociais se organizarem para operacionalizarem as políticas públicas visando terem efeitos positivos para os sujeitos<sup>8</sup> para quem se destinam as políticas e para a localidade em que operam.

Todavia, para se alcançar esses objetivos, faz-se necessário a constituição de arranjos institucionais para que possa resultar em benefícios para os segmentos sociais a que se dispõe determinada política pública. Para que isso aconteça, no entanto, se tem a necessidade de participação, seja de gestores ou de seus representantes, para que possam atuar de forma a trazer resoluções e propostas de transformação local.

Desse modo, a contribuição teórica realizada neste capítulo tem como objetivo entender as transformações da ação do Estado e com ela as modificações das políticas públicas e seus rebatimentos sobre as ações locais, pois, segundo Santos (1977), os lugares se diferenciam por

---

<sup>8</sup> Se os atores sociais são os que potencializam a ação, em uma determinada localidade, sujeitos são os protagonistas para o qual se destina determinadas ações, não se reduzindo muitas vezes como apenas beneficiários, mas tendo papeis de reflexão sobre as estruturas sociais e políticas colocadas (GAMALHO, 2016). Podemos dizer desse modo, que no plano das políticas públicas, a exemplo do PNAE, enquanto os arranjos institucionais são formados por atores sociais, que detém, portanto, a capacidade da ação, os sujeitos são compreendidos como os agricultores familiares que se constituem como parte do público para o qual se destina esse programa.

meio de cada arranjo espacial, por determinações externas e por necessidade internas, de uma relação entre o “velho e novo”, num movimento que faz dos espaços, uma produção de partes desiguais.

## **2.1. Das políticas setoriais ao desenvolvimento territorial: análise das ações do Estado brasileiro empreendidas no espaço rural.**

A intervenção do Estado brasileiro, na implementação de políticas públicas voltadas ao rural, trouxe ao longo da história brasileira um privilegiamento da elite agrária.

Com nomenclaturas diferentes, das *plantations* ao agronegócio, as ações do Estado se propunham em favor dos grandes proprietários de terras em detrimento dos agricultores familiares, por meio de políticas setoriais, a exemplo do próprio crédito rural, que somente nos anos 1990, em razão das lutas políticas manifestadas pelos pequenos produtores rurais, passam a ter suas demandas atendidas pelo governo federal.

Criam-se políticas públicas, pela primeira vez na história brasileira para um outro segmento social presente no espaço rural, o agricultor familiar, o qual passa a ser alvo de políticas públicas a exemplo do PRONAF. Cresce a preocupação com esse segmento social, sobretudo nos anos 2000, em razão da valorização da abordagem territorial e das políticas governamentais preocupadas em reduzir pela metade o número de pessoas com fome no Brasil com o intuito de promover a segurança alimentar e nutricional (SAN). Observou-se que esse segmento social seria capaz de auxiliar nesse processo, graças ao reconhecimento de sua importância para o abastecimento alimentar da população brasileira.

O campo deixa de ser visto como local essencialmente da produção voltada à exportação, e passa a ter respaldo novas políticas públicas que valorizam a produção local, a diversidade dessa produção e a incorporação do pequeno produtor em políticas públicas, tais como o PNAE, o PAA, que reconhecem essas ações como resultado da inserção das políticas territoriais.

Como forma de entender as transformações evidenciadas no campo brasileiro nas políticas públicas criadas pelo Estado, discutimos no próximo item a respeito da ação estatal enquanto políticas setoriais e, posteriormente, trazemos os reflexos da descentralização para a introdução das políticas territoriais no Brasil, que resultaram diretamente na incorporação dos pequenos produtores rurais em programas governamentais.

### 2.1.1. Centralização e políticas setoriais

Vivemos ao longo da história brasileira, transformações sociais e econômicas que afetaram diferentemente o espaço rural nacional. Constituído como uma categoria histórica que guarda correspondência direta com o processo de formação do Brasil, o espaço rural se transforma, cabendo, portanto, desvendar essas diversas configurações que correspondem diretamente ao contexto das sociedades passadas e presentes, de acordo com regime político que lhes foram impostos (WANDERLEY, 2000).

Do ponto de vista da utilização desse espaço, observamos que desde o período colonial, até os governos militares, a ação do Estado sobre as grandes explorações de terra se mostrou predominante.

Ao que corresponde ao período do Brasil Colônia, podemos afirmar que a base desse processo ocorreu por meio da formação do latifúndio escravista, no qual, pelo sistema de doação de terras a particulares, conhecido como sesmarias, manteve-se uma economia sustentada por produtos destinados à exportação, que permaneciam em produção de acordo com os interesses da metrópole, a exemplo da cana-de-açúcar, o extrativismo do ouro e o café (SILVA, 1980).

Com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, durante o Brasil imperial, o acesso à terra permaneceu restrito àqueles que podiam comprá-la, limitando, portanto, uma parcela de quem já comandava as sesmarias, passando a título de proprietários (SILVA, 1980).

Com a Proclamação da República, em 1889, tem-se a concretização das características de um Brasil agrário exportador, constituído desde os longos séculos do Brasil Colônia e imperial, dada a estrutura de poder mantida no Estado brasileiro, que privilegia a elite agrária, dividindo as competências entre os produtores de café paulista e os produtores de leite mineiro, ficando conhecido esse período como a “República do Café com Leite”.

Nessa época, as províncias do período imperial, transformaram-se em Estados membros, de um governo que adota o federalismo como regime político, que se torna oficial após a Constituição federal de 1891 (IBAÑEZ, 2006).

Influenciados pelo modelo federativo presente nos Estados Unidos<sup>9</sup>, que se tornou referência para vários países do mundo, expressando-se, de forma distinta conforme as

---

<sup>9</sup> O estado federal surgiu, teoricamente, com “a constituição dos Estados Unidos em 1787, quando as 13 Colônias Norte-Americanas se uniram para formar os Estados Unidos da América (EUA)” (FERREIRA, 2010, p.17). Antes disso, apenas ocorreram algumas manifestações introdutórias no período da Idade Média na Suíça e na Itália (BARROSO, 1982). Considerando que a presença da constituição é uma das formas de garantir o pacto federativo (ABRUCIO, FRANZESE 2007), a constituição americana adveio da necessidade de se libertarem da dominação inglesa (COSTA, 2011) e foi estabelecida por meio de um pacto entre os estados, comprometidos com o ideal de nação (ABRUCIO, 2005; IBAÑEZ, 2006).



especificidades de cada país, o federalismo no Brasil apresentou-se de forma contrária ao exemplo norte-americano (FERREIRA, 2010).

Enquanto nos Estados Unidos adotou-se o sistema político a partir de um consenso entre “os estados soberanos para o nascimento de um único Estado soberano com diversos estados autônomos” (FERREIRA, 2010, p.23), o qual tornou-se “sinônimo de democracia, descentralização e forma superior de se governar diante de diferenças e necessidades de coesão interna” (PAPI, 2016, p.5); no Brasil, o federalismo surgiu a partir de um decreto, instituído sem negociações ou debates (IBÁÑEZ, 2006), no qual houve um compartilhamento da “autonomia”, entre os órgãos centrais de governo e as demais esferas governamentais (ABRUCIO, 2005).

As instituições federativas do governo brasileiro fortaleceram o poder Executivo Estadual, tornando os governadores grandes líderes nacionais, sendo estes responsáveis pela escolha da presidência, a partir de um acordo mantido entre São Paulo e Minas Gerais, que possuíam alianças com outros estados como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O período é marcado pela instituição de uma República federalista, que buscava delegar maiores poderes aos estados brasileiros, enfraquecendo o poder central, com o intuito de prevalecer os interesses econômicos, especialmente da elite cafeeira. Nesse período, o café se constituía no principal produto de exportação, e se fazia necessário, portanto, o estabelecimento de um regime político que favorecesse aos grandes produtores dessa lavoura, tanto em termos de produção como de comercialização.

É visto, desse modo, que o federalismo instituído com a adoção do regime republicano no Brasil, não trouxe uma descentralização política verdadeira<sup>10</sup> entre os entes federados neste período, uma vez que a redução das atribuições do governo central para as demais esferas do poder não manteve uma coerência interna, dada a força que os estados imprimiram neste período sob o governo central e os municípios brasileiros (OLIVEIRA, 2005; IBÁÑEZ, 2006).

Com o fim do período republicano, em 1930, estávamos longe de ter um regime descentralizado, que será conquistado apenas em 1988, uma vez que no decorrer do século XX, o Brasil tem o período de governo marcado pela ação de Getúlio Vargas e dos militares que se caracterizaram por um forte poder centralizador (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

---

<sup>10</sup> Liiphart (2003) mostrou no seu livro “Modelos de Democracia” que a maior parte dos países que são federados possui uma gestão descentralizada.

Há, nesse período (1930-1954 e 1964-1985), a centralização do poder nas mãos do governo federal, o qual é definido, segundo Almeida (1996) e Abrúcio (1998), como uma estrutura estabelecida entre os governos subnacionais, existindo a interferência de agentes administrativos da União, graças ao poder que eles assumem, centralizando o poder financeiro e a decisão de eleições para os governadores.

Ainda existe, segundo Arretche (1996), uma associação perversa entre descentralização, democracia e eficiência e de centralização com autoritarismo e ineficiência, que precisam ser desmitificadas dadas a fragilidade de pensar somente neste caminho como forma analítica sobre o funcionamento e ação do Estado.

No Brasil, devido às condições históricas de instauração de regimes autoritários, tanto na era Vargas quanto no período da Ditadura Militar, conhecemos somente a centralização, com um regime político que cria mecanismos de represália, estabelecendo-se eleições indiretas, com a autonomia reduzida sob os demais entes federados (MARTIN, 1993).

Foi a partir dos anos 1930, com o governo de Getúlio Vargas que se inicia, por meio da concentração de poder, o projeto nacionalista para desenvolver o país, com o objetivo de transformar a economia, até então, de base agrária-exportadora para urbano-industrial, que se sustentará até os anos de 1980 com o fim da Ditadura Militar.

Segundo Veloso (2011, p.23):

Dentre algumas mudanças ocorridas nesse período tem-se a centralização do Estado, alternâncias de fases de ditadura e democracia e, construção de um mercado interno, integração do território nacional, [...], acelerado processo de êxodo da população rural e rápido processo de industrialização e urbanização.

Para Bielschowsky (2004) e Hespanhol, A. (2010), a centralização como modelo burocrático e os programas de planejamento, com o objetivo de colocar em prática os projetos desenvolvimentistas, tinham como grande propósito superar o subdesenvolvimento, através da atuação do Estado como investidor direto, com ações e políticas totalmente voltadas para a questão econômica do país.

Segundo Bielschowsky (2004, p. 77), o desenvolvimentismo foi a “ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza [dos] brasileiros”, com a certeza de que para isso “era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental”.

Cria-se uma ideia, segundo Souza (1997), que o Estado deve atuar com a intenção de corrigir as distorções pelo mau funcionamento do mercado, onde “o desenvolvimento

industrial, se torna o setor prioritário da economia nacional, representando um modelo através do qual o Estado devia realizar a integração do mercado nacional” (DIAS, 2004, p.162).

Se no período colonial até a República Velha, o setor agrário-exportador, na figura dos grandes exploradores e proprietários de terra, comandou o cenário da política e da economia brasileira, a partir de 1930, Getúlio Vargas, amparado em interesses urbanos, com o intuito de beneficiar as novas classes que surgiram nas cidades brasileiras, passa a adotar políticas que visavam à industrialização, uma vez que nos espaços urbanos, principalmente em São Paulo, até então dominados pela elite agrária, já se apresentava incipientes indústrias de alimentos e produtos têxteis (DIAS, 2004; SINGER, 1973).

O setor industrial se torna o centro das atividades econômicas e da ação governamental, e o país vai, juntamente com a manutenção da produção agrícola, adotando, por meio dos interesses estatais, a substituição de importações através da implantação das indústrias de base como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e progressivamente o processo de industrialização assume o comando da acumulação de capital (SILVA, 1980; SILVA, 2011).

Foi criado internamente, sobretudo no cenário paulista, as bases para a sustentação de uma política nacional de apoio ao setor industrial, uma vez que o excedente acumulado pelos fazendeiros de café pôde financiar o processo de industrialização do país. As primeiras fábricas têxteis, os bancos, as ferrovias, entre outros segmentos, receberam investimento financeiro direto deste setor agrário, que viu a necessidade de investir em atividades urbanas, dada a própria expansão da produção cafeeira (SILVA, 1996).

Existia, desse modo, em parte do governo centralizado, interesses de grupos, de uma elite industrial que se formava, e dos antigos do setor agrário, que se voltavam para a prática de *lobbies*, diretamente com o Estado, com o objetivo de favorecer seus interesses e excluir os grupos concorrentes (MARTINS, 2010).

Desse modo, além de favorecer, portanto, a elite industrial que surgia no espaço urbano brasileiro, Getúlio Vargas adota o uso de políticas agrícolas, que ofertam defesa e proteção aos grandes proprietários rurais por meio da criação de agências governamentais (SZMRECSÁNYI; RAMOS, 1997).

Foram criadas, desse modo, instituições estatais, que sustentavam um conjunto de políticas agrícolas, que regulamentavam além da produção, a distribuição e os preços dos produtos no cenário econômico em articulação com o Estado. Foram criados institutos importantes como o do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA), do Instituto Brasileiro do Café (IBC), entre outros, que confirmavam a existência não de uma política agrícola nacional, mas

de várias políticas que se dirigiam a cada produto voltado a exportação (SZMRECSÀNYYI; RAMOS, 1997).

Assim, todo o período colonial, imperial, republicano e as políticas governamentais destes períodos, voltaram-se para estabelecer suporte à atividade agroexportadora que, por sua vez, auxiliavam, durante o governo de Getúlio Vargas, no pagamento da dívida externa e possibilitava promover através do seu excedente, a industrialização por meio da substituição de importações (VELOSO, 2011).

Após a Ditadura Vargasista, e antes de iniciar o período dos governos militares em 1964, volta-se a eleger democraticamente o Presidente da República, e um dos mais importantes eleitos, nos anos de 1950, foi Juscelino Kubitschek (JK). Neste período, temos uma intensificação dos processos de industrialização e urbanização, em razão da instalação no país das primeiras multinacionais, graças à abertura da economia ao capital estrangeiro (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006).

Dando continuidade ao padrão desenvolvimentista iniciado por Vargas, Juscelino Kubitschek também passa a investir nos setores de energia, transporte e indústrias de base, com o objetivo de construir infraestruturas para o país (SILVA, 2011) e integrar as demais regiões do Brasil, ao centro econômico e financeiro que despontava principalmente na região Sudeste, em São Paulo e no Rio de Janeiro, por meio de um “grau de centralidade e de polarização dessas duas cidades em relação ao território nacional” (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006, p.135).

Cria-se, a partir de então, uma unidade econômica dentro do país, a partir da região Sudeste, sobretudo de São Paulo, que despontava como principal fornecedor de produtos as demais porções territoriais do Brasil, que não passaram pelas mesmas condições de transformação econômica, tornando-se dependentes desta região e, mais notadamente, de São Paulo (DIAS, 2004).

Frente a esse contexto de transformações do ponto de vista da ação do Estado brasileiro, e dos setores da economia, entre as décadas de 1950 e 1960, o campo vai sofrer diretamente as consequências desse processo. Temas associados à forte concentração fundiária, baseada nas grandes propriedades rurais, os baixos índices de produtividade, as relações arcaicas presentes no trabalho rural, com base em técnicas tradicionais de produção com utilização de tração animal, e a sua baixa integração com a indústria, passam a ser discutidos, dada à ineficiência do modelo adotado na produção agrícola, que bloqueava o crescimento econômico do país, necessitando de um debate sobre a questão agrária (GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL; HESPANHOL, 2006).

Estabelece-se um debate sobre os caminhos da agricultura brasileira que se diferenciam em dois segmentos: de um lado, parcela da burguesia urbano-industrial progressista, que apoiava mudanças na estrutura fundiária, por meio da reforma agrária; e de outro, a burguesia urbano-industrial que apoiava a aristocracia rural, considerada a ala mais conservadora, que defendia alterações no campo brasileiro, por meio da modernização da agricultura, como forma de proporcionar o incremento da produção em razão dos interesses embutidos no estabelecimento de pactos com a elite agrária (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006, VELOSO, 2011).

O primeiro grupo acreditava que as condições de produção arcaica estabelecidas na agricultura brasileira eram ocasionadas pelas distorções presentes na estrutura agrária, na qual políticas estatais privilegiavam um pequeno grupo de produtores, em detrimento dos demais, sendo necessário, portanto, promover a reforma agrária. O segundo grupo defendia que era necessário promover a modernização do campo, com base na economia capitalista moderna, que inovasse a agricultura (VELOSO, 2011).

Desse modo, a estrutura agrária e as desigualdades presentes no campo não eram para o segundo grupo um empecilho à modernização, uma vez que se beneficiariam com esse processo, por meio da integração entre indústria e agricultura. Sendo assim, este grupo conseguiu que reformas fossem implementadas no espaço rural, prevalecendo seus ideais de alteração das condições da agricultura pelo processo de modernização tecnológica (GONÇALVES NETO; 1997; VELOSO, 2011).

Assim, seguindo os padrões do Estado brasileiro de valorização da elite agrária, este grupo teve grande apoio no processo de transformação e modernização do espaço rural, que se concretiza com o apoio da elite industrial.

Mediante a isso, inicia-se a pressão de movimentos sociais no campo nos finais de 1950, que não desistiram de realizar a reforma agrária. Em 1964, mesmo com o golpe militar, cria-se o Estatuto da Terra como instrumento legal para promovê-la, porém, ela não se concretiza durante a ditadura militar (1964-1985), e nem depois com o reestabelecimento do regime democrático (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006).

O pequeno produtor rural não encontra espaço, durante o período da ditadura militar, para “discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social” (GRISA, SCHENEIDER, 2014, p.129).

O que se concretiza, portanto, entre os anos de 1960 e 1980, é a modernização da agricultura, ou segundo Silva (1982), a modernização conservadora, processo iniciado entre as décadas de 1950 e 1960, que se fortalece com a instauração do golpe militar em 1964, regime

que intensificou o centralismo e o autoritarismo, e que mostrou forte apoio e intervenção a esse projeto, e se propôs a continuar o processo de desenvolvimento nacional, alicerçado no crescimento econômico (GONÇALVES NETO, 1997).

Centrada numa perspectiva de crescimento econômico aliado a uma política de desenvolvimento setorial, a modernização da agricultura esteve associada ao modelo produtivista (HESPANHOL A., 2008) que se vinculou ao movimento expansionista adotado pelos EUA, de difundir pacotes tecnológicos, químicos, mecânicos e biológicos, e que ficou conhecido como “Revolução Verde”, em vários países do mundo, inclusive no Brasil. Tal processo foi responsável por alterar a base técnica de produção do campo brasileiro, favorecendo os grandes e médios produtores e excluindo os pequenos (HESPANHOL A., 2010; GONÇALVES NETO, 1997).

A difusão desse aparato tecnológico e de uso na agricultura beneficia diretamente um conjunto de indústrias de fertilizantes químicos, sementes e defensivos e de máquinas agrícolas, como tratores, arados e grades, que se instalaram no país mediante o apoio oferecido pelo Estado brasileiro, que esteve presente em várias etapas fundamentais para a realização da modernização da agricultura ligadas ao “planejamento, produção, fiscalização, determinação de preços, estocagem, circulação e comercialização dos produtos, exportações etc.”, como define Gonçalves Neto (1997, p.142).

Entre as ações do Estado brasileiro, temos em 1972 a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) com o objetivo de “produzir conhecimentos e tecnologias agrícolas” (GONÇALVES NETO, 1997, p.196), para melhorar a produção. O Estado, segundo Gonçalves Neto (1997, p.145): “[cria], institutos de pesquisa e de assistência técnica, [...] e incentiva a utilização de técnicas e insumos modernos, o que [propiciou] a integração da agricultura ao circuito industrial”.

O campo passa por alterações a partir desta visão e ações de cunho setorial, na qual, segundo Delgado (2005, p.30), o setor agropecuário deveria cumprir cinco funções que provocariam o crescimento econômico do país, a saber: “a) Liberar mão-de-obra para a indústria; b) gerar oferta adequada de alimentos; c) suprir matérias primas para a indústria; d) elevar as exportações agrícolas; e) transferir renda real para o setor urbano”.

Mesmo com o aprofundamento da elevada concentração da propriedade da terra nesse período e da permanência de algumas relações arcaicas no meio rural, a agropecuária passou por transformações e cumpriu as cinco funções a ela destinadas (HESPANHOL A., 2007).

O uso da mão-de-obra humana passou cada vez mais a ser substituída por implementos agrícolas e insumos em geral, o que gerou um aumento da migração da população do campo

para a cidade. Parte dos trabalhadores passou a ser absorvida pela indústria, enquanto que os que não foram absorvidos pela indústria e comércio, formaram o exército de mão-de-obra.

Se, por um lado, a modernização da agricultura foi expressiva e a agricultura ocupou um papel de subordinação ao depender cada vez mais do setor industrial, tanto a montante (indústria de tratores, insumos etc.) como a jusante (agroindústria processadora de matérias-primas agropecuárias), por outro, isso trouxe mudanças no campo que intensificaram o êxodo rural e o abandono de estabelecimentos rurais, além dos problemas ambientais que ocasionou (HESPANHOL A.,2007).

As desigualdades estabelecidas entre campo e cidade ampliaram-se e o quadro de miséria dos pequenos produtores rurais que permaneceram no campo se potencializou, pois, ao mesmo tempo em que a oferta de alimentos aumentou nesse período, garantindo o abastecimento dos trabalhadores urbanos, esse incremento não foi suficiente, pois o problema da fome continuou se sustentando (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006), tanto nas áreas urbanas, como nas rurais, havendo a necessidade de se pensar em novas políticas nas décadas de 1990 e 2000, que dessem conta de acabar com esse problema, que a modernização agrícola não foi capaz e nem tinha como objetivo sanar.

A oferta de matérias-primas agropecuárias foram, em grande parte, voltadas ao processamento na indústria, que culminou na formação dos complexos agroindustriais<sup>11</sup> e destinadas à exportação, como a soja, a laranja e a cana-de-açúcar, ampliando significativamente a geração de divisas do país, em detrimento, portanto, de gêneros alimentícios voltados para o mercado interno, que permaneceram sendo cultivados com a utilização de baixo nível tecnológico pelos pequenos produtores descapitalizados. (GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL A.,1997)

A modernização da agricultura restringiu-se aos estados brasileiros da região Centro-sul, e em algumas porções territoriais restritas em outras áreas do país, que possuíam vínculos com a atividade agroindustrial. “Mesmo no Centro-Sul permaneceram alguns bolsões marcados pela prática da agricultura tradicional” (HESPANHOL A.,1997, p.41).

A presença dos complexos agroindustriais no Centro-Sul do Brasil permitiu uma articulação entre os espaços rurais e urbanos, ampliando também a “hegemonia das cidades sobre o campo, ao mesmo tempo em que o modo de vida urbano passou a ser disseminado no

---

<sup>11</sup> Os complexos agroindustriais, os CAIS, podem ser entendidos, como o conjunto de empresas a montante que produzem os insumos utilizados na propriedade rural, ou unidade de produção no campo, e a jusante pelas indústrias processadoras de matérias-primas, conhecidas também como agroindústrias (SILVA, 1991; SORJ, 1986).

campo por meio dos meios de comunicação, sobretudo a televisão” (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006, p.137).

Além disso, os laços entre campo e cidade se ampliaram em razão da “maior dependência do agricultor aos capitais industriais e financeiros, os quais normalmente operam a partir das cidades”, e a prática do cooperativismo foi estimulada (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006, p.138).

Os produtores rurais que incorporaram o pacote tecnológico da “Revolução Verde”, aumentaram a dependência da cidade, em razão de nela estar presente agências bancárias, necessárias para o produtor realizar o pagamento das parcelas do crédito rural; lojas especializadas ou cooperativas que vendiam fertilizantes ou biocidas; oficinas especializadas indispensáveis para fazer manutenção nas máquinas e implementos e adquirir peças especializadas; e a presença de técnicos agrícolas, sobretudo de engenheiros agrônomos, que prestavam a assistência técnica na produção (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006).

O Estado brasileiro desempenhou um papel importante de interventor no processo de modernização da agricultura por meio da política de crédito agrícola executada com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965 e que financiou a modernização (GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL A., 2007).

A concessão de crédito rural subsidiado pelo Estado, financiando a modernização técnica da agricultura, se configurou como um processo seletivo, que priorizou os grandes e médios produtores, com produtos voltados à exportação, e às agroindústrias e cooperativas. Os pequenos produtores rurais, arrendatários, meeiros ou parceiros não dispunham de condições financeiras e garantias suficientes exigidas pelos bancos para obter o financiamento, e assim custear a produção e adquirir implementos agrícolas (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006).

De modo geral, aproveitou-se dessa política os produtores que tinham condições de abarcar o projeto modernizador, que produziam *commodities* voltadas à exportação e que se situam espacialmente em algumas regiões brasileiras, como o Sul e Sudeste (GONÇALVES NETO, 1997; HESPANHOL A.,2007), caracterizando-se, segundo Gonçalves Neto (1997), como uma modernização desigual, que posteriormente dirigiu-se também para outras regiões brasileiras, a exemplo do Centro-Oeste com a produção de soja, a pecuária, a cana-de-açúcar, entre outros.

O projeto modernizador, consolidado com o crédito rural concedido com baixas taxas de juros, se esgotou a partir dos anos 1980, quando o Estado perdeu a capacidade financeira em continuar incentivando-o, em razão da crise fiscal e das elevadas taxas de juros da dívida externa brasileira, sendo um período marcado pela instabilidade econômica (HESPANHOL A.,



2007). Inicia-se, assim, uma fase de crise cambial, que só voltará a mostrar sinais do Estado novamente injetando recursos para financiar a produção agroexportadora, a partir dos anos 2000, com o retorno da valorização das *commodities* agrícolas no mercado internacional (DELGADO, 2012).

Assim, podemos afirmar que no período compreendido entre 1930 e 1980, independentemente se o governo federal era centralizado, como o de Getúlio Vargas e os que governaram durante a Ditadura Militar, ou descentralizado, entre o intervalo dos dois governos citados anteriormente, o Brasil foi marcado pela atuação expressiva do Estado na coordenação e regulação das atividades produtivas.

Esta estrutura deixou como principal característica o papel central assumido pelo governo federal, que notadamente deixou sua forma institucional organizada “de cima para baixo”.

Do ponto de vista político, a partir de 1980, e em oposição ao regime autoritário, que passa a ser reformulado não somente no Brasil, mas em toda a América Latina, de modo a derrubá-lo, juntamente com o projeto desenvolvimentista (que passou a ser associado aos regimes centralizados), tem-se a defesa a partir de pressupostos neoliberais, da necessidade de reformar a atuação do Estado, buscando que este atue de forma minimalista (PAPI, 2016).

A crise econômica do Estado brasileiro coloca um novo cenário político em que instituições multilaterais passam a ter o controle decisivo sobre as novas direções de atuação do governo federal. Um conjunto de propostas administrativas são colocadas aos países em desenvolvimento sob a influência neoliberal, que leva à adoção de práticas descentralizadoras e a criação de novas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, que abrem, em âmbito brasileiro, uma nova perspectiva sobre a ação estatal (CHANG, 2008).

Emerge, desse modo, o desenvolvimento territorial em concomitância ao regime político descentralizado que passa a vigorar no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

### **2.1.2. Descentralização e políticas territoriais**

A década de 1990 é marcada por transformações nas concepções de desenvolvimento rural e na implantação de políticas públicas, que se associam diretamente ao contexto político e econômico vivenciado neste período (SCHNEIDER, 2010).

Se, até os anos 1980, as ações do Estado brasileiro voltadas ao espaço rural partiam de uma lógica setorial e produtivista, nos anos 1990 parte-se de uma abordagem que se preocupa

com o desenvolvimento territorial, em especial pelas ações implementadas no âmbito do MDA (HESPANHOL, 2008b), e com um espaço rural a ser dinamizado por novas ações governamentais, que valorizam realidades até então não reconhecidas (GÓMEZ, 2006).

Temas como “a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental” (SCHNEIDER, 2004, p.94), tornaram-se recorrentes nas concepções das políticas públicas.

Essa concepção traz, portanto, uma nova forma de compreender o desenvolvimento rural de acordo Wanderley e Favareto (2013), a partir de dois pressupostos: primeiro, o reconhecimento de uma população rural importante e diversificada, a partir da agricultura familiar, que mostra enraizamento com seus lugares de vida e de trabalho; e, segundo, pelas situações de exclusão, pobreza e fragilidade que essa população foi submetida ao longo do processo da modernização da agricultura.

Diferenciando-se da abordagem setorial, em que o rural brasileiro é visto único e exclusivamente como o local em que se realiza a produção agropecuária, a abordagem do desenvolvimento territorial enfatiza a presença dos atores sociais e suas organizações coletivas, além de considerar as relações sociais, políticas, econômicas e institucionais construídas a partir da ação dos indivíduos e o ambiente em que estão inseridos, que integram campo e cidade, sendo o conteúdo deste espaço entendido como território (KAGEYAMA, 2008; HESPANHOL R., 2008).

“Parte-se do princípio de que o desenvolvimento de um território depende, [...] da organização e da pactuação [...] [da] sociedade em torno de objetivos comuns” (ORTEGA, 2008, p.14), que são encontrados na escala local, uma vez que o município passa a ser a instância selecionada e adequada para execução e implantação dessa nova concepção de política pública (HESPANHOL R., 2008).

Pode-se dizer que a emergência da abordagem do desenvolvimento territorial no Brasil está intimamente relacionada às transformações ocorridas na atuação do Estado brasileiro no período pós 1980, e a incorporação de influências de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), que fomentam pesquisas que incorporam essa perspectiva (HESPANHOL R., 2008; HESPANHOL R., 2010).

A abordagem do desenvolvimento territorial disseminada no Brasil foi influenciada também pelo Programa LEADER (Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural), desenvolvido na Europa, com o objetivo de dinamizar os espaços rurais, a partir de projetos elaborados por atores públicos e privados locais (HESPANHOL R., 2010). Com as

experiências e resultados obtidos nos países europeus, as agências multilaterais, especialmente o Banco Mundial, passam a valorizá-las e a exigir que países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, adotem a abordagem do desenvolvimento territorial em parte de suas políticas.

As ações do Estado brasileiro transformam-se após os anos 1980 e, mais incisivamente nos anos 1990, em razão da crise financeira que o assola, e trazem mudanças, portanto, no direcionamento das políticas públicas a partir do enfraquecimento das políticas desenvolvimentistas de perfil keynesiano<sup>12</sup> mantidas até então, e a consolidação de políticas neoliberais, que passam sob organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BID – Banco Mundial, impõem medidas para controlar a inflação e estabilizar a economia e superar as crises dos países subdesenvolvidos (HESPANHOL A., 2008).

Para Alves (2003), acontecimentos como o fim da ditadura militar e a centralização do poder; a perda da capacidade financeira do Estado em agir como principal financiador de políticas setoriais que visavam ao crescimento econômico; a insurgência do neoliberalismo no cenário internacional, influenciando diretamente o governo brasileiro na adoção do Estado mínimo; a promulgação da Constituição Federal de 1988; e o processo de descentralização política-administrativa, culminaram no incentivo à participação representativa em decisões políticas de âmbito local, que promovem o desenvolvimento territorial.

A busca pela democratização gerou um processo de luta por vários membros da sociedade civil que reivindicavam espaços nos poderes de decisão e que fez perpetuar uma visão “apologética do desenvolvimento local”, de experiências locais, como possibilidade de alterar o futuro, graças a oposição oferecida ao regime militar, dada a falta de liberdade política (ORTEGA, 2008, p.15).

Dentre os membros da sociedade civil que lutaram e buscaram influenciar a administração pública no Brasil, temos as instituições ligadas aos pequenos produtores rurais, marginalizados pelo processo de modernização da agricultura, representados pelos movimentos sociais de luta pela terra, os trabalhadores rurais filiados a sindicatos, organizações de apoio,

---

<sup>12</sup> O Keynesianismo foi uma teoria aplicada entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970, em vários países do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, que defendia a atuação do Estado na economia, considerando o processo de coordenação e regulação das atividades produtivas. Por meio do planejamento centralizado e com ações voltadas estritamente para questões econômicas, essa política intervencionista resultou nos países desenvolvidos, um crescimento econômico aliado a melhoria das condições e do padrão de vida da população. Situação oposta ao que viveu os países em desenvolvimento, ou subdesenvolvidos, nos quais a intervenção do Estado se preocupou mais com o crescimento econômico do país do que propriamente com as condições básicas sociais da população. No Brasil, é desse período a ação do Estado brasileiro, voltada em investir em infraestrutura para atrair capitais estrangeiros, com a instalação de empresas multinacionais e a preocupação com investimentos setorializados para modernizar a agricultura brasileira (HESPANHOL A., 2008).

como a Pastoral da Terra, entre outras, que propunham mudanças e a valorização do pequeno produtor frente à ação estatal (PAZ, 2016).

Segundo Rocha (2009, p.4):

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. Nesse cenário, começam a ser travados fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela ampliação democrática, que visava assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada nesse contexto de ações democráticas e, diferentemente de outras federações presentes no mundo, onde o governo central permaneceu com sua exclusiva ação legislativa e fiscalizadora (STEPAN, 1999), no Brasil, após a sua institucionalização, modificou-se as ações do Estado. Redefiniu-se o quadro institucional introduzindo um novo modelo federativo. Os municípios e o Distrito Federal passaram à condição de entes federados, frente aos estados e a União, tendo autonomia política, financeira e administrativa, permitindo legislar e implementar políticas sob sua jurisdição (TOMIO, 2005; LASSANCE, 2012).

Podemos dizer que desde 1982 temos iniciativas de abertura política que resultaram em eleições para prefeito e em reclames por uma descentralização institucionalizada (AFFONSO, 1996). Emendas foram sendo aprovadas a respeito dos recursos arrecadados e distribuídos como a n° 23, que determinou o aumento dos recursos voltados à educação; a emenda n° 25 em 1985, que reestabeleceu as eleições diretas e concedeu poder de autonomia política ao Distrito federal; até finalmente ser formulada e implementada a Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 2005).

A nova constituição federal colocou o município que até então (desde o período colonial) era representado pelas mais diversas práticas oligárquicas e tratado apenas como instância administrativa, em que os governantes eram designados pela União, no centro de um regime democrático em igualdade com os demais poderes federativos, fato que gerou grande expectativa positiva sobre as potencialidades locais em relação as novas práticas e eficiência na aplicação de políticas públicas (FIGUEIREDO, LAMOUNIER, 1996; PALOTTI, COSTA, 2011).

É visto, desse modo, que a Constituição federal promoveu uma transformação na ação estatal brasileira, uma vez que a ampliação das ações e responsabilidades dos municípios tem

como fundamento a descentralização política e administrativa desses entes federados, conforme identificado na legislação (ORTEGA, 2008).

Segundo Abrúcio (2005), a nova forma de atuação do Estado brasileiro trouxe a discussão para o campo das Ciências Políticas, uma vez que a descentralização passou a ser interessante, primeiramente pela instituição de um modelo trino de divisão de poder entre os entes federados e, segundo, pela participação das elites locais com propostas de descentralização, dando projeções a escala local, ao município, de democracia e eficiência administrativa, situação oposta ao que se entendia até então, uma vez que o poder local, historicamente, tem uma forte vinculação com a prática do coronelismo e com a ineficiência administrativa.

É colocado desse modo o processo de descentralização como “berço” da democracia, uma vez que o processo de redemocratização com eleições diretas proporcionava o reestabelecimento de um sistema federalista, que seguia as orientações de organismos multilaterais como premissa necessária de uma transformação social com comportamentos políticos e econômicos menos dependentes da ação Estatal, e com a valorização das potencialidades locais, pendendo-se para a descentralização (ARRETCHE, 1996).

Se, no campo das Ciências Políticas, a descentralização é “tratada como mecanismo democrático, que permite autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização”, em outros campos disciplinares tais como das Ciências Econômicas, ela é vista como “transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas, para o setor privado”, pela Sociologia, “com o objetivo de incrementar a cidadania”, e pela Administração Pública, como “uma política para se diluir o poder decisório administrativo dentro das agências públicas, através [...], da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local”. (GUIMARÃES 2002, p. 2).

No âmbito jurídico, a descentralização é concebida “como processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração ou delegações de funções”; e no político-institucional, como “desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência ou poderes do centro para a periferia” (GUIMARÃES, 2002, p.2).

Vistas as diferentes dimensões em que podem ser trabalhadas a questão da descentralização, Smith (1985) a considera como uma forma de organização e administração

política que pode ser entendida como uma demanda universal, dada a variedade de circunstâncias em que ela pode ser aplicada, envolvendo acordos hierárquicos, de distintas instituições, que se constituem contemporaneamente como formas de se atingir o desenvolvimento social, econômico e político das ações governamentais dos Estados modernos. Desse modo, segundo o autor, ela pode ser reconhecida como uma distribuição territorial de poder, que se sustenta a partir do próprio elemento interno formativo e de influências diretas das Ciências Políticas e da Administração Pública.

Guimarães (2002, p.3), por sua vez, afirma que é justamente na dimensão política em que há uma:

Redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se a concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

Arretche (2000) ressalta que o processo de descentralização muitas vezes é visto como expectativa de superação de dificuldades encontradas no processo de atuação do Estado, assim como para Souza (1996), como uma forma de transferir autoridade para parcelas da população que antes não tinham participação nos processos de decisão política.

São várias questões, direcionamentos e análises que envolvem o tema da descentralização que, segundo Mattos (1989), passa a ser entendida como uma solução, uma “panaceia” para diversas dificuldades da sociedade contemporânea.

Conforme afirma Guimarães (2002, p.5):

Mais recentemente, [...], a descentralização vem ocupando um espaço privilegiado, propiciando o surgimento de novos trabalhos, que reforçam a natureza política [desse processo]. Tais estudos buscam analisar as razões pelos quais a descentralização é estratégica no processo de reforma do estado, assim como o caráter mítico que se observa em torno de suas potencialidades para a busca da eficiência das políticas públicas.

Existem três problemas, segundo Souza (2002), que se ligam às formulações teóricas do processo de descentralização. O primeiro se dirige à preeminência do *slogan* “pense global e aja localmente” (SOUZA, 2002, p.434), que inibe a importância dos estados-membros dos países federados; o segundo repercute diretamente na literatura anglo-saxônica que prima pelos mercados e a ação dos atores locais, em detrimento das instâncias de politização; e o terceiro

traz como realidade os países industrializados, tendo dificuldades de transposição das bases conceituais e metodológicas para outros países, a exemplo das concepções marxistas que associam diretamente os processos de centralização e descentralização às transformações mundiais geradas pelo capitalismo.

No caso dos países latino-americanos, duas correntes de pensamento agiram em defesa do processo de descentralização, conforme afirma Ortega (2008), a partir dos estudos argentinos de Coraggio (1997). Segundo o autor, uma corrente compreende a descentralização como um aprofundamento da ação livre dos mercados, em níveis locais, segundo os ideais neoliberais. E a outra corrente coloca a descentralização como uma forma de trazer iniciativas de atores locais, frente ao processo de globalização, que tem disseminado a perda da identidade e do protagonismo local.

Com relação ao contexto brasileiro do processo de descentralização e da implementação de políticas públicas, Alves (2003) ressalta que se teve como principais condicionantes: a questão econômica, política e ideológica. Sob o ponto de vista econômico, o autor menciona que a União passou a transferir a execução de uma série de políticas públicas aos demais entes subnacionais, uma vez que, em razão da crise orçamentaria, o Estado brasileiro perdeu o papel de principal agente e financiador das políticas públicas.

No âmbito político, o autor destaca que a descentralização de políticas públicas passa a ser vista como um instrumento de avanço democrático diante do regime militar centralizador e autoritário, pois “Descentralizar significava, [...], transferência às comunidades locais do poder de decisão” (ALVES, 2003, p.2).

Já em âmbito ideológico, a descentralização estaria vinculada aos “pressupostos neoliberais de funcionamento da economia e atuação do Estado, que desencadearam um processo amplo de abertura financeira e mercantil da economia”. Esta abertura marca, segundo o autor, a inserção do Brasil na globalização, incorporando, sobretudo com o Governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, a adoção do “Estado Mínimo” (ALVES, 2003 p.3).

O mesmo autor afirma, deste modo, que a descentralização é condicionada por organismos internacionais que correspondem diretamente aos interesses do capitalismo central, como enfatizaram anteriormente Souza (1996) e Ortega (2008), sendo colocada como uma política sobreposta, portanto, sob interesses externos, do que desenhada sob uma perspectiva de um planejamento nacional no sentido de maior participação da população nesse caminhar da estrutura política.

Ainda que a participação seja algo compreendido como uma das condições de se aderir a um regime político descentralizado, essa realidade apresenta efeitos, sejam eles positivos ou

negativos, que tem nítida correspondência nas próprias características internas do Estado nacional (ROCHA, 2009).

Para Arretche (1996), não existe a garantia de que a aplicação do modelo descentralizador como regime político em um país, será mais eficaz na efetivação de princípios democráticos ou que isso implique na abolição de práticas clientelistas e de corrupção, indo além, portanto, das condições de deslocamento de recursos financeiros entre os entes federados.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 assegura por meio dos artigos 204 e 227, a participação da população, através de organizações representativas, que atuam na formulação e controle de políticas públicas, em todos os níveis da gestão administrativa: municipal, estadual e federal (ROCHA, 2009).

Nesse regime de ação pública descentralizada, são criadas formas de interação entre governantes e a sociedade civil, que permitem a formação de canais estratégicos que proporcionam essa participação social, e que é reconhecida pelo formato institucional como conselhos gestores (ROCHA, 2009).

Os conselhos gestores foram criados, segundo Ciconello (2008. p.4), para:

[...] operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

A formação desses conselhos, sobretudo nos municípios, baseada numa gestão democrática, possibilita uma “maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Enquanto estrutura institucional e participativa, os conselhos passaram a ser delimitados:

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número);
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política);
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação);
- Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas;
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos (CICONELLO, 2008 p.4).



Os conselhos gestores municipais, desse modo, estabelecem a participação da sociedade civil, por meio de organizações representativas em várias áreas, como educação, saúde, desenvolvimento rural, entre outros (HESPANHOL; HESPANHOL, 2006; ROCHA, 2009).

Nesse sentido, se evidencia a participação da sociedade como construção do processo de cidadania (ROCHA, 2009), mas que, também mantém, segundo Ciconello (2008), desafios para a sua consolidação.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha trazido a participação política no contexto da sociedade civil, existem desafios de implantação no Brasil, dada as condições históricas do nosso país que vem aos poucos mostrando um aprendizado de ação social, que precisa lidar diretamente com os privilégios e práticas clientelistas que existem em favor da minoria (CICONELLO, 2008).

Muitos conselhos municipais têm apresentado, desse modo, problemas que vão desde a falta de envolvimento dos seus membros ou o interesse de novos participantes, até a dificuldade em dialogar com os prefeitos municipais (ABRAMOVAY, 2001; CICONELLO, 2008).

Para além disso, existe o problema da capacidade orçamentária dos municípios em gestar determinadas ações e políticas públicas, já que, segundo Ortega (2008), a transferência de responsabilidades da União para os municípios não foi acompanhada na mesma proporção de repasse dos recursos financeiros para a execução das funções municipais.

Isso mostra a:

[...] incapacidade de grande parcela dos municípios brasileiros em, de um lado, ter capacidade arrecadatória própria, ficando, assim, dependentes de transferências estaduais e federais e, de outro, prover bens e serviços públicos adequados para sua população local ou de criarem, “a partir de baixo”, uma visão de um país integrado regional e nacionalmente (MENDES, 2012, p.94).

“Estes mesmos municípios são fortemente dependentes de recursos tributários federais e estaduais, por não contarem com uma base contributiva autônoma, seja em virtude da pequena população, seja por causa de estruturas produtivas deficientes” (MENDES, 2012, p.94).

Além da dependência dos municípios, existe a constatação empírica de que:

[...] o governo federal, sozinho ou de forma exclusiva, não tem condições de articular, conciliar e orientar todos os interesses envolvidos na escolha de uma ação pública que atente para as especificidades de demandas das sociedades (heterogêneas) regionais, estaduais e locais (MENDES, 2012, p.94)

As disparidades intra e inter-regionais presentes no Brasil trazem grande complexidade ao processo de descentralização e a implementação de políticas públicas, uma vez que,

dependendo dos interesses locais, estes acabam facilitando ou dificultando determinadas ações, seja do governo municipal ou estadual (GUIMARÃES, 2000).

É visto, segundo Papi (2016), que o processo descentralizador e a Constituição Federal de 1988, não reverteram as condições históricas de implantação do federalismo brasileiro, que sempre colocou centralidade de ações sobre o papel do governo central.

Para Arretche (2012), como os recursos financeiros estão concentrados no governo federal, não há como configurar a estrutura governamental brasileira como descentralizada, dado o peso histórico da União no pacto federativo, frente à fragilidade de âmbito local dos municípios brasileiros. Assim, para a autora, não cabe colocar a descentralização como único caminho virtuoso da gestão no país, já que, em muitos casos, dada as condições de cada estado e, principalmente dos municípios, pode funcionar como antídoto à proposta de democracia e eficiência na aplicação de políticas públicas.

Para Affonso (1996), a descentralização brasileira, diferentemente dos países latino-americanos, que tiveram o envolvimento do governo federal, foi estimulada pelos estados e, principalmente pelos municípios, não tendo, portanto, um plano nacional por parte do governo federal para a sua efetivação. Isso é resultado do quadro de fragilização econômica em que o Estado brasileiro se encontrava e da adoção da política minimalista, de cunho neoliberal, em que o governo federal resolveu adotar, trazendo, portanto, consequências para o processo de descentralização brasileira nos anos 1980 e 1990.

Para Mendes (2005), não existe um consenso referente aos benefícios ou custos que o processo de descentralização gerou a partir da Constituição Federal de 1988, bem como os direitos e deveres de cada ente federado. De maneira geral, podemos destacar que as “considerações sobre [o] processo de descentralização no país [envolveram e] envolvem diversos aspectos, como” (MENDES, 2012, p.90):

[...] a redução da capacidade financeira e administrativa da União e mesmo dos estados de prover serviços públicos adequados; a falta de planejamento no processo de redefinição das atribuições entre as diversas esferas de governo; o interesse político consciente de delegar aos estados e municípios mais responsabilidades, dada, em particular no último caso, a sua proximidade com a comunidade; a necessidade de aumentar as responsabilidades estaduais e municipais na provisão de serviços públicos, tendo em vista o ganho dos estados e municípios com a descentralização fiscal; a identificação dos problemas associados à escala de determinados tipos de serviços públicos; entre outros (MENDES, 2012, p.90).

Cria-se, assim, um cenário nacional que, apesar das suas deficiências e questões a serem debatidas sobre a descentralização política e administrativa, esse processo, ao mesmo tempo, introduz uma reforma institucional, com novos formatos de organização de poder que refletem na autonomia dos municípios e na criação de vínculos entre o poder público e alguns setores da sociedade civil, que retratam diretamente na implantação de políticas públicas (ROCHA, 2009).

Os resultados dessas políticas públicas dependeram, assim, de fatores que se expressam localmente, ligados aos recursos financeiros, a gestão e a participação social. Valores que, por um lado, são reflexos da descentralização e, que, por outro, buscam introduzir a perspectiva do desenvolvimento territorial, como forma de sanar os entraves do desenvolvimento e as ações locais em busca de prosperidade e novos formatos de políticas que transformam a ação do Estado brasileiro nos anos 1990 e 2000.

#### **2.1.2.1 Políticas territoriais nos anos 1990 e 2000**

No âmbito da implantação de políticas públicas, podemos afirmar que a disseminação da abordagem do desenvolvimento territorial, atrelada às condições políticas e econômicas do país, após os anos 1990, trouxeram ao campo brasileiro alterações. Dentre essas alterações, podemos destacar o reconhecimento da agricultura familiar, como segmento social importante, sobretudo no volume de produção, em especial para atender ao mercado interno e absorver grande parte da mão-de-obra utilizada no campo, conforme identificou Lamarche (1993).

Com a implantação de novas políticas públicas, estas passam a refletir as transformações da ação pública, a considerar a formação de conselhos, a participação local e toda a dificuldade que esse processo recente trouxe para o desenvolvimento das ações governamentais.

Um dos objetivos da descentralização, segundo Hespanhol e Hespanhol (2004, p.2), “era possibilitar uma maior participação da sociedade civil, por meio de representantes, nos Conselhos Municipais visando à gestão, o acompanhamento e à fiscalização das atividades da administração pública”.

Já a experiência de desenvolvimento local no Brasil e a implantação de políticas públicas no espaço rural “passaram a receber [a influência da] abordagem territorial, em virtude de reconhecerem o caráter multifuncional dos espaços rurais; de serem estabelecidas com base nas co-relações de forças existentes nos territórios; e, por valorizarem a participação dos atores sociais” (HESPANHOL A., 2008, p.380).

Se passa a contemplar, de acordo com Alves e Guivant (2010, p.89): “a) [a] valorização da vida em comunidade; b) [a] capacidade de protagonismo dos agricultores; e c) [...] [as] forças

internas (solidariedade, identidade, espírito comunitário, valorização do saber-fazer-local etc.)”.

Para Belik (2010, p.170), o desenvolvimento territorial “se baseia na mobilização dos atores locais em direção a uma nova inserção produtiva visando à melhoria econômica e social”, cujo fim é reduzir a pobreza rural e propor novos dinamismos, “tendo como horizonte espaços de atuação mais amplos”.

Predomina o entendimento de que a legitimação das políticas públicas, voltadas para o reconhecimento da agricultura familiar, permitiriam ao Brasil, reverter, ou pelo menos tentar modificar, o cenário de migração das famílias rurais do campo, em razão do modelo pretérito de modernização da agricultura (NIEDERLE, 2014).

Considerava-se que as políticas de desenvolvimento rural em nível nacional não poderiam conceber o campo brasileiro apenas como espaço de produção, já que, com apenas o desenvolvimento agrícola não se conseguiu obter o desenvolvimento rural, como aponta Campanhola e Silva (2002). Para os autores, o rural é mais que um local de produção, e as políticas direcionadas a ele devem considerar outros elementos, atividades e atores sociais, além da dimensão agrícola.

Assim, ter-se-ia “[...] mudanças na forma de entender e enquadrar o desenvolvimento e os espaços rurais [que trariam] [...] efeitos importantes na elaboração de políticas públicas, voltadas ao seu desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2002, p.7).

Com relação a essas mudanças nas políticas de desenvolvimento rural, haveria, portanto, a criação de programas específicos para a agricultura familiar e que, segundo Saron (2014, p.36-37), tais ações não seriam:

[...] suficientes para modificar o quadro dominante no campo brasileiro, centrado no agronegócio. O que de fato ocorreu foi a manutenção de prioridade em torno do agronegócio, principalmente, a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002) e no decorrer dos dois mandatos do governo Lula com a adoção simultânea de um discurso favorável à agricultura familiar.

Segundo o mesmo autor, as políticas implementadas pelo governo federal nos anos 1990 e, posteriormente, nos anos 2000, ratificariam “o dualismo assumido nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil (ainda em vigor), apoiando simultaneamente o agronegócio e a agricultura familiar” (SARON, 2014, p.36), mas em condições muito inferiores em relação ao segmento familiar.

Frente a esse cenário, o discurso e os documentos oficiais do governo federal, sobretudo do MDA, passaram a incorporar, segundo Hespanhol, A. (2007, p.279-280), “preocupações

com o aspecto territorial, reconhecendo-se a necessidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir de territórios, com o envolvimento e a participação direta das forças vivas neles existentes”.

A escala de intervenção das políticas públicas de cunho territorial se deu, nos anos 1990, considerando o âmbito municipal, como o PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. A partir dos anos 2000, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, se passou para um arranjo intermunicipal (VELOSO, 2011), determinado por um conjunto de municípios que passaram a ser denominados como territórios, constituindo-se como a escala para a implementação de algumas políticas públicas.

No caso das políticas territoriais que buscavam promover o desenvolvimento rural e voltadas à agricultura familiar, tivemos em 1996, a criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), em decorrência dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e as ações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores, que até os dias atuais se constitui na principal política de crédito aos pequenos produtores rurais (HESPANHOL A., 2007; BONNAL; KATO, 2011, VELOSO, 2011, SARON, 2014).

A partir da criação do PRONAF em 1996 e da criação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), em 1999, tivemos, portanto, o reconhecimento e a legitimação da agricultura familiar como um segmento importante no espaço rural, uma vez que novas políticas passaram a surgir nos anos 2000, sendo coordenadas por esse ministério, e considerando a perspectiva territorial, além de outras que já existiam e passaram a ficar sob a responsabilidade do MDA, a exemplo do PRONAF<sup>13</sup> (VELOSO, 2011).

O PRONAF foi regulamentado pelo Decreto 1.946, de 18 de junho de 1996, tendo como objetivo promover o desenvolvimento sustentável, de modo a ampliar a capacidade de produção dos agricultores familiares, por meio da concessão de crédito de custeio e investimento, propiciando também a geração de emprego e melhoria na renda obtida no espaço rural (VELOSO, 2011; NIEDERLE, 2014).

Para a concretização desses objetivos, foram criadas várias linhas de crédito do PRONAF, procurando atender aos pequenos agricultores familiares, que até então não eram contemplados por esse tipo de financiamento da produção, que só atendia aos grandes produtores. (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2004).

---

<sup>13</sup> O PRONAF, em 1999, deixa de fazer parte das ações do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), e passa a ser coordenado pelo MDA (GUANZIROLI, 2007)

O PRONAF emerge num período em que a escassez de crédito era apontada como um dos principais problemas dos agricultores, além dos elevados custos de produção. A justificativa para a criação do PRONAF estava associada à ideia de que estando os pequenos produtores descapitalizados e com baixa produtividade, estes não teriam condições de competir no mercado e investir na produção para aumentar a sua produtividade (GUANZIROLI, 2007).

Além do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais<sup>14</sup>, no final da década de 1990, no governo FHC (Fernando Henrique Cardoso), tivemos a criação de outros programas, a exemplo do Comunidade Ativa, que visou combater a pobreza por meio de estratégias que buscavam promover ao desenvolvimento local e/ou territorial, de regiões e /ou locais menos dinâmicos e que não se restringiam a ações econômicas, mas contemplassem, portanto, aspectos sociais, e também estimulava a gestão participativa de recursos públicos (ORTEGA, 2008).

Nos anos 2000, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi ampliada a implantação de políticas públicas, que deram continuidade à abordagem do desenvolvimento territorial voltadas ao espaço rural (ORTEGA, 2008).

A ações propostas pelo governo brasileiro sob a coordenação do MDA tinham o intuito de sanar os *déficits* nutricionais e a pobreza no campo e na cidade, em que o rural deixaria de ser compreendido apenas como um setor agropecuário, e novos espaços de discussões a partir de uma reforma institucional seriam transpostos, processo que traria como respaldo a criação de modelos de governança que se sustentariam por meio de pacto territorial (ORTEGA, 2008).

Desse modo, alterou-se a escala de intervenção, passando do município para o território a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Foram identificados os Territórios Rurais<sup>15</sup>, a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), e do Programa Territórios da Cidadania (PTC)<sup>16</sup>, além da atuação do CONSAD

---

<sup>14</sup> Instituído entre os anos de 1997-2002, o Pronaf infraestrutura e serviços, numa parceria entre os governos federais e municipais, objetivava segundo Hespanhol, R. (2010), implantar infraestruturas ligadas a geração de energia, sistemas de abastecimento de água, recuperação do solo, e beneficiamento de produtos agropecuários, entre outros, que visavam atender aos agricultores familiares. Para obter tais condições de infraestrutura e serviços, era necessário, “a conformação [em âmbito municipal] de uma estrutura institucional capaz de incluir a participação dos atores sociais beneficiários do programa” (OLIVEIRA, 2002, p.12). Para Oliveira (2002, p.12), o programa caracterizava-se como “inovador no sentido de buscar modificação na forma de intervenção do Estado nos espaços rurais, procurando envolver os atores sociais, principalmente os agricultores familiares, no planejamento, implantação e avaliação das ações e políticas apoiadas pelo programa”.

<sup>15</sup> Os territórios rurais eram definidos, segundo Silva, Takagi, Santos (2010, p.174), como locais de “baixa densidade demográfica (abaixo de 80 hab./km<sup>2</sup>); [de] pequenos municípios (população média de 50 mil habitantes); e [de] concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de reforma agrária e de trabalhadores acampados”.

<sup>16</sup> Os territórios da cidadania são constituídos por municípios que apresentam: “os menores IDH territorial; maior número de beneficiários do programa bolsa família; maior concentração de agricultores familiares e assentados de reforma agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico[...]; maior organização social” (FORNAZIER; BELIK, 2012, p.135).

(Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), no âmbito do Fome Zero, entre outros programas (GUANZIROLI, 2007; ORTEGA, 2008; HESPANHOL A., 2008).

Vinculada ao MDA, a SDT teve a tarefa de coordenar projetos de desenvolvimento em territórios rurais e no PTC, nos quais, por meio de documentos oficiais, definiu-se que “o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização” (BRASIL, 2005, p.24).

Nos territórios rurais e no PTC, priorizou-se, segundo Hespanhol (2008a), ações ligadas as chamadas “forças vivas” destes territórios. O município deixa de ser referência, uma vez que passa a ser visto como um recorte pouco adequado para as relações necessárias à promoção do desenvolvimento rural, sendo estimuladas iniciativas intermunicipais, por meio de relações estabelecidas dos agricultores familiares e dos assentados de Reforma agrária (SILVA, TAKAGI, SANTOS, 2010).

Ou seja, muda-se o foco da unidade de referência das políticas territoriais, pois se antes o PRONAF Infraestrutura, se preocupava em dotar os produtores rurais de infraestruturas, a partir de 2003, com a mudança da escala de atuação para os territórios rurais e a criação do PNDRS, e posteriormente do PTC, a preocupação volta-se ao fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e ao fomento à participação de instituições diretamente relacionadas a esse segmento social (SILVA, TAKAGI, SANTOS, 2010).

A atuação da SDT buscava promover ações descentralizadas e que valorizassem o potencial endógeno dos territórios, por meio de iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento (ORTEGA, 2008).

Os territórios passaram, portanto, a receber mais incisivamente, um conjunto de ações vindas dos governos federal, estadual e municipal, situação oposta ao que viveu a políticas com o ideário liberalizante dos anos 1990, colocando aos municípios uma capacidade de promover desenvolvimento de forma autônoma, dada as condições do país naquele momento (ORTEGA, 2008).

A valorização das ações na escala municipal também influenciou no caso específico do Estado de São Paulo, nos anos 1990, com relação à assistência técnica oficial, “no processo de municipalização das Casas da Agricultura [fato associado ao] processo de descentralização político-administrativa” (HESPANHOL; HESPANHOL, 2004, p.2).

Se a formação de conselhos municipais, a exemplo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), para a seleção de projetos no âmbito do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, teve problemas de execução associados à própria questão

de lidar com a participação democrática, o processo de municipalização das Casas da Agricultura também passou a enfrentar problemas de execução pela dificuldade orçamentária em manter essa estrutura.

A formação dos territórios rurais e do Programa Territórios da Cidadania trouxe as velhas questões relacionadas às dificuldades de implementação de políticas públicas da escala municipal nos anos 1990 para a territorial nos anos 2000. Fatores ligados à dificuldade em promover ações integradoras, dada a pouca participação nos conselhos, mostra-se que ainda não se conseguiu deixar totalmente a lógica setorial para a territorial (FORNAZIER, 2015).

Desse modo, verifica-se que a participação dos membros de cada território constitui-se como problema que dificulta a implementação do desenvolvimento territorial. Percebe-se, também, a dificuldade em transpor para uma escala além da municipal para a execução dessas políticas, uma vez que no próprio município existem problemas que vão além da escala do território.

É importante ressaltar que, mesmo com as dificuldades de implantação de políticas que apostam no desenvolvimento territorial, outras foram criadas e/ou reformuladas, mesmo que a escala de atuação seja municipal, trazendo aspectos dessa abordagem, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>17</sup> criado em 2003 e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformulado em 2009.

Esses programas trazem em sua estrutura de funcionamento características de uma política territorial, uma vez que prezam pelas relações estabelecidas entre campo (produção) e cidade (abastecimento de produtos); favorecem a produção de alimentos da agricultura familiar e dos assentados de reforma agrária, indígenas ou quilombolas; colocam a participação em organizações coletivas como associações e cooperativas, como uma das possibilidades de se ter acesso aos programas; possuem conselhos específicos que exigem a participação representativa da sociedade civil para fiscalizá-los; além de se preocuparem com a questão da segurança alimentar e nutricional (SARON, 2014); e, no caso do PNAE, também a promoção do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>17</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos- PAA pode ser entendido como uma política pública que visa, por um lado, garantir a segurança alimentar às populações que se encontram em situação de insegurança alimentar, e, por outro, estabelecer um canal de comercialização para a agricultura familiar. O programa possui seis (6) modalidades de aquisições, dentre elas: a doação simultânea, que compra dos produtores rurais, para atender asilos, hospitais e populações em situação de vulnerabilidade. Para mais informações ver Hespanhol, R. (2013); Colnago (2015); e Veloso (2008; 2017).



Ou seja, não são somente o CONSAD<sup>18</sup>, dentro do Fome Zero que trabalham com a temática da segurança alimentar e nutricional (SAN). Esses programas (PAA e PNAE), com ações singulares e públicos específicos em âmbito municipal, buscam trabalhar diretamente a questão alimentar e sanar o problema da desnutrição para o público atendido.

Além dessas características, existe a necessidade de participação local de atores sociais para que essas políticas sejam implementadas, mostrando que alguns problemas os atingem do mesmo modo que o observado nos territórios rurais.

## **2.2. A abordagem do desenvolvimento territorial e seus desdobramentos**

A adoção da abordagem do desenvolvimento territorial no Brasil na década de 1990 e nos anos 2000 influenciou a implantação de políticas públicas pelo MDA, que buscaram não obter uma visão apenas agrícola do rural, e procuraram dinamizá-lo, considerando os atores sociais presentes neste espaço e que colaboram na implementação de ações políticas nos municípios e nos arranjos intermunicipais, propondo a participação de membros governamentais e da sociedade civil, buscando alterações locais que promovessem, assim, o desenvolvimento dessas instâncias (CICINELLO, 2008).

A adoção da abordagem territorial no Brasil foi feita em decorrência do exemplo obtido com o Programa LEADER desenvolvido na Europa e da própria ação que os distritos industriais italianos apresentaram como propulsores e estimuladores do desenvolvimento endógeno.

Do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento rural europeia, podemos mencionar que a implementação do Programa LEADER está associada as crises que passaram a assolar a agricultura na Europa, gerando impactos de superprodução, queda dos rendimentos agrícolas, impactos ambientais, exclusão de produtores rurais e regiões, relacionadas à adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde (ORTEGA, 2008).

Conhecida como Política Agrícola Comum (PAC), as políticas de desenvolvimento rural na União Europeia, desde os anos 1960, “sempre tiveram um caráter de acompanhamento das políticas de mercado, [...] voltadas à sustentação dos preços agrícolas, e à modernização da estrutura produtiva agropecuária” (OLIVEIRA, 2002, p.9).

---

<sup>18</sup> O CONSAD é formado por um conjunto de municípios, que apresentam carências infra estruturais e uma grande porcentagem de agricultores familiares, no qual procuram manter ações integradas de combate à fome e promoção da segurança alimentar (ORTEGA, 2008).

Para Saraceno (2002), existiram três etapas e/ou fases no processo de evolução das políticas de desenvolvimento rural na Europa: a implantação do PAC; o uso da lógica territorial e a concepção do Programa LEADER; e, o predomínio de políticas com as duas abordagens.

Na primeira, que segundo a autora, vai até os anos 1980, temos políticas de caráter fortemente setorial e ligadas somente à produção agrícola, com o uso de maquinários e insumos, e uma forte identificação do rural com esse setor (agropecuário).

A segunda foi marcada pelo entendimento do insucesso da concepção setorial das políticas públicas e a compreensão de que a diversificação produtiva possibilitava uma competitividade na economia rural das áreas até então excluídas do processo de modernização, e mantinha, desse modo, a presença de pequenos estabelecimentos no campo. Essa mudança abriu o cenário europeu para uma lógica territorial, uma vez que a política de desenvolvimento rural, o LEADER, passou a reconhecer as especificidades locais e a importância dessa heterogeneidade do espaço para a elaboração de formas de intervenção.

E na terceira, observa-se a atuação do enfoque territorial, sobretudo para as áreas desfavorecidas, como as montanhosas, para estimular outras atividades não agrícolas, com a coexistência da lógica setorial, entendendo que os programas de desenvolvimento rural na Europa possuem políticas que priorizam a diversificação no espaço rural e políticas que valorizam a produção, por meio de subsídios, segundo a sustentação de preços, e o pagamento direto aos produtores participantes destes benefícios.

Pensando na atuação do Programa LEADER, podemos mencionar que o mesmo se constitui, no cenário europeu, como um:

[...] instrumento de intervenção com enfoque local de desenvolvimento em áreas rurais. O programa foi desenhado para espaços territoriais de pequena escala: zonas que tivessem entre 5.000 e 100.000 habitantes [e contemplava] “as zonas mais desfavorecidas da União Europeia [...] [aproveitando recursos de outros setores] que não a agricultura, [...] com base na participação da população beneficiária dos programas” (OLIVEIRA, 2002, p.10-11).

Segundo Ortega (2008, p.98): “o programa Leader, esteve restrito às chamadas zonas desfavorecidas (deprimidas) de alguns países europeus – Portugal, Espanha e Grécia” que eram entendidas como aquelas em que havia a “concentração de agricultores que não ascenderam ao padrão tecnológico hegemônico [da] [...] agricultura atual”.

O programa, segundo Oliveira (2002, p. 11), “trabalha com a abordagem territorial de desenvolvimento nas zonas rurais, baseada na definição de um território-projeto”, que parte do interesse em dinamizar os territórios em que atua, por meio do “enfoque do desenvolvimento

territorial, [promovendo] [...] a participação da população e dos agentes econômicos locais na [sua] elaboração [...] [como meios de apontar] saídas [...] para a geração de empregos no território” (ORTEGA, 2008, p.99).

O programa parte do entendimento de que é no contexto local que se pode obter “respostas viáveis para a dinamização dos territórios” (ORTEGA, 2008, p.99). Na sua primeira fase, o LEADER I (1991-1994) definiu a atuação em 217 territórios-projetos e em sua segunda fase (1994-1999), deu continuidade à essa ação, incentivando projetos novos, que foram selecionados, abrangendo em torno de mil projetos para os territórios (OLIVEIRA, 2002; ORTEGA, 2008).

Já na terceira fase (2000-2006), conhecido como LEADER +, a proposta foi ampliar os benefícios do programa para todos os territórios dos países participantes, pensando em, “promover um efeito multiplicador na dinâmica territorial, sempre numa perspectiva de superação da dicotomia rural-urbano” (ORTEGA, 2008, p.99).

O programa LEADER trouxe, segundo Saraceno (1996), uma preocupação com as peculiaridades regionais e locais e com a participação social, situação renegada até então pelas políticas setoriais que viam na diversidade dos locais um fator a ser eliminado.

Desse modo, visto que a gestão local torna-se fundamental para o desenvolvimento de atividades nos territórios, Mar e Yruela (1994) apontam, por um lado, que o programa apresenta fatores positivos associados ao contato direto da sociedade civil com atores locais, possibilitando ações que culminem no desenvolvimento, conforme a realidade e condição de cada área selecionada. Por outro lado, os autores também observam pontos negativos, associados à questão das políticas empregadas com enfoque territorial estarem favorecendo apenas determinadas áreas do desenvolvimento rural, a considerar o turismo, os produtos agroalimentares e o artesanato, enquanto as grandes produções agrícolas, áreas de infraestrutura, entre outras, continuam dependentes da abordagem setorial.

Além do programa LEADER, é importante ressaltar que as primeiras iniciativas pautadas no desenvolvimento territorial derivam de trabalhos publicados por Becantti e Bagnasco, no final da década de 1970, sobre a região noroeste da Itália. Esses autores afirmavam que naquela região, a partir dos anos 1950, haviam pequenas empresas que produziam uma economia competitiva (BIANCHI, 1998).

Assim, se até a década de 1970, existia uma análise econômica pautada em dividir a Itália em norte e sul, caracterizada a primeira pela concentração das grandes empresas, em que se tinha um pleno desenvolvimento econômico, e a segunda, pela existência de uma agricultura de base latifundiária, que apresentava estagnação econômica; no final da década de 1970, a

partir das descrições da região noroeste daquele país, se começou a apresentar uma terceira Itália, marcada por “uma densa e flexível rede de pequenas e médias empresas, fortemente interligadas” que permitiram crescimento econômico forte após 1950 (BOSCHMA 1998, p.7).

Diversos fatores, segundo Boschma (1998) e Bianchi (1998), contribuíram para essa realidade: a) a tradição da cooperação, gerada inicialmente pelo trabalho agrícola, sendo que a confiança é o principal elemento colocado entre os agentes para aumentar a capacidade de produção das empresas, uma vez que cada uma desempenhava uma fase do processo produtivo, e assim uma dependia da outra neste processo, funcionando como uma “única” empresa; b) a disponibilidade de mão-de-obra a baixo custo em virtude da existência da pluriatividade, uma vez que, ao mesmo tempo em que a mão-de-obra utilizada na indústria também era empregada como mão-de-obra agrícola, permitindo à indústria remunerar os trabalhadores com baixos salários que eram compensados por outras atividades. Se, por um lado, a presença dos trabalhadores rurais na indústria permitia uma renda complementar (ainda que com pequenos salários) às produções agrícolas, por outro, isso mostrava uma realidade da atividade na qual a agricultura não propiciava a reprodução social dos agricultores, obrigando-os a trabalharem na indústria; c) e, por fim, uma relativa independência apresentada pelas indústrias com relação ao uso de recursos externos, alcançado com a produção e venda no mercado nacional, já que como as empresas se especializaram no ramo do artesanato, elas não dependiam de grande disponibilidade de capital e nem de uma formação especializada para seus funcionários.

Buscou-se, desse modo, segundo a experiência italiana, valorizar a produção local, o conhecimento existente, os recursos disponíveis e a solidariedade pautada na confiança entre os gestores de cada unidade empresarial para que se promovesse o desenvolvimento e, assim, pudesse se caracterizar como um desenvolvimento territorial.

Os estudos empíricos de Putnam (1996) sobre a Terceira Itália evidenciam, portanto, que o desigual desempenho das regiões era explicado por fatores socioculturais, pela formação de instituições e a presença da comunidade cívica, que para ele caracteriza-se pela participação da sociedade nas escolhas e decisões, bem como pela cooperação desenvolvida com base na confiança mútua entre pequenas empresas sustentadas pela indústria têxtil.

O mesmo autor entende que o “contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (PUTNAM, 1996, p.191). Deste modo, se compreende que as condições locais de cooperação e a participação local são imprescindíveis para que se obtenha o desenvolvimento territorial.

Partindo desta experiência na Terceira Itália, assim como o próprio desempenho do programa LEADER na Europa, exemplos foram absorvidos, sobretudo, nos países da América

Latina, para que no contexto neoliberal, pudesse se pensar a partir de ações locais num desenvolvimento que contemplasse os atores sociais (ORTEGA, 2008).

Todavia, segundo Ortega (2008), se as instituições multilaterais que apoiaram o neoliberalismo deram assentimento à implantação de ações que promovam o desenvolvimento territorial na América Latina, com base em experiências na Europa e na Terceira Itália, é fato, contudo, que o noroeste italiano só apresentou resultados positivos se considerarmos a ação de atores locais, mas também o intervencionismo do Estado italiano, contrastando com a ideia neoliberal de sociedades autônomas.

O Brasil como podemos observar pela implantação de políticas públicas nos anos 1990 e 2000, incorporou essa concepção do desenvolvimento territorial, sobretudo do cenário europeu, ainda que as diferenças entre ambas realidades eram e são gritantes (SUMPSI, 2007).

É necessário, portanto, que se atente para as interações humanas, constituídas localmente ou em uma unidade territorial, que permitem entender assim os usos do território e, ao mesmo tempo, as condições históricas de desenvolvimento econômico que possibilitaram a preocupação com o desenvolvimento endógeno. É importante que se atente para os conceitos de território e desenvolvimento para que se possa, assim, compreender os desdobramentos do desenvolvimento territorial.

### **2.2.1 O conceito de território (a Geografia como subsídio)**

O termo território é tratado sob diferentes ramos das ciências, sendo que um destes é a Geografia, do mesmo modo que assume diferente contornos e discussões a respeito do papel do Estado, nas mais variadas escalas, frente ao cenário da globalização e a implantação de políticas públicas (FONSECA, 2006).

Do ponto de vista da aplicação do conceito de território na abordagem territorial, observamos que o mesmo é definido pelo governo federal como “um espaço físico, geograficamente definido, [...] [onde] grupos sociais relativamente distintos, [...] se relacionam [...] [e possuem] identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2003, p.1).

Estabelece-se, assim, uma abordagem do território do ponto de vista normativo e operacional, tendo-o como recorte espacial para a atuação de instituições envolvidas, em detrimento de uma abordagem em que se preze pelas relações de poder como é discutido na Geografia (HESPANHOL R., 2010).

Ou seja, se preza por uma concepção de território em que aspectos físicos/naturais (o clima, o solo, a vegetação etc.), a localização e a presença de recursos técnicos ligados à

infraestrutura de transportes, comunicações e incentivos tributários são, de acordo com Fonseca (2006), valorizados, mas são insuficientes para explicar a existência do desenvolvimento territorial. Isso porque, segundo o autor, os conteúdos institucionais baseados nas ações locais, em termos sociais e políticos e formas de intervenção desses grupos, constituem-se como fatores preponderantes sobre os aspectos físicos/naturais para explicar assim a existência de um território.

Do ponto de vista da Geografia, pode-se dizer que o conceito de território emerge a partir de uma visão naturalista, no final do século XIX, em que teve como seu principal expoente Friedrich Ratzel. Esse autor apreende o território como sinônimo de solo, o qual é encarado, deste modo, como um elemento da natureza, associado a um povo ou nação, que deve lutar para protegê-lo, no sentido de uma delimitação de área, concepção que sofria largamente com as influências da ideia de *habitat* utilizada pela biologia (SPOSITO, 2004; SILVA, 2013).

Para Ratzel, o território era como se fosse um substrato que servia para a vida humana, e que existia tanto com a presença ou a ausência do homem, sob o domínio de um Estado. Ou seja, para o autor, a constituição do território está na razão da formação do Estado-nação, como forma de conquista e poder (CANDIOTTO, 2004).

Nessa perspectiva, a figura do Estado é apreendida como imprescindível para a constituição do território, sendo essa concepção trabalhada a partir da década de 1970, em que novas abordagens buscam explicar o poder do Estado nacional, a dominação social e o desenvolvimento desigual, passando o território a ser entendido “como produto e condição da relação dinâmica entre sociedade e paisagem natural ao longo do tempo” (SILVA, 2013, p.11).

Raffestin (1993) contribui ao explicitar que a concepção de Ratzel apenas entendeu o território no âmbito da Geografia Política, como uma Geografia do Estado, não abrindo possibilidade para outras formas de poder presentes em diversas dimensões como a econômica e a cultural, bem como para os diferentes usos do espaço, permitindo a construção de diversas territorialidades.

Para Raffestin (1993) existem diferenças entre espaço e território. Para esse autor, o espaço é anterior ao território, sendo que o território se forma a partir da apropriação desse espaço, conforme a ação social se expressa por diferentes atores. O conceito de território traz embutido, portanto, as relações de poder e dominação existentes entre os atores, estabelecendo uma identidade associada aos limites geográficos de um espaço delimitado. O território imprime uma construção social, no qual sua dinâmica varia no tempo e no espaço.

Para Sack (1986), o conceito de território resulta também de uma construção social, tendo por sua vez, seus limites alterados conforme as estratégias de apropriação e controle de

determinado espaço. Assim, os territórios se expressam como um grupo de pessoas que dominam e controlam o comportamento de outras, estabelecendo relações de poder. Sack (1986) enfatiza o território como puro instrumento de poder, determinado pelas motivações humanas, não se esquecendo das dimensões simbólicas e culturais, elementos da história que interferem na relação alcançada entre pessoas e lugares (HAESBAERT, 2004).

Milton Santos (1999), por sua vez, entende o território, fundamentado no materialismo histórico e dialético, como uma historicidade marcada entre a materialidade territorial e as ações humanas ligadas ao trabalho e à política. Para o autor, espaço e território são elementos entrelaçados entre si, simultâneos, deixando de ser assim o espaço como preexistente e matéria-prima de uso para as ações do território como expressou Raffestin (1993). Território é um campo de forças entre diversas dimensões a considerar seus usos econômicos e sociais, pela ação do Estado e do mercado (SANTOS, 1999).

Referente aos usos do território, Santos e Silveira (2008) realizam uma diferenciação fundamental entre o “território em si” e o “território usado”, sendo o primeiro apreendido pela sua equivalência ao espaço natural, e o segundo, partindo de uma premissa histórica, é entendido por suas transformações, revelando ações do passado e do presente dispostas nos objetos pela ação humana, constituindo uma base territorial.

O território usado pode nos levar a compreender sua dinâmica, uma vez que, não restam dúvidas de que o território é dinâmico e, ao mesmo tempo, passível de mudanças, já que ele é, antes de tudo, “uma construção social moldada por instituições no decorrer do processo histórico. Com isso, à proporção que vão ocorrendo transformações institucionais, políticas, econômicas e sociais, o território também vai se transformando porque novos conteúdos e recortes são inseridos” (FONSECA, 2006, p.49).

No interior do território, ou desta base territorial:

[...] são construídas historicamente redes locais de solidariedade, ancoradas nos costumes, tradições e códigos de conduta que moldam e são moldadas pelas normas presentes no interior destes limites. Esse processo de interação deixa o território resistente, duradouro e com uma evolução que dependerá das dinâmicas institucionais, políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, o território é um elo de ligação que permite conectar o passado com o presente e o futuro, e conseqüentemente, melhor explicar as mudanças históricas (FONSECA, 2006, p.49).

Apesar do território sempre apresentar-se em movimento de acordo com as transformações da sociedade, ele permanece (BRUNET, 1990). Ele se encontra por meio de configurações desiguais, em termos de objetos e da ação humana, permitindo que existam assim

frações de um território usado, que se materializam em distintas configurações territoriais, além do recorte do Estado-nação, sendo diferenciado, portanto, dentro dessa própria delimitação (SILVA, 2013).

Reconhece-se, segundo Mann (1992), após vários prognósticos a respeito do fim do Estado, de concepções liberais, ou até marxistas, que ele continua tendo sua base organizacional centrada no território.

A centralidade territorial e a presença do Estado, em seus domínios territoriais, definem regras válidas para todos os habitantes e distribuídas hierarquicamente pelas instituições governamentais, que afetam diretamente o território, que pode, considerando os atores e sujeitos presentes, reagir e interferir sob as forças imprimidas nas decisões do Estado (FONSECA, 2006).

“Na realidade, o território é heterogêneo e por isso, tem fricções que afetam o desenvolvimento político e econômico de um governo, pois além de continente, o território é construção, é conteúdo” (FONSECA, 2006, p.51).

Frente a isso, o território pode ter uma funcionalidade que é permitida por instituições formais e informais, frente à tomada de decisões políticas e econômicas que direcionam interações e permitem construções sociais (FONSECA, 2006).

“Nesse sentido, o conteúdo institucional do território desempenha um peso importante no momento das decisões e interações” (FONSECA, 2006, p.44), no qual, a territorialidade humana desenvolvida nessas instituições, formais e informais, afeta e controla fenômenos sobre uma determinada área geográfica, por meio do exercício do poder, em que só se definirá que um território está formado e que ele existe, quando a ação dos atores individuais ou coletivos de determinada área, por meio de estratégias que realmente interferem ou tem o objetivo de interferir no comportamento das pessoas (SACK, 1986).

Assim, a territorialidade humana manifesta-se por meio de uma área e proíbe o acesso a quem não lhe pertence, ao mesmo tempo em que possui limites e controles sobre sua execução, que vão além do território político delimitado pelo Estado, e constitui-se nas mais variadas territorialidades presentes na sociedade (SACK, 1986).

Portanto, o entendimento de que determinadas ações formam um território, não é tão simples como apresenta a sua concepção pelo Estado para a inserção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial, a partir dos anos 2000.

Dentro dessa perspectiva:



O território [...] deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção, [todavia] é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo (BRANDÃO, 2007, p.50).

Indo ao encontro do pensamento de Brandão (2007), Abramovay (2007, p. 27) ressalta que “a ênfase nos elementos cognitivos, culturais e de identidade, fazem com que o território escamoteia a análise dos conflitos políticos e dos interesses contraditórios que estão em sua base”.

Para Brandão (2007, p. 50), “muitos trabalhos consideram o território como um dado ou um sítio fixado *a priori* e não como deveria ser: uma construção social conflituosa, isto é, uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetórias históricas em aberto”.

Fernandes (2006) aponta que o Estado descaracteriza o conceito de território ao amputar a disputa como elemento de excelência do mesmo. Nessa mesma linha de raciocínio, Haesbaert (2010) afirma que o conceito de território tem sido usado equivocadamente, pois considera que o uso difuso do conceito leva à armadilha de interpretá-lo como panaceia. A utilização do conceito como uma forma de divisão ou regionalização, para a aplicação das políticas públicas, tem levado ao entendimento de que o recorte territorial daria conta de sanar as dificuldades associadas à escala municipal, utilizada nos anos 1990. Todavia, ao contrário disso, o que se observou é que os mesmos problemas que se apresentavam na escala municipal, como o de participação social, estão presentes nos arranjos intermunicipais.

Dessa forma, esse movimento de ampliação do conceito de território tem gerado a sua utilização indiscriminada, sem o rigor teórico do conceito que passa a ser confundido inclusive com outros, como região e espaço, uma vez que, com políticas públicas que utilizam o recorte territorial como base para sua implementação, este passou a ser apreendido como uma escala de atuação acima do município, sendo entendido muitas vezes como substituto das próprias regiões brasileiras, confundindo-se inclusive sua operacionalização:

[...] Muitas vezes não há preocupação com a distinção entre eles, que permanecem como que num imenso limbo onde todas as passagens e intersecções são permitidas. Talvez a indistinção mais difundida seja aquela entre espaço e território, tratados quase como sinônimos, ou sobrevalorizando-se de tal forma o território que o espaço é simplesmente ignorado. No caso de território e região, muitas políticas de ordenamento passam de um a outro como se pudéssemos dizer com um o que queríamos dizer – ou deveríamos – dizer com o outro. (HAESBAERT, 2010, p. 158).

Para Brandão (2007), o território tem sido discutido de forma vulgar e reduzida. “Parece existir uma opção por substituir o Estado (que se foi) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstratas) que passa a se chamar de território” (BRANDÃO, 2007, p.49).

Para Abramovay (2007, p. 28):

A ideia de que o território é formado por um conjunto de laços capazes de fortalecer a identidade de seus atores e, portanto, o empreendimento de ações em comum com base na confiança que puderam construir por sua interação é importante, mas insuficiente para explicar processos localizados de desenvolvimento.

Propõem-se, desse modo, segundo Brandão (2007), receitas genéricas, sem considerar as especificidades de um país periférico e sua história peculiar. “Lança-se mão de repertórios de boas práticas bem catalogadas” (BRANDÃO, 2007, p.49), nas quais se sobrevaloriza as potencialidades de uma única escala, a local, para promover o desenvolvimento, sem a presença e/ou a redução da ação do Estado, expressando uma endogenia exagerada, na qual “reforça lógicas autonomistas que creem na força de seu potencial endógeno, de enfrentamento das forças da globalização, bastando cumprir uma agenda estratégica territorial” (BRANDÃO, 2007, p.52).

Para Brandão (2007, p. 49), o território:

[...] passa a ser visto como que o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. É bom lembrar que tal consenso surge como pressuposto e não como propósito a ser construído. Negligencia-se, claramente, o papel, por exemplo, do Estado na provisão de infraestrutura [...]. Quase não se discutem ou questionam as relações de propriedade presentes em determinado território.

Segundo Haesbaert (2010, p. 164), o principal equívoco do Estado na implementação das políticas públicas com enfoque territorial está, portanto, na “defasagem que acaba ocorrendo entre as concepções teóricas [...] e a forma com que são trabalhadas” na prática, isto é, na “dificuldade de operacionalização dos conceitos em termos de sua aplicação”.

Para Brandão (2007), o território enquanto conceito aplicado às políticas de desenvolvimento territorial deve ultrapassar a visão apenas de um dado da realidade, ou um sítio fixado. Ele deve ser entendido como uma construção social, que expressa conflitos, resultado das interações que os atores protagonizam, de acordo com o que a Geografia propõe,

como podemos observar em Raffestin (1993), Sack (1986), Santos (1999) e Santos e Silveira (2008).

Como ressalta Brandão:

Qualquer diagnóstico da natureza territorial deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; [...]. Portanto, as indagações analíticas deveriam passar por: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos seus instrumentos táticos, e estratégicos etc? (BRANDÃO, 2007, p.53-54).

E complementa: “No território se debatem [podendo ser compatibilizados ou não] projetos e trajetórias em contenda. É preciso tratar objetos, mas principalmente ação” (BRANDÃO, 2007, p.55).

A contribuição de Raffestin (1993) também se concebe nesse sentido, uma vez que para o autor, o processo de territorialização começa a partir do momento em que indivíduos ou grupos criam um projeto de ação no espaço, pois ao realizarem esse ato, os mesmos já possuem uma representação do espaço, uma vez que as relações de poder que se notam no espaço, instituem-se nos territórios.

Verifica-se, assim, que o território expressa a posse e o exercício do poder de atores, configurado na formação de instituições, a qual, num território manifesta-se distintas formas de poderio, nem todas com a mesma capacidade de agir, influenciar e controlar determinadas ações, sendo necessário instrumentos econômicos, políticos, além da participação de diversos protagonistas na sua constituição (FONSECA, 2006).

Desse modo, podemos diferenciar, no âmbito da implantação de políticas públicas, de acordo com a ação dos atores para a promoção do desenvolvimento territorial, territórios dados e territórios construídos. Segundo Pecqueur (2005, p.220), o território dado pode ser caracterizado como preexistente, podendo ser analisado com o que lhe acontece e com o que lhe convém. Ele é, portanto, uma porção do espaço, que para Flores (2008) é determinado pelo parecer político-administrativo, cujo interesse associa-se ao estabelecimento de políticas de desenvolvimento.

Já o território construído pode ser considerado resultado de um processo associado a uma construção social de atores e de sujeitos sociais, no qual existe um sentimento de pertencimento, que preza pela identidade construída e associada à ação coletiva, que se estabelece por meio de laços criados em âmbito local (FLORES, 2008; CARRIERE, CAZELLA, 2006).

Carriere e Cazella (2006) argumentam que a delimitação político-administrativa pode ser compreendida como um território dado, o qual pode conter vários outros territórios construídos, em função do encontro que é estabelecido de diferentes atores sociais, que fazem parte de um espaço geográfico em comum e buscam identificar e solucionar problemas.

As duas abordagens, dos territórios dados e construídos, se inserem na perspectiva do desenvolvimento territorial implementado pelo Estado, com o diferencial de que o território construído pode e deve ser interpretado não apenas por relações de solidariedade, mas também de disputas e poder, ao que condiz com o enfrentamento de dificuldades e estabelecimento de condições para a implementação de políticas públicas.

O território tem que ser entendido, de acordo com Eduardo (2010, p.196), com fluidez, como mescla de poderes em diferentes ordenações, que “une os diversos poderes [instituições, políticas de desenvolvimento econômico, produção do conhecimento, infraestruturas] na conformação de uma dada solidariedade multidimensional”.

Assim, nesses territórios, vistos como “ativos” e não passivos, “a territorialidade corresponde, a mediações simbólicas, [...] e práticas entre a materialidade dos lugares e o agir social nos processos de transformação territorial e de desenvolvimento local” (DEMATTEIS, 2008, p.35).

Contudo, esse agir, a partir da formação de territórios, deve compreender a escala espacial, segundo Brandão (2007), como peça fundamental para a compreensão do território, suas dinâmicas de transformação e instâncias de poder que se encontram combinadas para a execução das políticas públicas que utilizam a abordagem do desenvolvimento territorial (BRANDÃO, 2007).

Para Brandão (2007), a escala espacial deve ser considerada como recorte fundamental para a apreensão de fenômenos sociais presentes no território, pois a seleção de determinado plano escalar revela processos socioespaciais que, por outra dimensão da realidade, não seriam assimilados.

Portanto, reconhecer que existe a formação de diferentes territórios em múltiplas escalas, é afirmar que qualquer comportamento não define a formação de territórios (SACK, 1986), assim como uma escala única definida pelo Estado para a implantação das políticas públicas, não condiz com uma só realidade existente sobre a formação de território e uso da abordagem territorial.

Outros níveis subnacionais de poder como os próprios municípios podem ser considerados como territórios e, assim, incluir a ação de atores e sujeitos, podendo ser utilizada

as concepções trabalhadas pela Geografia, para compreendê-los nesse sentido, e não a definida pelo Estado, que muitas vezes negligencia a participação social.

Ou seja, os territórios formados a partir da ação do Estado não são os únicos que podem desempenhar funções que trazem a abordagem territorial. Os municípios possuem condições de oferecer do ponto de vista da ação dos atores sociais, decisões para que programas governamentais sejam implantados em suas instâncias e que abordem assim características do desenvolvimento territorial, dentro de políticas públicas, a exemplo do PNAE.

Além disso, as condições para que se tenha a constituição de um território dependerá, como já foi apontado, da manifestação de poder apresentadas pelos atores sociais e sujeitos para os quais se criam as políticas públicas, que dessa forma é analisado, caso por caso, em escala por escala, não havendo, portanto, situações pré-estabelecidas como colocado pelo Estado.

### **2.2.2 O conceito de desenvolvimento**

O conceito de desenvolvimento tem profundas relações com a necessidade de superar as desigualdades econômicas e sociais, fato inerente ao próprio capitalismo, que desde sua consolidação, convive com desequilíbrios na distribuição de riquezas e as discrepâncias sociais (ORTEGA, 2008).

Para Kageyama (2004, p.1): “o desenvolvimento [...] é um conceito complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem decomposição de alguns de seus aspectos e aproximação por algumas formas de medidas”.

A origem do conceito de desenvolvimento remonta ao século XIX, quando estava presa a princípios biológicos, associada, portanto, à evolução dos seres vivos, sendo entendido como algo natural. Ele era representado pela ideia de progresso, derivada principalmente da admissão dos modos de produção e estilos de vida dos países tidos como centrais no sistema capitalista (ESTEVA, 2000; ORTEGA, 2008).

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente a partir do final da década de 1940, no discurso de posse do presidente dos EUA, Harry Truman, realizado no dia 20 de janeiro de 1949, o termo desenvolvimento assumiu uma dimensão institucional (ESTEVA, 2000). Nesse discurso, Truman apresentou o desenvolvimento alcançado nos países do Norte ou centrais, como um modelo que deveria ser expandido para os países do Sul ou periféricos, delimitando-os como subdesenvolvidos (SACHS, 2010).

Entende-se, desse modo, que os países intitulados desenvolvidos, deveriam direcionar os demais países que não se encontravam nesse estágio. A noção de desenvolvimento passou a

ser utilizada visando transformações, o progresso, com base no crescimento econômico (ESTEVA, 2000).

Irradia-se o modelo de produção aplicado nos EUA para os países periféricos, conhecido como fordismo, que buscava por esse movimento sua maximização, juntamente com a redução dos custos, dirigido ao consumo massivo, marcado por uma divisão do trabalho, hierarquizada, que levasse à rentabilidade da indústria (BECKER, 1996).

Pela aplicação do fordismo, observa-se um crescimento econômico dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Os países periféricos passam a atrair capitais externos de empresas norte-americanas e europeias interessadas na disponibilidade de mão-de-obra a baixo custo, levando-os a condições de subalternidade e dependência dos países centrais, no cenário mundial (BUARQUE, 2008).

O desenvolvimento disseminado, desse modo, conforme afirma Esteva (2000), não consegue desagregar-se da definição de crescimento, maturação e evolução, da mesma forma que aqueles que empregam seu sentido não conseguem compreender seu conjunto de significados reais, uma vez que outras interpretações lhe dão novas impressões, que nem sempre correspondem com sua verdadeira alçada. O que se observa, segundo o autor, é que esta palavra “desenvolvimento” possui “[...] um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável, e na direção de uma meta desejável” (ESTEVA, 2000, p.64).

Esse modelo de desenvolvimento pautado no crescimento econômico mostra-se vigente até o começo da década de 1970, quando começa a apresentar sinais de esgotamento, e novas concepções relacionadas ao conceito passam a ser implantadas, como o desenvolvimento sustentável. Essa nova definição surge dada à preocupação com as questões ambientais frente a exploração desordenada dos recursos naturais, graças a implantação do modelo fordista, e a incapacidade desse modelo de condicionar benefícios aos países periféricos com relação as questões sociais, elevando os índices de pobreza (SILVA, 2005).

O desenvolvimento sustentável, de acordo com Sachs (2008), não se limita apenas ao crescimento econômico, uma vez que esse tipo de ação surge para corrigir as condições de exploração impostas aos países subdesenvolvidos, para lhes possibilitar desenvolvimento e, assim, reduzir o abismo social que os separa dos países centrais. O autor, desse modo, traz a ideia de equidade que corresponde a um procedimento que formula estruturas para compensar as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo, oferecendo suporte àqueles que se apresentam mais limitados pela concorrência do mercado.

Para que essa nova proposta de desenvolvimento tenha resultados, é necessária a participação de vários segmentos da sociedade civil engajada, que crie mecanismos que atinja os menos desfavorecidos e que tenham espaços para discussão (SACHS, 2008).

Diante desse contexto, surgiram alterações em relação ao conceito de desenvolvimento, como ressalta Favareto (2007, p.51):

Uma das expressões organizadas dessa insatisfação crescente com os rumos do debate sobre desenvolvimento pode ser encontrada no movimento ambientalista internacional que toma corpo nesse período, na virada dos anos 60 para os anos 70, e vem se tornando cada vez mais robusto desde então. [...] a nova retórica [...] se constitui a partir da crítica social, [...] de uma certa crise do poder explicativo da ideia tradicional de desenvolvimento. Uma crise que vai desembocar em diferentes desaguadouros: numa explosão de adjetivações (desenvolvimento incluyente, desenvolvimento social, desenvolvimento local, para ficar apenas em alguns poucos exemplos), numa consequente banalização dos significados da ideia e, como não poderia deixar de ser, numa tentativa de reconceituação científica dos processos de desenvolvimento (FAVARETO, 2007, p.51).

Favareto (2007) também aponta que uma diversidade de concepções teóricas busca elencar determinados níveis de análise, que antes não tinham espaço, irrompendo um conjunto de significações a respeito da ideia de desenvolvimento e sua reconceituação. O que marca, segundo o autor, esse movimento são dois aspectos:

A ideia de desenvolvimento perde adesão total e natural à ideia de crescimento, e mudam os portadores sociais das ideias sobre desenvolvimento. Ela deixa de ser um monopólio da ciência e vai passar a frequentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de agrupamentos políticos diversos (FAVARETO, 2007, p. 55).

Entre as rupturas com a ideia de desenvolvimento atrelada ao crescimento econômico, temos a proposta de Sen (2000), que defende a ampliação das liberdades individuais, sendo que, para ele, determinados indicadores socioeconômicos são indicativos dos graus que uma sociedade alcançou em termos de liberdade individual.

Visto como instrumento de desenvolvimento, a liberdade seria para Sen (2000) a autonomia para que os indivíduos possam guiar os rumos de suas vidas, sem depender de forma tangente do Estado. A pobreza, segundo autor, poderia impedir a conquista das liberdades, uma vez que a presença de desigualdades socioeconômicas afeta diretamente as condições básicas

de sobrevivência, como o acesso à alimentação, aos remédios para as doenças, às vestimentas, à habitação, à educação de qualidade, ao saneamento básico, entre outras.

Prova de que o desenvolvimento manifestado com base no crescimento econômico priva as liberdades humanas pode ser entendido pelo exemplo de Sen (2000), da presença de negros nos EUA e negros em países como China e Índia, mostrando que, no primeiro caso, pela existência de atendimento de qualidade de saúde e educação, eles possuem melhores condições de vida, comparado àqueles que vivem nos dois últimos países citados, que nem sequer sabem se chegarão à vida adulta, dada a privação da liberdade.

Assim, para Sen (2000), além da pobreza, a tirania dos governantes, a intolerância, a presença de um Estado repressivo, a carência de oportunidades e a ausência de serviços públicos podem prejudicar a manifestação da liberdade.

Para Veiga (2010), o desenvolvimento expressa liberdade quando existe para a população longevidade, acessibilidade e condições básicas de sobrevivência, como alimentação e habitação, além de educação e participação política.

Para Pett (2007), é preciso, de modo geral, revisar os discursos adotados a respeito do desenvolvimento por instituições que os preza e com isso:

[...] [tornar] [...] possível uma vida melhor para todas as pessoas. E, ainda que uma vida melhor em termos de suficiência material possa ser facilmente denegrada por aqueles que já levam vidas de abundância, é um sonho cheio de esperança para aqueles que nunca conheceram segurança de sua existência. Desenvolvimento é ainda um termo cheio de significado (PETT, 2007, p. 35).

Contudo, em meio à valorização dessas novas concepções de desenvolvimento e suas alternativas às propostas de crescimento econômico, existem muitas críticas que são feitas à abordagem de Sen e ao uso do desenvolvimento sustentável, sobretudo de autores associados a escola pós-desenvolvimentistas que, segundo Favareto (2007) e Gómez (2006), constituem numa das correntes de pensamento que são contrárias à ideia de desenvolvimento.

No caso da proposta de Sen é importante destacar que autores como Domingues (2003) e Mastrolidi (2011), criticam a concepção de desenvolvimento como liberdade, uma vez que para eles, o referido autor não considera a realidade macro da estrutura econômica em que as sociedades estão alicerçadas, desconsiderando a presença de desigualdades sociais gritantes entre os países, preocupando-se mais com a liberdade individual e com uma simples diferença social entre os indivíduos.



No caso do desenvolvimento sustentável, a crítica que se faz é que essa abordagem apesar de ter fins positivos, também é sugerida pelos países centrais como nova estratégia a ser adotada. Nesse contexto, destaca como importante a atuação de agências multilaterais, como o próprio Banco Mundial vinculado aos EUA, orientando os países periféricos a adotá-lo, estabelecendo modelos de sua operacionalização, que, em muitos casos, permanece apenas no plano do discurso.

A escola pós-desenvolvimentista ressalta que essa concepção de desenvolvimento é uma fantasia inserida pelos países do Norte ou centrais, sendo o subdesenvolvimento uma invenção que coube a eles delimitar. É como se o desenvolvimento fosse visto como estereótipo negativo imposto aos países do Sul ou periféricos, o qual transforma-se em um espelho que compartilha de um mesmo modelo com os países do Norte, porém, não revela os mesmos resultados para os países subdesenvolvidos (SACHS, 2010).

Entretanto, negar que existem diferenças entre os países é não considerar que temos padrões de vida distintos, e que persiste uma brutal desconformidade entre a distribuição de riqueza para muitas populações que não conseguem e nem possuem condições mínimas de sobrevivência. Muitas declarações a respeito do desenvolvimento, com intervenções coletivas e valorização de processos sociais, foram minimizadas, como se não pudessem fazer algo diferenciado (PEET; HARTWICK, 2009).

Todavia, mesmo que a concepção de desenvolvimento tenha se difundido, em verdade mantida a estrutura de desigualdade entre os países Centrais e Periféricos, não minimizando as diferenças socioeconômicas entre as populações dos países subdesenvolvidos, visto que o próprio desenvolvimento dos EUA, dos países europeus e do Japão não pode ser reproduzido, em consequência de não existirem nações no formato colonial para sustentar o processo de formação do capitalismo, sua acumulação e o enriquecimento dos países ricos, com base na exploração dos países pobres (PORTO-GONÇALVES, 2006). Isso, entretanto, não permite denegrir totalmente outras propostas de desenvolvimento que buscam encontrar novos formatos, diferentes do que aquele empregado visando ao crescimento econômico.

Desse modo, a proposta, segundo Sachs (2008), do desenvolvimento sustentável, é um esforço empreendido de transformação buscado pelo desenvolvimento endógeno, por meio de mudanças de estilo de vida e padrões de consumo que se preocupem com o meio ambiente, e que devem construir projetos autônomos que valorizem a realidade particular de cada localidade.

A própria evolução das concepções de desenvolvimento e a valorização da cada uma delas com relação a atuação do Estado brasileiro, imprimem, portanto, suas características nas

políticas implementadas e voltadas ao espaço rural, a exemplo das políticas de crescimento econômico e de desenvolvimento territorial, que no caso desta última, busca reconhecer o viés proposto pelo desenvolvimento sustentável e valoriza-lo como uma das condições para que se cheguem determinadas localidades a alcançá-lo.

### **2.2.3. Os desafios de se implantar políticas públicas com enfoque no desenvolvimento territorial**

Visto que a abordagem territorial tem influência direta das concepções adotadas sobre o desenvolvimento no cenário mundial e as formulações sobre o território, podemos assinalar que sua implementação no Brasil foi influenciada principalmente a partir do programa LEADER, executado na realidade europeia, e que somado as condições de transformações da política brasileira nos 1990, com o processo de descentralização político e administrativo, trouxeram e ainda trazem desafios para sua operacionalização e para os próprios resultados obtidos.

Parte-se do entendimento que a abordagem foi instituída no Brasil, segundo Brandão (2007), a partir de “receitas genéricas”, sem considerar as especificidades de um país periférico e sua história peculiar. “Lança-se mão de repertórios de boas práticas bem catalogadas” (BRANDÃO, 2007, p.49), nos quais se sobrevaloriza as potencialidades de uma única escala, a local e, posteriormente, a territorial, por meio da criação de territórios pelo Estado brasileiro para promover o desenvolvimento, com a redução da ação do Estado, expressando uma endogenia exagerada, na qual “reforça lógicas autonomistas que creem na força de seu potencial endógeno, de enfrentamento das forças da globalização, bastando cumprir uma agenda estratégica territorial” (BRANDÃO, 2007, p.52).

Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988, como podemos observar em sessões anteriores deste trabalho, permitiu legalmente que a participação representativa da sociedade civil na implementação de políticas públicas pudesse ser concebida nos municípios, através da atuação dos conselhos, e que posteriormente essa própria estrutura se manifestasse na formação de colegiados nos territórios formados nos anos 2000, correspondente ao uso da abordagem do desenvolvimento territorial, por outro lado, isso trouxe problemas de execução vinculados à própria participação, à ausência de recursos e ao despreparo das instituições (HESPANHOL A., 2007; FORNAZIER, 2015).

O problema da participação representativa estrutura-se, de tal modo, que impede a operacionalização das políticas públicas, uma vez que existe a dificuldade em estabelecer

relações entre atores sociais na escala municipal, ampliando essa contrariedade para os territórios ou arranjos intermunicipais, e seus conselhos, existindo também a falta de envolvimento dos participantes (HESPANHOL, HESPANHOL, 2006).

A ausência de recursos também é destacada, pois, tanto os conselhos municipais como os colegiados territoriais, são consultivos e, desse modo, ficam dependentes dos recursos destinados aos municípios e da administração de cada prefeitura, dificultando assim a operacionalização de políticas territoriais, uma vez que os territórios constituídos não possuem autonomia financeira, dependendo nesse sentido, de cada localidade integrante (FORNAZIER, 2015).

O despreparo das instituições, como as próprias prefeituras, associado à falta de técnicos competentes para conduzir os programas e que operem na lógica territorial (HESPANHOL, HESPANHOL, 2006), também é outro fator preocupante, uma vez que a ação territorial fica à mercê da boa vontade de quem queira executá-la, não existindo, deste modo, condições para efetuarla em todos os territórios e municípios.

A adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento para seu legítimo funcionamento necessita da participação coletiva de gestores e de representantes da sociedade civil no controle das ações. Visto que tais mudanças ocorrem no Brasil de maneira tímida e variam de acordo com os locais de implantação e os arranjos institucionais formados, se tem, então, obstáculos à plena operacionalização e aos próprios resultados obtidos nas políticas de desenvolvimento territorial, as quais, longe de apresentarem uma transformação representativa no formato e no conteúdo das políticas públicas, a adoção da abordagem territorial se configura como uma “inovação por adição”, conforme salienta Favareto (2007).

Além disso,

[...] na maioria das regiões brasileiras [e municípios], a identidade territorial da população é fraca e a articulação dos atores locais e da sociedade civil são pouco expressivas. Com isso a adoção da perspectiva territorial e a descentralização de políticas públicas, apesar de boas intenções, poderão ter resultados adversos, além de reduzirem o nível de democratização das decisões ao invés de ampliá-las (HESPANHOL, HESPANHOL, 2006, p.145).

A descentralização das políticas públicas para Schejtman (1997) enfrenta várias dificuldades para sua manifestação, pois as localidades brasileiras, em sua maioria, possuem baixo nível de organização, dificuldade de acesso à infraestrutura e serviços públicos, condições que impedem assim a adoção da abordagem territorial.

Outra fragilidade inerente ao desenvolvimento desta perspectiva territorial estaria relacionada à visão predominantemente agrícola do espaço rural, dada à persistência e enraizamento do viés setorial nas políticas públicas e nas instituições.

Hespanhol, A. (2010) chama a atenção para a exclusão dos atores hegemônicos nessas políticas, contrariando, assim, o viés proposto pela abordagem territorial de integração, já que eles também fazem parte do território.

Gómez (2006) é um crítico assíduo desta perspectiva de desenvolvimento territorial, uma vez que para ele, as mesmas instituições multilaterais que apoiaram essa abordagem como justificativa de combater a pobreza no Brasil, induziram modelos de desenvolvimento agrícola, pautados na Revolução Verde, e contribuíram para gerar pobreza e desigualdade no campo. Segundo o mesmo autor, não basta apenas a “boa vontade” expressa nos documentos sobre a aplicação do desenvolvimento territorial, ou de fóruns de participação.

É preciso, segundo Saquet (2011), construir um desenvolvimento que revele a distribuição de riqueza e atenda às necessidades primordiais das pessoas:

[...] e isso passa por uma formação acadêmica [...], de alto nível cultural, pela organização e luta política, nos espaços-territórios rural e urbano, enfim, por uma ampla e democrática reforma urbana e rural e [...], por uma interpretação histórico-crítica, relacional, [...] e multidimensional da cidade, do urbano, do campo e do agrário (SAQUET, 2011, p.11-12).

No Brasil, ainda prevalecem condições arcaicas de poder com “comportamentos e atitudes ainda enraizados no paternalismo, populismo, clientelismo e coronelismo” (SAYAGO, 2007, p. 13), e que, segundo Hespanhol, A. (2008, p.387) poderia ser acrescentado de alguns outros “ismos”, tais como: “comodismo, individualismo, egoísmo, nepotismo, machismo, racismo, entre outros”, que expressam a falta de condições sociais para se implantar determinadas políticas públicas, uma vez que ainda não possuímos elementos de cooperação.

Ainda carregamos a sombra de um passado pautado em favores políticos, em especial da elite agrária, e da pouca ou ausente participação da população em decisões políticas, que começaram a ter sinais expoentes de atuação, após a década de 1990.

Brandão (2007) tem uma posição bastante crítica em relação às políticas de desenvolvimento territorial, uma vez que compreende suas limitações em promover o desenvolvimento face à estrutura altamente concentrada de poder e riqueza na sociedade brasileira.

Para Hespanhol, A. (2008, p.388):

A operacionalização do desenvolvimento territorial é praticamente impossível de ser implementada quando perduram a elevada concentração da propriedade da terra, a grande concentração social e regional da renda, o esgarçamento do tecido social e a falta de dinamismo econômico. Tais características associadas a permanência de uma estrutura institucional ainda vinculada a lógica produtivista e setorial obstam as iniciativas ligadas a implementação da abordagem territorial de desenvolvimento.

Favareto (2007) aponta que o viés da política de desenvolvimento territorial no Brasil é exclusivamente pautado no combate à pobreza em razão do entendimento sobre o espaço rural, como sinônimo de atrasado e estagnado. Todavia, essa concepção, segundo o autor, não elimina seu caráter dinâmico que pode dar suporte e alavancar o desenvolvimento. Este olhar dos gestores das políticas públicas sobre o rural, segundo Favareto (2007), inibe a mudança, uma vez que a implantação de ações orientadas no combate à pobreza atende às condições eminentemente assistencialistas.

Segundo Saquet (2007), as políticas de enfoque territorial ainda não promoveram o desenvolvimento rural, uma vez que não são capazes de oferecer aos agricultores familiares condições de vida satisfatória em termos de renda, acesso a bens de consumo, lazer, cultura e educação.

Os próprios relatórios das agências multilaterais, que apoiaram iniciativas voltadas ao desenvolvimento territorial, reconheceram que as adoções de políticas neoliberais seriam incapazes de transformar as condições dos países subdesenvolvidos, uma vez que em países latino-americanos a transferência de responsabilidades não é acompanhada de meios financeiros para sua execução, ocasionando uma distribuição desarmônica de recursos em favor de localidades que possuem um maior preparo e que dispunham de meios para desempenhar as funções que lhe são colocadas (ORTEGA, 2008).

Para Brandão (2007) também temos o problema da escala de execução das políticas públicas, pois nem todas têm a capacidade de serem executadas nos territórios rurais implementados pelo Estado a partir de 2003. Existem políticas públicas, a exemplo do PNAE, em que suas ações se pautam na escala municipal, mas, nem por isso, não deixam de trazer elementos em sua concepção da abordagem do desenvolvimento territorial, com a institucionalização da lei nº 11.947 e a inserção da agricultura familiar.

É importante compreender que a perspectiva do desenvolvimento territorial nos possibilita interpretar os programas em execução, a exemplo do PNAE, e decifrar, a partir da sua realização em determinados municípios, possíveis avanços e limites na superação da pobreza, na inserção da agricultura familiar em canais de comercialização, na diversificação da

produção e abastecimento e no desenvolvimento dos arranjos institucionais formados para sua efetivação.

Para Brandão (2007), encontrar a escala ou o nível de governo em que os problemas são delimitados, bem como as decisões sobre como enfrentá-los, passa pelo processo de discutir estratégias de desenvolvimento territorializadas que implicam em ações concretas, que serão acionadas em determinado campo de atuação, a exemplo das políticas públicas.

Cada problema, desse modo, tem a sua escala específica, e precisa ser enfrentado a partir da articulação estabelecida entre os níveis de governo, portanto, entre as esferas de poder, pertinente a determinada problemática, a qual reúne agentes políticos em determinada escala (BRANDÃO, 2007). Esse autor ressalta que:

[...] um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível do governo, instância de poder, etc. Neste sentido, defendo que pensar políticas públicas territorializadas passa por articular devidamente escalas, arenas, níveis e instâncias que se encontram tramados (BRANDÃO, 2007, p.57).

Todavia, não podemos deixar de assinalar que essa perspectiva é recente, e que, portanto, temos muitos desafios a superar, sobretudo relacionados ao nível da participação social (seja na escala do governo federal, entre os vários ministérios, secretarias etc. que elaboram as políticas públicas; na escala territorial, ou municipal, pela formação de arranjos institucionais que executam os programas), para encontrar um verdadeiro sentido ao território enquanto junção e confluência de oportunidades, mas também de conflitualidade, contendo interesses múltiplos.

Assim, o principal objetivo desta perspectiva de desenvolvimento territorial estaria ligado à possibilidade de permitir aos atores sociais (extensionistas, funcionários da prefeitura, etc.), poderes de decisão, que podem ser obtidos por meio da mobilização de recursos internos, que acarretariam melhores condições econômicas e sociais (GUIVANT, 2010). É necessário, portanto “[...] a construção de mecanismos políticos que deem voz e decisão aos sujeitos, aos agricultores” (ALVES; GUIVANT 2010, p.93).

Considera-se que a abordagem territorial seja, portanto, relevante, para se alcançar vários patamares políticos, econômicos e sociais em nossa sociedade, contudo, “ela ainda é limitada e se restringe ao discurso oficial que vem sendo adotado para justificar a falta de um projeto nacional de desenvolvimento e para atender aos desígnios de organismos internacionais que financiam vários projetos no país” (HESPANHOL A., 2008, p.388).

Até o mandato do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, na gestão (2003/2010) e de sua sucessora, Dilma Rousseff (gestão 2011- 2016), havia no campo das políticas públicas, sobretudo do MDA, a preocupação em abordar o desenvolvimento territorial. Com a extinção deste ministério (MDA) em 2016, quando o então vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência da república com o *impeachment* de Dilma Rousseff. houve a criação da Secretária Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e essa perspectiva do desenvolvimento territorial desapareceu não apenas do discurso oficial, como também das ações dessa nova secretaria, enquanto muitas políticas públicas tiveram seus recursos efetivamente reduzidos, como foi o caso do PAA<sup>19</sup>.

As discrepâncias com relação aos recursos financeiros destinados pelo Estado as políticas públicas voltadas para o agronegócio e aquelas direcionadas para a agricultura familiar, vêm de longa data. No governo Lula/Dilma, era nítida a diferenciação orçamentária destinada ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), comparada ao volume de recursos destinados ao MDA.

“No comparativo entre o Plano Agrícola e Pecuário e o Plano Safra da Agricultura Familiar, foram destinados respectivamente 78% para a agricultura empresarial e 22% para a agricultura [familiar], referente ao ano 2013/2014” (PEIXOTO, OLIVEIRA, 2015, p.78).

O abismo econômico e social existente entre os dois principais segmentos do campo só aumentou nos últimos anos com a extinção do MDA e com a redução de recursos destinados a agricultura familiar. O que se observa, deste modo, “é que o espaço rural é eminentemente setorial” (PEIXOTO, OLIVEIRA, 2015, p.78), e que a lógica territorial praticamente não existe mais no âmbito governamental. Entretanto, ainda se tem políticas públicas resistindo às transformações políticas dos últimos anos por terem uma legislação, a Lei nº 11.947, que obriga o Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) a repassar, no mínimo, 30% dos recursos destinados a municípios, estados e Distrito Federal, para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Esse é o caso do PNAE que vem se tornando uma alternativa para uma parcela minoritária dos pequenos produtores rurais e de valorização da abordagem territorial.

---

<sup>19</sup> Em 2014, foram investidos R\$ 338.004.941,78 na compra de alimentos da agricultura familiar. Em 2015 esse valor foi reduzido para R\$ 287.515.216, em 2016 para R\$ 197.576.718, e em 2017 para R\$ 124.708.502, como mostra os dados da Conab (2017).

## **2.2.4 Arranjos institucionais e sua importância para a implantação e funcionamento de políticas públicas na escala local**

Diante dos acontecimentos históricos que ocorreram na estrutura de poder brasileira, a partir do final dos anos 1980, como a promulgação da Constituição federal e a eminência do processo de descentralização, os municípios, como já elencado, conquistaram autonomia política, que trouxe novas atribuições, entre elas a gestão de políticas públicas de âmbito federal, com o envolvimento de atores sociais (PIRES, GOMIDE, 2014a).

Tornou-se, segundo Pires e Gomide (2014a, p.9), “mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil”, uma vez que, o deslocamento de iniciativas para o âmbito municipal, “não é um processo isento de problemas” (FARAH, 2001, p.131). Se, a participação democrática foi algo requerido para todos os entes subnacionais, o uso dessa ação na aplicação de políticas públicas não ocorreu de modo homogêneo com relação à capacidade dos municípios em gerenciá-las (FARAH, 2001).

Isso trouxe resultados diferenciados para cada localidade, considerando “as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão” (FARAH, 2001, p.131). Além disso, “a capacidade financeira, técnica, [...] recursos administrativos” (NICOLETTI, 2017), entre outros fatores, passaram a afetar de modo direto a gestão de políticas públicas e os resultados conquistados com as mesmas, uma vez que o gerenciamento de programas de âmbito federal assumiu e assume “a feição de cada localidade em que [é] [ e [são] [...] implantados” (FARAH, 2001, p.134), sendo esta adesão assumida por livre diligência e/ou por estrito cumprimento constitucional determinado legalmente.

Quando se trata do livre interesse associado ao cumprimento institucional em progredir na gestão de políticas públicas nos governos locais, decorrentes do processo de descentralização, temos a emergência de novas práticas que culminam na formação dos chamados arranjos institucionais (FARAH, 2001).

Presente em todos os níveis do Estado (municipal, estadual e federal), os arranjos institucionais rompem com o modelo de gestão centralizada e incluem a participação direta da sociedade civil “no desenho da política pública e na regulação da ação governamental” (LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004, p.8).

Assim,

Atores coletivos podem participar, de diversas maneiras, [...] dos [...] arranjos institucionais. [...]. As novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo das políticas



públicas – no desenho e regulação, na supervisão ou monitoramento da implementação e mesmo na implementação e gerenciamento de programas. [...] o ponto crucial reside [no modo] em que as formas de participação são organizadas em mecanismos e momentos institucionalmente predefinidos (LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004, p.8).

A construção dos arranjos institucionais, segundo Farah (2001), só se completa quando há a articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Em nível local, quando há essas três articulações observa-se a inclusão de novos atores na implementação de políticas públicas, uma vez que a iniciativa dos municípios tende a incluir algum grau de participação da sociedade civil.

Para Pires e Gomide (2014a, p.13) são vários atores e interesses que estão presentes na execução de políticas públicas:

Burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas.

Se existe a relação entre a atuação “das burocracias do poder executivo, [...] os mecanismos de controle e [a] participação política” (PIRES, GOMIDE, 2014a, p.12), é necessário, contudo, distinguir no enfoque analítico, as diferenças entre ambiente institucional dos arranjos institucionais.

Assim, enquanto o ambiente institucional “diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”, os arranjos institucionais “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas [...] relações políticas e sociais particulares” (PIRES, GOMIDE, 2014a, p.13).

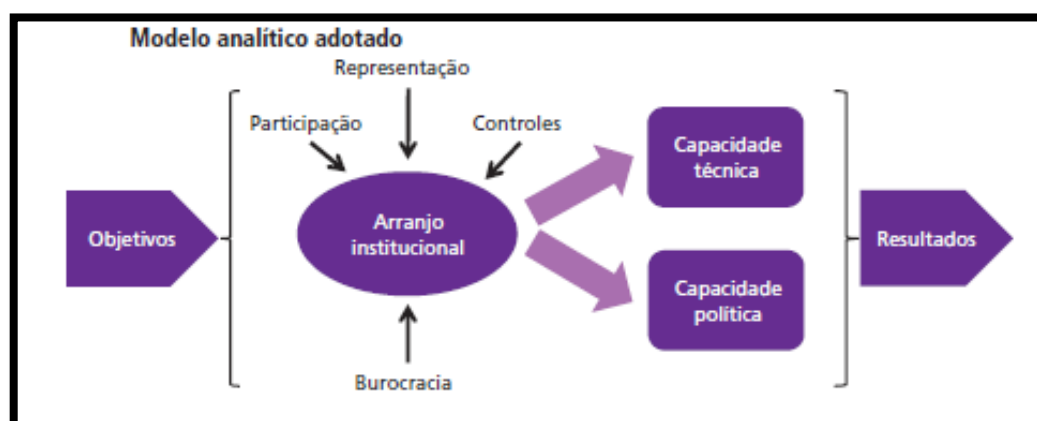
Na perspectiva desses autores:

Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições não [deve] [...] se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (PIRES, GOMIDE, 2014a, p.13).

Pode-se definir os arranjos institucionais e entendê-los, segundo Gomide e Pires (2014a, p.13), como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Para esses autores, são “os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (PIRES, GOMIDE, 2014b, p.20).

Tal capacidade pode ser adquirida por meio de dois componentes: o técnico administrativo, que contempla “as competências dos agentes do Estado para levar a efeitos suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (PIRES, GOMIDE, 2014b, p.20); e a dimensão política que “refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (PIRES, GOMIDE, 2014b, p.20).

Ou seja, dentro de um ambiente institucional, contemplado pela existência de instituições participativas, incluem-se a capacidade política de variados atores, que interagem produzindo resultados no âmbito de cada política pública a partir de objetivos a serem alcançados e as estratégias estabelecidas e adotadas (PIRES, GOMIDE, 2014b). A figura 1 sintetiza os fatores que compõem os arranjos institucionais.



**Figura 1:** Modelo analítico adotado para compreensão da formação dos Arranjos Institucionais **Fonte:** Pires, Gomide (2014a, p.21).

Além do arranjo participativo, que envolve, portanto, diversos atores e segmentos da sociedade civil representada, que estabelecem relações diretas com a gestão governamental em nível local, os arranjos institucionais podem, na perspectiva de Lotta e Favaretto (2016), ser analisados pela sua *articulação intersectorial*, que define relações entre setores, horizontais, a *subsidiariedade* que coloca a capacidade de vínculo entre os estados federativos, estabelecendo

uma relação vertical, a *gestão territorial*, que leva em conta fatores locais que produzem a intersectorialidade e cooperação, e pôr fim a própria *participação*, que trabalha com a existência ou não de atores que influenciam e são também influenciados pelos resultados alcançados com a política.

A *lógica intersectorial* é estabelecida pela articulação de saberes e experiências, pela junção de distintas ações que auxiliam na implementação e, ao mesmo tempo, no monitoramento e avaliação das políticas públicas. Ela é definida de acordo com a organização horizontal de cada programa ou tema de uma política pública que possibilita a integração entre seus diferentes membros (INOJOSA, 1998; LOTTA, FAVARETTO, 2016).

Nem sempre há sinergia entre todas as etapas na aplicação de políticas públicas, pois:

Algumas experiências buscam materializá-la no processo de formulação [...], considerando a integração de temas no planejamento; outras materializam-se em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam intersectorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, território ou população (LOTTA, FAVARETTO, 2016, p.54).

Desse modo, as experiências de intersectorialidade são mais efetivas quando existe uma:

[...] integração [...] desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. [...] Experiências que consideram intersectorialidade apenas como o processo de monitoramento, [e/ou apenas de outra forma o] conjunto de experiências diferentes, têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos (LOTTA, FAVARETTO, 2016, p.54).

Existe também na formação dos arranjos institucionais, as relações verticais que correspondem aos vínculos estabelecidos entre os governos federal, estaduais com os municipais, a respeito da formulação e execução das políticas públicas.

Dentre as diferenças estabelecidas para cada ente federativo, tem-se, segundo Arretche (2012), aqueles que têm autonomia e incumbência sobre determinadas políticas públicas e aqueles que têm autonomia para decidir sobre elas. Isso tem a ver, segundo a autora, com o processo de descentralização que permitiu que ocorresse, além das mudanças políticas e fiscais, a descentralização das competências, que tem a função atribuída de executar as políticas públicas, que é diferente da capacidade para defini-las e formulá-las que expressam, assim, autonomia do governo federal.

A Constituição federal de 1988, segundo a autora, se, por um lado, descentralizou a execução das políticas públicas para outros entes federativos, como estados e municípios, por outro, não trouxe o mesmo grau de autonomia, uma vez que concedeu completa autoridade legislativa à União, que permitiu total influência sobre os demais entes subnacionais e controle no campo da formulação, seja em termos de legislação de políticas públicas e dos recursos destinados para tal função. Portanto, existem mecanismos que limitam a autonomia dos governos locais do ponto de vista das decisões tomadas a respeito das políticas públicas executadas, tendo várias delas um controle e uma lógica de organização e de repasses federais, cabendo a todos os municípios uma certa padronização (ARRETCHE, 2012).

Essa padronização, contudo, diferencia-se, no plano horizontal, nas relações intersetoriais que, como vimos na execução das políticas públicas, imprime ações desenvolvidas de acordo com o arranjo institucional estabelecido, e envolve também, segundo Lotta e Favaretto (2016), o tratamento da dimensão territorial. Essa dimensão passa, segundo Favaretto (2013), a ser associada à lógica da gestão e implementação de políticas públicas nacionais na escala dos municípios que apresentam resultados diferenciados de aplicação, que se associam diretamente a fatores locais, inerentes aos investimentos feitos, as formas de articulação e a presença de forças sociais que tenham habilidades para executar os projetos e, assim, propiciar a construção de territórios que necessitam para sua formação de “ [...] uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; [e] [...] permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão” (LOTTA E FAVARETTO, 2016, p.55).

Além dos municípios, a formação de arranjos institucionais para a execução de políticas públicas, tratando-se da dimensão territorial, não ocorre somente na escala municipal, uma vez que a intermunicipalidade e os arranjos entre municípios também compreendem essa abordagem, em razão das novas políticas adotadas pelo governo federal a partir de 2003.

O que se observa é que “cada arranjo institucional acaba tendo características específicas em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, dos distintos papéis existentes, e em que momento o envolvimento aconteça” (LOTTA, VAZ, 2015, p.182).

A forma institucional alcançada por uma determinada política pública descentralizada depende, segundo Nicoletti (2017, p.17), “da sua formulação e das burocracias locais que a executam”. Assim, segundo o autor:

Se o arranjo institucional oferece mecanismos capazes de manter o foco nas metas definidas preliminarmente a nível federal e de obter os resultados propostos, a forma como a burocracia irá lidar com essas interações e quais instrumentos utilizará para concretizar os objetivos podem variar significativamente de acordo com o contexto local determinando diferentes comportamentos políticos (NICOLETTI, 2017, p.17)

Desse modo, ressalta-se a importância da fase de implementação de uma política pública, posto que se trata “da etapa em que se formam os arranjos institucionais de maneira particular e a partir da forma local de implementação, pode-se analisar esse arranjo e compreender o que ele é capaz de promover, se consegue oferecer sustentação à política pública ou se mantém o programa incólume” (NICOLETTI, 2017, p.36). Para esse autor:

Nessa perspectiva, o desenho da política exerce papel determinante na análise, uma vez que para a compreensão de um programa descentralizado é imprescindível observar o formato das instituições que dão suporte ao programa, a forma que se articula no município através dos burocratas responsáveis pela execução da política e dotados de poder decisório no processo de implementação do programa, a forma que se articulam e o discurso dos gestores (NICOLETTI, 2017, p.18).

Pode-se pelo processo de implementação das políticas públicas, alterar as intenções estabelecidas de início no desenho e formalização de determinadas políticas, seja positivamente ou negativamente, conforme a apropriação dos indivíduos localmente, uma vez que, para Durkheim (1999), o indivíduo transfere suas características às instituições, a partir da ação de cada dirigente responsável pela implementação de programas governamentais.

A organização das funções administrativas, responsáveis pela implantação das políticas, dependerá, por um lado, das características do plano inicial e, por outro, dos valores e concepções de mundo existentes entre aqueles responsáveis pela sua execução no contexto da ação (LIMA, DASCENZI, 2013).

Desse modo, o “desenho institucional da política pública não será inserido em um contexto destituído de valores e livre de posicionamentos, de maneira oposta será adaptado às concepções dos implementadores e sua capacidade de consumação dos objetivos definidos na formulação da política” (NICOLETTI, 2017, p.32).

Adapta-se no processo de implementação das políticas públicas, “as atribuições do governo federal a um papel regulador e “incentivador” e os demais entes executores de implementadores com maior liberdade de desempenho” (NICOLETTI, 2017, p.38). Compreende-se, assim “quem são os responsáveis pela execução, como eles foram envolvidos antes no que foi planejado, como se dá a forma de repasse de recursos, a lógica dos incentivos

e induções, o papel dos diversos entes federativos e suas relações” (LOTTA, VAZ, 2015, p.185).

Desse modo, a implementação das políticas públicas não se limita a uma simples etapa prognosticada, pois existem elementos que refletem no decorrer da sua operacionalização, associados, segundo Ham e Hill (1993), a diversos fatores para uma ação satisfatória, tais como: clareza das regras, compromisso com o desenho institucional das políticas, recursos suficientes, implementadores capacitados, tempo disponível, entre outros.

Essa etapa da implementação é bastante complexa, uma vez que, mesmo que se tenha entendimento da proposta e dos objetivos de determinada política, “a sua operacionalização pode refletir em instabilidade às propostas iniciais, especialmente quando versam sobre programas abrangentes envolvendo diversos entes federativos e, em consequência, variados grupos e contextos” (NICOLETTI, 2017, p.31).

Por isso a atuação do Estado é imprescindível, visando a oferecer corpo técnico que seja qualificado e “capaz de lidar com os percalços do trajeto político, garantindo uma capacidade institucional satisfatória de forma a lidar eficientemente com as demandas que vierem a surgir na etapa da implementação” (NICOLETTI, 2017, p.31).

Verifica-se, contudo, que esta é uma das dificuldades que vem sendo exercida no campo das políticas públicas, uma vez que não existem pessoas capacitadas suficientemente para orientar a gestão das mesmas, partindo do interesse próprio dos representantes de algumas instituições locais, a vontade e ao interesse em fazer o certo, mais do que propriamente uma capacitação específica.

Desse modo, na fase da “implementação, a sua execução pode diferenciar-se em cada contexto, conforme as regras do jogo, as influências recebidas pelos implementadores, interesses” (NICOLETTI, 2017, p.30), que fazem parte, assim, da formação dos arranjos institucionais.

Segundo Viana (2006 p.18), a implementação e o desempenho de uma política pública podem variar de acordo com:

[...] as características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades. As características das agências implementadoras podem ser examinadas de acordo com o tamanho e a competência da equipe; graus de hierarquia e sistemas de controle; graus de autonomia; vitalidade da equipe; redes de comunicação; e encadeamentos que promovem.

Em muitos casos, existe a falta de compreensão da estrutura, objetivos, dinâmica etc., das políticas públicas por agentes que trabalham na ação direta dos programas, dada a distância entre o desenho e a aplicação das políticas, criando situações de vulnerabilidade em razão do despreparo de agentes locais, que tornam suas ações incompatíveis frente aos objetivos da política pública (ARRETCHE, 2001, NICOLETTI, 2017).

Assim, na fase de monitoramento e avaliação dos programas governamentais, se identificam as ações que estão sendo realizadas no âmbito da execução das políticas públicas e se elas estão produzindo os resultados previstos (LOTTA, VAZ, 2015).

É importante constatar em cada arranjo institucional em que medida o monitoramento e a avaliação das políticas públicas está presente e quais são as consequências diretas dessa ação para a eficácia do arranjo institucional (LOTTA, VAZ, 2015). Isso porque, em grande parte das políticas públicas executadas localmente, o monitoramento encontra lacunas referente à própria participação dos agentes responsáveis por essa fiscalização que, por vezes, acompanha um conjunto de dificuldades na implantação de programas governamentais.

Existem como podemos elencar obstáculos presentes que inibem o desempenho dos arranjos institucionais. Para Lotta e Vaz (2013, p.17), entre os problemas encontrados, está por um lado, as “dificuldades de construção de leituras das realidades locais, compartilhadas por parte dos vários atores envolvidos nas fases de formulação da agenda”, uma vez que organizações distintas nem sempre compartilham dos mesmos valores e diagnósticos para a intervenção, e nem sempre conhecem as realidades locais de implantação. Existe, pois, uma “assimetria de informações que impacta a capacidade dos atores e das organizações de atuarem conjuntamente” (LOTTA E VAZ, 2015, p.188).

Por outro lado, na fase de implementação existe uma “dificuldade de atendimento a normas e requisitos de políticas pelos governos municipais” (LOTTA E VAZ, 2015, p.188), e a falta de participação da sociedade civil. Segundo Kerbauy (2001), isso se torna um problema, já que a iniciativa vinda diretamente dos governos locais é mais difícil de acontecer, pois muitas ações partem da vontade da população em realizar.

Outro aspecto refere-se às repartições de competências entre os formadores do arranjo institucional de determinada política pública, que muitas vezes enfrentam problemas associados a algumas omissões, a disputa político eleitoral, a dificuldade de relacionamento político, as convicções e interesses dos gestores que podem se alterar e impactar diretamente a ação dos arranjos institucionais que fica dependente, assim, da situação política do município para garantir a permanência ou, por vezes, a transformação das ações.

Ou seja,

Cada sociedade tem suas particularidades, diferentes formas de distribuição de poder, aparatos burocráticos, ferramentas institucionais e cultura para promoção de políticas públicas determinando os arranjos institucionais locais. O contexto específico e os incentivos recebidos definirão como esses fatores se comportam, como influenciam o processo político afetando diretamente o resultado das políticas públicas (NICOLETTI, 2017, p.18).

Nicoletti (2017), apoiando-se em Cline (2000), afirma que a gestão local é o que imprime (ou não) sucesso na ação da política pública, ao mesmo tempo em que informações, capacitações, recursos e participação cooperam nesse sentido. O nível de autonomia no processo de execução, associada às dificuldades na condução das políticas públicas são desafios que os arranjos institucionais enfrentam e que interferem no rumo dos programas implantados.

O resultado das políticas públicas é imprevisível, pois dependerá de fatores como diretrizes previstas no plano do programa, controle dos representantes, estratégias, ações e decisões tomadas pelos implementadores. Portanto, ainda que o programa detenha um arcabouço normativo, as ações desempenhadas pelos executores e as condições possibilitadas poderão modificar a trajetória da política e o seu resultado (NICOLETTI, 2017, p.17-18).

Os arranjos institucionais podem, deste modo, agir por um processo que envolve diversos atores, que ao se articularem para a execução de políticas públicas, em meio as dificuldades, podem transpô-las e gerar resultados positivos, conforme a singularidade de cada ação (NICOLETTI, 2017).

Ou seja, em meio ao protagonismo em que esses arranjos institucionais alcançaram a partir da década de 1990, na gestão de políticas públicas, é possível dizer que a formação desses arranjos ganha hoje grande notoriedade no desenvolvimento de diversos programas em escala local, mesmo diante da fragilidade do pacto federativo.

O governo federal, frente a esse contexto, atua diretamente na formulação das políticas públicas que, mesmo com todos os problemas enfrentados, representa um papel de atuação, que supera, em alguns casos, o modelo do Estado mínimo (LOTTA E VAZ, 2015), principalmente após os anos 2000 e até o início de 2016.

O estabelecimento de arranjos institucionais em nível local, as complicações de sua constituição, as condições para seu pleno funcionamento, a atuação do governo federal como elaborador de políticas públicas e as dificuldades geradas de interlocução entre as etapas de formulação e implementação, decorrentes do processo de descentralização brasileira, são realidades que transformaram a forma de implementar políticas públicas e que trazem a composição de todos esses fatores.



Essas condições também se manifestam de forma a compreender a atuação de atores sociais na formação de territórios e o exercício da abordagem territorial, uma vez que as forças locais imprimem resultados diretos nos efeitos das políticas públicas a partir da formação dos arranjos institucionais.

Essas formas de atuação e de relações expressas tanto na escala local, quanto entre os entes federados, e a discussão a respeito da implementação de políticas públicas a partir da formação de arranjos institucionais, contribuem para se compreender o desenvolvimento do PNAE, nosso foco de estudo, a partir da sua execução, considerando “formuladores, implementadores, beneficiários e demais atores que exercem influência” (NICOLETTI, 2017), que permitem apreender se existe na escala local, a formação de elos entre instituições que expressam a formação de um arranjo institucional e se este trabalha mutuamente em prol de atingir os resultados esperados.

---

### **3. A ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

---

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se constitui numa política pública que, desde a sua criação (1955) até o período atual (2018), passou por muitas transformações, que podem ser compreendidas no âmbito do Estado brasileiro, como podemos verificar no capítulo 2 deste trabalho.

Instituído em 1955 como um programa voltado para atender a alimentação escolar, sua operacionalização foi marcada, neste período, pela centralização financeira e de ações controladas totalmente pelo governo federal. No momento de sua criação, houve grande dependência de produtos oriundos tanto de empresas internacionais, como de empresas nacionais de alimentos, uma vez que as diretrizes do Estado brasileiro se voltaram, com maior ênfase a partir de 1965, ao projeto de modernização da agricultura, marginalizando as produções agrícolas mantidas por pequenos produtores rurais que pudessem ser utilizadas na alimentação escolar.

Tais condições de abastecimento mantiveram-se até os anos de 1990, quando, em razão das mudanças ocorridas no cenário político brasileiro com a promulgação da Constituição federal de 1988, e o início do processo de descentralização entre os entes federados, foi alterada a gestão do PNAE, repassando essa atribuição aos municípios e estimulando, por meio da criação de conselhos, a participação representativa da sociedade civil.

Nos anos 2000, tivemos por parte do Estado brasileiro, o estabelecimento de programas que buscam diminuir o problema da fome e reconstruir estratégias que permitissem atender os casos de pobreza no Brasil. Esses programas estavam aglutinados numa política pública mais ampla denominada Fome Zero, que visava à erradicação da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2013, TAKAGI, 2006).

Por meio dessa perspectiva, o governo trabalha com o uso da abordagem territorial que influi diretamente, por um lado, na execução de programas em territórios instituídos e, por outro, estabelece ações a serem operacionalizadas na escala municipal, reformulando programas já existentes, a exemplo do PNAE.

O PNAE foi reestruturado pelo governo federal no ano de 2009, por meio da lei nº 11.947 que estabelecia que do total de recursos repassados pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal, no mínimo 30%, deveria ser utilizado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Este segmento social passa a ser reconhecido, dentro do programa, como componente importante para o abastecimento de alimentos saudáveis aos

alunos das unidades de ensino municipais, estaduais e federais, no combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN).

A valorização da produção local, por meio da inserção do produtor rural, e a perspectiva de combate à desnutrição nas escolas, pressupõe que sejam constituídos arranjos institucionais nos municípios para que se possa assim valorizar as relações estabelecidas entre campo e cidade, fomentar a participação de agricultores familiares e seus representantes por meio de organizações coletivas, ou institucionais vinculadas ao Estado e as prefeituras, criando condições para que a sociedade civil participe de forma representativa no processo de fiscalização do programa e se estabeleça uma relação de proximidade com o setor municipal responsável pela alimentação escolar.

Tal perspectiva de organização para a execução do PNAE traz implícita o uso da abordagem do desenvolvimento territorial, pois elege a construção de territórios por meio da ação dos agentes locais, reconfigurando parte de sua estrutura de participação local determinada nos anos 1990 em decorrência do processo de descentralização e estabelece condições de transformação que beneficiam tanto o produtor rural, que participa do programa, como as escolas receptoras dos produtos alimentícios.

Como forma de entender os estágios ou períodos de transformação que passou o programa até tornar-se uma possibilidade de canal de comercialização para a agricultura familiar, demonstraremos nos subitens subsequentes, as etapas de modificação que o programa sofreu em decorrência direta das ações políticas governamentais ao longo de sua trajetória e que trouxe modificações no campo de aplicação das políticas públicas, em especial as voltadas para o espaço rural.

### **3.1 O PNAE como uma política pública de Estado**

Antes que se possa assimilar o PNAE como uma política de Estado, é importante compreender o termo política pública e todos os conteúdos que possam estar associados a ele para que, assim, se apreenda uma das formas de atuação governamental, que possui várias definições, não havendo uma única ou a melhor.

Souza (2006) entende política pública como sendo o campo de conhecimento que coloca o governo em ação e, ao mesmo tempo, analisa essa ação e, quando há a necessidade, o Estado propõe mudanças no rumo ou no curso dessas ações.

Para Rodrigues (2011), a política pública é planejada por múltiplos grupos da sociedade que tomam decisões em conjunto e condicionam ações para o restante não participante. Esses

atores podem ser definidos como o Estado, os gestores públicos, bem como a sociedade civil organizada e também o cidadão comum.

A própria política pública como área do conhecimento origina-se da preocupação explícita sobre a ação direta dos governos, nos Estados Unidos, distintamente dos países europeus, que concentravam seus estudos sobre o papel do Estado, por meio de teorias que o explicavam como produtor de políticas públicas (SOUZA, 2006).

De qualquer forma, podemos dizer que essas duas elocuições se combinam, ou seja, o Estado é o principal fomentador das políticas públicas e se constitui na sociedade como um dos principais possibilitadores da ação (POULANTZAS, 1980).

Formular uma política significa “definir *quem* decide *o quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente” (TEIXEIRA, 2002, p.2, grifos do autor).

Todavia, nem toda política ou ação governamental, segundo Teixeira (2002, p.2), é pública, embora sejam gerenciadas pelo Estado, uma vez que “para serem ‘públicas’, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público”.

O estudo das políticas públicas pode, segundo Rodrigues (2011), atingir diversos aspectos da vida cotidiana e refletir sobre as ações oferecidas a população, por meio do retorno concedido pelos tributos pagos pelos cidadãos, e ao mesmo tempo faz refletir sobre a atuação do governo de determinada maneira, buscando solucionar certo problema.

Para Frey (2000), existem três dimensões que se pode analisar numa política pública. A primeira é definida como “*polity*” e se refere às instituições e ao sistema político-administrativo envolvido; a segunda é colocada como “*politics*” e refere-se às relações de conflitualidades existentes no processo político, com relação à designação dos objetivos, conteúdo e locais de implementação de determinada política; e a terceira perspectiva é a da “*policy*”, que compreende o conteúdo concreto da política pública, interpretada como a forma que será executada e de que maneira será colocada em prática.

O conteúdo de uma política pública evidencia a importância das outras dimensões presentes, tanto a institucional como a processual, para se chegar a sua formação real e, assim, realizar uma análise profunda da sua institucionalização e, posteriormente, as formas de execução, a partir do que foi elaborado (FREY, 2000).

Assim, podemos afirmar, de acordo com Secchi (2010, p.1) que as: “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Para Souza (2006), muitas concepções acabam, deste modo, sobrevalorizando procedimentos para a implantação de determinadas políticas públicas e esquecem das intencionalidades em torno das ideias e interesses presentes na sua essência e na sua operacionalização. Se esquecem dos conflitos que permeiam as decisões dos governos e focam somente no seu papel e execução.

As políticas públicas, segundo Teixeira (2002, p.2):

Traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

O mesmo autor enuncia que o poder é uma relação presente entre atores com projetos, ações e interesses distintos e, por vezes, contraditórios, que marcam, portanto, o campo de realização das políticas públicas, entrelaçando visões de mundo e perspectivas conflitantes no limiar dessa caminhada de formulação e execução.

Nogueira (2004) aponta que a política pública traz um arsenal de orientações que determinam ações por meio de um conjunto de fatores, indica o uso de recursos, apresenta forças e uma essência conflituosa, mas que dá liberdade às comunidades para interferirem em decisões, por meio de atitudes coletivas, e fundamentos partilhados, nos quais “a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. [...]” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

“Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não [somente] nos gabinetes governamentais”, como aponta Teixeira (2002, p.2).

Desse modo, podemos enfatizar, segundo Nogueira (2004), que a política pública é uma prática institucional, que não pode ser pensada e formulada fora da sociedade, uma vez que:

A política solicita uma concessão difícil de ser feita: ela pede que os indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se, ponham-se da perspectiva dos demais. Seu grande desafio é criar as condições para que se passe da defesa dos interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral (NOGUEIRA, 2004, p. 31).

Para que se possa estabelecer algum tipo de atuação à formulação e implantação das políticas públicas, diversos parâmetros podem ser utilizados, segundo Teixeira (2002, p.3):

Quanto à natureza ou grau da intervenção: a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc; b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata. Quanto à abrangência dos possíveis benefícios: a) universais – para todos os cidadãos; b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.); c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

O cerne das políticas públicas está na identificação de um tipo de problema, agindo principalmente sobre os setores marginalizados socialmente, através de soluções e/ou alternativas que buscam beneficiar determinados grupos sociais (TEIXEIRA, 2002; SOUZA, 2006).

As visões referentes à formulação das políticas públicas também se diversificam conforme a orientação política, seja ela neoliberal ou socialdemocrata, por exemplo. Enfim, a globalização transforma o processo de formulação e o torna mais complexo, porque atrás de uma ação estatal, existem interesses internacionais, que expressam um forte poder de interferência, e quando não, são regidas por agências multilaterais (TEIXEIRA, 2002).

Para Teixeira (2002), o poder público age sobre a sociedade, por meio das políticas públicas, através de leis, programas, linhas de financiamento, entre outras medidas, que envolvem, portanto, a aplicação de recursos públicos.

Pode-se sintetizar a política pública como o conhecimento que busca:

[...] “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

A política pública, desse modo, expressa o governo em ação, e propõe transformações que modifiquem a realidade (ou ataquem alguns problemas da sociedade). Muitas dessas ações passam, ao longo dos anos, por mudanças através da implantação de programas, modificações na lei, entre outras formas que se justificam pelas atribuições do Estado, que se alteram conforme o discurso implantado e as decisões tomadas.

Ao longo do processo de implantação de políticas públicas, estas podem se diferenciar sendo compreendidas como políticas de governo ou de Estado, conforme as intenções, planejamento e período de execução.

A diferença se estabelece na permanência ou nas mudanças de determinada política pública, e com elas os programas implantados, uma vez que toda ação política decorre, segundo Almeida (2016), de um governo específico, que possui um momento histórico de atuação, que executa, portanto, políticas de acordo com as “vontades do povo” (mais precisamente da ordem burocrática, do que propriamente para atender aos interesses da população), que permanece insistentemente e que tem continuidade, mesmo se alterando os partidos políticos no governo, constituindo-se, assim, políticas de Estado.

Quando existe a formulação de uma política, num determinado contexto, seguindo os interesses e a política governamental na formulação e a institucionalização de programas, porém, dentro de uma conjuntura limitada, ou de um tempo pequeno de atuação, de acordo com a política interna de determinado período, e que não tem evolução e nem continuidade, intitulamos essa política pública de governo (ALMEIDA, 2016).

Desse modo, podemos simplificar que uma Política de Estado é independente do regime político ou partido político do governante, já que a mesma tem amparo legal na Constituição Federal. Já a política de governo, depende de sua continuidade da alternância que se estabelece dentro dos poderes da União, uma vez que cada governo tem sua estrutura, interesses e projetos que se transformam naquele dado momento de gestão em políticas públicas.

Uma política de governo, segundo Almeida (2016), apresenta um caminho mais curto em termos de formulação e implantação decididas pelo executivo, diferentemente de uma política de Estado, em que conforme as transformações no campo político e a sua permanência, gera um trabalho burocrático que resulta em diversas discussões, envolve estudos técnicos, análise de impactos e de aplicação, bem como efeitos econômicos, alterações de normas, entre outras medidas, como forma de entender os resultados frutos dessa permanência.

Não que a política de governo não seja investigada pelo seu desempenho, pelo contrário, ela é e pode apresentar resultados da mesma forma que uma política de Estado que é mais burocrática. Um exemplo que podemos dar é o caso do PAA, que foi criado no governo do Presidente Lula, em 2003, em razão dos interesses da política governamental em promover a SAN (Segurança Alimentar e Nutricional). O programa trouxe, conforme diversos trabalhos

desenvolvidos em universidades<sup>20</sup> e fontes oficiais do Estado<sup>21</sup>, resultados positivos no que refere ao combate à insegurança alimentar e de novas possibilidades de comercialização para o pequeno produtor rural até os anos de 2014 e 2015<sup>22</sup>.

O PAA trouxe inclusive, conforme a sua estrutura de organização, reformulações em políticas de Estado, a exemplo do PNAE, que a partir da institucionalização da lei nº 11.947 de 2009 passou a inserir o agricultor familiar como um dos públicos a ser beneficiado pelo programa.

O PNAE pode ser entendido como uma política pública que, por um lado, permite a viabilidade econômica de parte da agricultura familiar, através da compra de produtos alimentícios e, por outro, busca superar a desnutrição alimentar através do abastecimento, com qualidade, de alimentos, além de haver orientação nutricional aos alunos da rede estadual e municipal de ensino no Brasil (PAZ, 2016).

O PNAE nem sempre esteve ligado à pequena produção agropecuária, “pelo contrário, esteve associado à indústria e financiamentos internacionais, no início de sua execução. Dentre as várias reformulações e mudanças pelas quais o PNAE passou, a mais importante é aquela que articula o PNAE e a agricultura familiar” (PAZ, 2016, p.18).

Historicamente, no Brasil, as políticas públicas criadas pelo Estado e voltadas para a agricultura, beneficiaram somente os grandes produtores rurais, que se dedicavam às lavouras de exportação, deixando a agricultura familiar a mercê de ações que pudessem auxiliá-las. Essa situação altera-se somente após os anos de 1990, em razão da implantação de políticas de desenvolvimento territorial, uma vez que o Estado deixa de apoiar unicamente as políticas setoriais, dando espaço para a criação de programas voltados aos pequenos produtores rurais, a exemplo do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) em 1996, do PAA (Programa de Aquisição de alimentos) em 2003, e a reformulação do PNAE em 2009 (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013).

Desse modo, pode-se afirmar que o PNAE é uma política de Estado, uma vez que foi implementado pelo governo federal como uma política pública em 1955, e desde então vem persistindo e passando por várias reformulações. Entre as mais notadas temos na década de

---

<sup>20</sup> Como exemplo temos os trabalhos e publicações de Hespanhol, R (2008, 2009, 2013); Grisa (2009); Belik (2003); Maluf (2009), entre outros.

<sup>21</sup> Sites oficiais como o da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), responsável por gerenciar o PAA nos estados brasileiros, a partir das superintendências regionais.

<sup>22</sup> Em 2016, os recursos destinados ao PAA sofreram reduções. Com a crise política instaurada neste período no Brasil, que levou ao processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a entrada do então vice-presidente Michel Temer à presidência, as ações voltadas a políticas como o PAA não se mantiveram no mesmo patamar de importância para o governo federal, continuando a se manifestar, porém com limitação de recursos, refletindo diretamente na nos resultados conquistados.



1990, o processo de descentralização política do programa; a consolidação da alimentação escolar como um dever do Estado pela Constituição Federal de 1988; e nos anos 2000, com a inserção da agricultura familiar no processo de abastecimento da alimentação escolar.

A entrada dos produtores rurais como participantes do PNAE permitiu o incremento de ações, atores sociais e dinâmicas que passaram a constituir arranjos institucionais locais, possibilitando a formação de novos canais de compra e venda para o agricultor familiar. Para compreender as transformações pelas quais passou o PNAE como uma política de Estado, na sequência se abordam essas circunstâncias.

### **3.1.2 O Processo de formação do PNAE**

Considerado segundo Arruda e Almeida (2005) como o programa social mais antigo do Brasil, e o maior em atividade voltado para a alimentação no país (FROEHLICH, 2010), o PNAE passou por várias reformulações ao longo de sua constituição. Segundo Paz (2016), essas reformulações podem ser agrupadas em cinco fases, nas quais podem ser compreendidas entre aquelas que antecederam a institucionalização do programa e se constituíram, portanto, nas primeiras iniciativas voltadas a alimentação escolar no país, e aquelas em que o PNAE passou a ser reconhecido nacionalmente como um programa regulamentado por lei.

A primeira fase, segundo Paz (2016), inicia-se no final do século XIX, e se tem indício dos primeiros registros sobre ações de caráter assistencialista que buscavam promover a alimentação escolar, pois a mesma era preparada e distribuída pela comunidade (pais, professores, funcionários).

A segunda fase iniciada a partir da década de 1940 vai até os anos 1970, e se caracteriza pelo fato da alimentação escolar receber produtos de outros países que a financiavam, pois tinham interesse em abrir o mercado consumidor no Brasil.

A terceira fase do PNAE é compreendida entre os anos 1970 até 1994, pela criação do programa em escala nacional e o financiamento da alimentação escolar pelo Estado brasileiro além de manifestar as primeiras iniciativas políticas de descentralizar o programa.

A quarta fase tem início em 1994 e vai até 2009, sendo marcada pelo processo de descentralização do programa. E, mais recentemente, a partir de 2009, em sua quinta fase, houve a institucionalização do programa por meio da Lei 11.327, que determinou que, no mínimo, 30% dos recursos enviados pelo FNDE, aos estados, municípios e Distrito Federal, sejam destinados para a compra de produtos da agricultura familiar.

Antes que se possa compreender a quarta e quinta fases de transformações do PNAE como uma política de Estado, pormenorizaremos as três primeiras fases iniciais da alimentação escolar no país, que compreende, segundo Abreu (2014), o seu processo de criação e institucionalização, bem como de nacionalização e centralização estatal das ações no programa.

Os primeiros registros no Brasil a respeito da preocupação com a alimentação escolar e a sua distribuição datam dos anos finais do século XIX, mediante intervenções executadas por atores sociais, de natureza beneficente. Existiam as chamadas caixas escolares, ou fundos de contribuição, que eram mantidas por pais e professores, e a sociedade em geral, como se fosse uma “Associação de Pais e Mestres”, que buscavam arrecadar dinheiro que era utilizado na compra de produtos alimentícios para o preparo de sopas, que eram feitas nas residências dos familiares dos alunos, e conduzidas até as escolas, sendo oferecidas principalmente aos estudantes que compareciam sem ter realizado nenhuma refeição (CHAVES, BRITO, 2005; TURPIN, 2008; ABREU, 2014).

Entende-se, segundo Januário (2013), conforme as informações disponibilizadas pelo MEC (Ministério da Educação), em 1882, que a sopa escolar se constituiu como a primeira iniciativa de suplementação alimentar ocorrida no Brasil, oferecida nas escolas. Contudo, essa ação não correspondia a uma preocupação direta com o estado nutricional das crianças, inquietude que passou a ter presença apenas na década de 1930. Nesse período, o que se buscava era agir em prol da minimização da fome pela qual passava as crianças que chegavam até as escolas.

As primeiras iniciativas governamentais pautadas em atender a alimentação escolar começaram a ocorrer no Brasil na década de 1920, por meio do “Instituto de Hygiene” estabelecido na cidade de São Paulo, através de métodos, pesquisas e propostas de políticas que buscavam retratar a questão alimentar, com base em diversos estudos realizados em distintos países (ROCHA, 2003).

Na mesma década, no ano de 1923, realizou-se no Rio de Janeiro, o I Congresso Brasileiro de Higiene, no qual vários dos temas debatidos buscavam referir-se à alimentação, no que diz respeito a “fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios; abastecimento do leite; alimentação escolar e pré-escolar; e alimentação dos soldados brasileiros” (PEIXINHO, 2011, p.31).

Nos anos de 1930, a preocupação com a desnutrição no ambiente escolar, torna-se presente, de modo que, o entendimento do governo federal e do ambiente acadêmico era, segundo Peixinho (2011, p.31), de que:

A fome comprometia o desenvolvimento do indivíduo de forma muitas vezes irreversível, acarretando vulnerabilidade crônica a determinadas doenças, a deficiência da capacidade intelectual e cognitiva e a baixa autoestima, como consequente violação da dignidade humana.

Um dos influenciadores a respeito da preocupação com a fome e a desnutrição foi o médico Josué de Castro (1980), que compreendia a escassez alimentar como uma realidade que assolava o mundo e que não deveria ser escondida, como acontecia, uma vez que as consequências da fome não eram debatidas e nem examinadas, e os danos produzidos pela mesma superavam, segundo ele, guerras e epidemias.

Para o autor, existe uma influência de fatores socioeconômicos, que se sobressaem sobre os fatores biológicos, e explicam as causas da deficiência alimentar que não eram vistas. A produção e com ela a distribuição e o consumo de alimentos eram encarados apenas como meio econômico e a questão da fome é associada não somente à questão econômica, mas principalmente a fatores socioculturais.

No caso do Brasil, Castro apontou no livro “Geografia da Fome”, que a subalimentação tinha uma natureza endêmica, atribuindo essa condição ao processo de colonização e a presença do capital estrangeiro que influenciaram o país na expansão da agricultura de exportação, ao invés de uma agricultura de produção para abastecimento interno, capaz de sanar a fome do brasileiro (CASTRO, 1980). Ou seja, a existência de uma economia pautada na produção primário-exportadora, assentada na importação de gêneros alimentícios, restringia o próprio consumo de determinados alimentos aos trabalhadores do campo (TURPIN, 2008).

Além disso, temos na década de 1930, um marco que foi a política estatal de Getúlio Vargas, que influi diretamente na preocupação com a fome e a nutrição alimentar, uma vez que, em decorrência das ações governamentais visando transformar o Brasil em urbano e industrial, em razão do próprio processo de substituição de importações realizadas no período, as cidades começaram a abarcar um conjunto maior de moradores e trabalhadores das indústrias.

Essa mão-de-obra, diante das condições precárias de vida, associada às jornadas de trabalho exaustivas, baixos salários, entre outros, passaram a realizar protestos, inclusive os que atingiam a questão da alimentação da classe operária, uma vez que o *déficit* energético apresentado pelos trabalhadores revelava as condições mínimas de sobrevivência. Essas manifestações resultaram, anos mais tarde, em 1943, na legislação trabalhista, que traria outros benefícios, tais como, o salário mínimo, que expressava uma emancipação do trabalhador e uma conquista, que refletiria diretamente na alimentação do operário (TURPIN, 2008).

A preocupação governamental com a fome também passa a estar presente por meio do oferecimento da alimentação escolar nas unidades de ensino via intervenção do Estado na

alimentação dos alunos (ABREU, 2014). Começava-se a sentir, desse modo, o fato de que milhares de pessoas morriam por subnutrição e se iniciava esforços, sobretudo no ambiente escolar, para promover uma alimentação saudável, marcada por ações pontuais de alguns estados e municípios que, posteriormente, teriam uma abrangência nacional (SANTOS, 2014). Ou seja, as transformações decorrentes do processo de industrialização e a transferência de mão-de-obra do campo para a cidade, trouxe uma nova clientela para as escolas (os filhos dos trabalhadores) e para os entes subnacionais, como alguns municípios e estados que assumiram a incumbência da alimentação escolar (TURPIN, 2008).

O oferecimento da alimentação aos alunos passou, por meio de um processo gradativo de alguns estados mais ricos da federação, como a experiência do Rio de Janeiro em 1938, do Estado de São Paulo, em 1945 e, posteriormente, se disseminou para outras unidades da federação, como Minas Gerais, Ceará e Paraná (SPINELLI, 1997; ABREU, 2014).

Essas preocupações e manifestações localizadas, embora não operassem como um programa nacional foram fortemente influenciadas por pesquisadores e grupos de nutrólogos que defendiam uma intervenção estatal na alimentação escolar (MALUF, 2009b).

Costa (1939), que era nutrólogo, já revelava em 1939, que a merenda escolar é condizente com uma pequena refeição, que possui alto valor nutritivo, capaz de minimizar, portanto, os problemas nutricionais das crianças por meio de cardápios corretos que apresentassem requeijão, queijo, suco de frutas, leite, chocolate, polenta e sanduíches de ovos, carne de boi e de galinha, entre outros produtos.

Havia nesse período preocupação com uma alimentação mais calórica e proteica do que propriamente pela adoção de frutas *in natura* e legumes e verduras, que refletirá nas condições de cardápios oferecidos em período subsequente na alimentação escolar. Até a década de 1940, o que se observa é que o Instituto de Nutrição do Brasil exigia que a alimentação escolar fosse obrigação do Estado. Contudo, devido à falta de recursos econômicos, o projeto da alimentação escolar não se concretizou nesse período (AVILA, CALDAS, AVILA, 2013).

A alimentação escolar em sua segunda fase, foi iniciada como um projeto nacional, oficialmente colocada como uma ação do governo federal, na década de 1950, a partir da elaboração, em 1952, do 1º Plano Nacional de Alimentação pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (PEIXINHO, 2011).

Denominado *Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil*, este amplo projeto previa a realização de inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais,

enriquecimento de alimentos básicos apoio à indústria de alimentos (PEIXINHO, 2011, p.36, grifo do autor).

Segundo Januário (2013, p.3), a CNA era vinculada ao Ministério da Saúde e da Educação, e tinha preocupação central com a fome, derivada das estruturas socioeconômicas do Brasil, e propunha ações que infligiam diretamente nas questões econômicas, não cumprindo, entretanto, as “tarefas institucionais que lhe foram originalmente propostas”.

Desse modo, apesar de constituir-se com o objetivo de propor uma política nacional de alimentação, a CNA, para Coimbra et al (1982) e Peliano (1988), não tinha preocupação tão forte com a desnutrição decorrente de questões sociais e econômicas. Entretanto, em diversos estudos, a CNA, segundo Silva (1995), apontava a desnutrição rural e urbana associada ao *déficit* calórico e proteico, seguido de anemia e, em algumas áreas da região do Nordeste, de hipovitaminose A. Ou seja, das responsabilidades da CNA, apenas iniciativas voltadas à alimentação evoluíram. A Comissão realizou uma ação de distribuição em nível federal, de leite em pó, “originado dos excedentes agrícolas internacionais” (TURPIN, 2008, p.9), e financiado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), que atualmente é atendido como UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), focando sobretudo na Região Nordeste.

A CNA, em decorrência das pressões exercidas por nutrólogos, cria em 1954 o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), vinculado ao Ministério da Saúde (MS), que havia se desmembrado do Ministério da Educação (MEC) em 1953 (TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011).

O PNME fazia parte do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição desenvolvido no Brasil, que possuía um caráter assistencialista “que visava essencialmente à redução da desnutrição do escolar e pretendia também a melhoria dos hábitos alimentares” (TURPIN, 2008, p.10).

Tal iniciativa foi confirmada pela elaboração da Primeira Cartilha da Merenda Escolar, escrita por Josué de Castro, que apontava o PNME como elemento fundamental na luta contra a fome e a subnutrição presentes no país, sendo que as atividades educacionais voltadas à promoção da merenda escolar poderiam contribuir (STEFANINI, 1998).

Em 1955, o PNME passou a ser gerenciado pelo MEC, deixando o MS, através do Decreto nº 37.106/55, assinado pelo Presidente Juscelino Kubitschek (JK), que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME), sob tutela da CNA e que ficou responsável por implementar o programa (CHAVES, BRITO, 2005; TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011, ABREU, 2014).

Segundo Lamare (1968), o CME tinha como objetivos, fomentar a aquisição direta de produtos alimentícios, de instituições internacionais, e melhorar a condição nutritiva dos gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar.

Com a institucionalização do decreto nº 37.106/55, houve a formalização dos convênios estabelecidos entre o governo dos EUA, por meio da FISI (atual UNICEF), com o MEC, que se justificavam, segundo Arruda e Almeida (2005), pelo interesse norte-americano em escoar o seu excedente agrícola para o Brasil, mercado consumidor importante. Para os autores, o governo norte-americano criou um mecanismo que, por um lado, favorecia o escoamento da produção excedente por meio de doações à FISI e, por outro, criava uma rede de cooperação bilateral entre os EUA com nações carentes, como o Brasil. Tal cooperação se justificou no âmbito da Guerra Fria, pois “havia o interesse norte-americano de conter o desenvolvimento do comunismo nos países periféricos por meio do apoio às ditaduras nacionais e às suas políticas de alimentação e nutrição” (TURPIN, 2008, p.11), ou como reforçam Arruda e Almeida (2005, p.97): “[...] os objetivos dessas doações eram claros: reforçar a sua influência política, escoar o excedente e principalmente expandir seus próprios mercados comerciais”.

Segundo Chaves e Brito (2005) e Peixinho (2011), a FISI, ou a UNICEF, se encarregavam de distribuir além de leite em pó, farinha de trigo e soja, “margarina e cápsulas de vitaminas a crianças, nutrízes e gestantes e outras iniciativas de assistência infantil, como melhoria de hospitais, vacinas, campanha de educação e saúde para mães e outros” (PEIXINHO, 2011, p.39).

Todavia, segundo Arruda e Almeida (2005), os transportes dos gêneros alimentícios deveriam ser arcados pelos países receptores, que consideravam a distribuição desde o país de origem até o destinatário, como também a distribuição interna.

Os mesmos autores apontam que:

Inicialmente, como não havia um órgão oficial para financiar o transporte dos alimentos para a Campanha de Merenda Escolar, a mesma foi financiada por algumas “agências” que possuíam recursos próprios, como era o caso do SESP (Serviço Especial de Saúde Pública) e da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia). A participação dessas instituições na CME [Campanha de Merenda Escolar] limitava-se a fornecer parte dos recursos necessários para o pagamento do transporte do produto destinado à alimentação escolar. A outra parte dos recursos a ser empregada era proveniente dos estados e municípios da federação (ARRUDA, ALMEIDA, 2005, p. 97).

De 1954 até 1960, estabeleceu-se um novo acordo entre o governo brasileiro e o norte-americano, uma vez que os alimentos doados através da FISI eram insuficientes para atender a distribuição de leite pó e dos outros gêneros alimentícios para a alimentação escolar nas

diferentes regiões do Brasil. Desse modo, estabeleceu-se o *Commodity Credit Corporation* (CCC) que, diferentemente da FISI, não realizava doações, mas oferecia a venda dos produtos até então comercializados no Brasil por um preço menor (ARRUDA, ALMEIDA, 2005), como podemos observar:

[O *Commodity Credit Corporation* (CCC)], era uma autarquia do Ministério da Agricultura Americano, o convênio tinha o objetivo de ampliar a distribuição do leite em pó e de outros produtos formulados para merenda escolar. A CCC não fazia doações, mas, prometia vender o leite a um preço tão barato que parecia quase doado (ARRUDA, ALMEIDA, 2005, p.97).

Em 1956, a Campanha da Merenda Escolar passou a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), conforme a institucionalização do Decreto nº 39.007, com o objetivo de transformá-la em uma instituição de execução nacional. Ou seja, a CNME ganhou emancipação do MEC que, até então, era o principal órgão nacional responsável pela negociação com organismos internacionais, e passou a controlar e a direcionar essas relações, tornando-se responsável pela captação de recursos de instituições internacionais para a execução do PNME (TURPIN, 2008, PEIXINHO, 2011, ABREU, 2014).

Em 1961 foi institucionalizado pelo governo norte-americano, o programa “Alimentos para a Paz”, que assim como as ações desempenhadas pela FISI e pela CCC, tinha como objetivo fornecer alimentos para outros países, sendo gerenciada pela *Agency for International Development* (AID), integrada ao Banco Mundial, e conhecida no Brasil como USAID (ARRUDA, ALMEIDA, 2005).

Essa agência, segundo Arruda e Almeida (2005, p.98), “[...] trabalharia em conjunto com o Departamento da Agricultura Norte-Americano, onde estava inserido a CCC.” A USAID passou a ser “a principal responsável pelo fornecimento de gêneros para a política de alimentação escolar no Brasil”.

A USAID funcionava como um banco de compra, venda e distribuição de excedentes agrícolas, no âmbito do Programa Alimentos para a Paz, estabelecido pelo Departamento de Agricultura dos EUA, que possibilitava a criação de novos mercados, (ARRUDA, ALMEIDA, 2005) e, ao mesmo tempo, segundo Maluf (2009a), trazia novas formas de consumo alimentar para os países que mantinham relações com a USAID. Assim, os países recebiam os alimentos, a exemplo da produção de trigos e derivados que passou a ser disseminada dos EUA para o restante dos países do mundo.

Criou-se, sobretudo, na alimentação escolar, um mercado favorável para as indústrias dos EUA, que foi denunciado por Josué de Castro, considerando os malefícios que essa dependência alimentar de programas externos trazia à realidade do país. Existia uma relação paternalista, em que em meio ao discurso da boa ação oferecida pela USAID, se realizava a distribuição do excedente (TURPIN, 2008). A dependência de produtos oriundos de agências internacionais ocasionava crises de abastecimento no país, quando os excedentes dos EUA se retraíam (COIMBRA, 1981), alterando o fornecimento da merenda escolar que, segundo Spinelli (1997), era centrada em momentos de expansão e retração, que intermediaram crises de abastecimento.

Além das crises de abastecimento, que seguiam conforme o excedente de produtos alimentícios na USAID, tivemos em 1964, o golpe militar, que causou instabilidade política, cortes no fornecimento de leite por parte do mesmo órgão internacional, que foi retomado em 1965, uma vez que quantidades significativas de trigo, farinha de milho, óleo vegetal, manteiga e queijo voltaram a ser oferecidos (SPINELLI, 1997; STEFANINI, 1998). Ou seja, mesmo com todos os alertas e crises de abastecimento, é possível analisar, segundo Paz (2016, p. 56), que “o Estado brasileiro, mesmo em condições de comprar os alimentos *in natura* favorecendo a agricultura brasileira, optou por adquirir os produtos (como leite) transformados, notadamente favorecendo a indústria Norte Americana”.

Tal situação representa, segundo a mesma autora, um modo de organização “que visava a expansão de uma agricultura moderna do ponto de vista tecnológico que atendia aos interesses, praticamente exclusivo do capital internacional [e dos EUA], sem considerar as singularidades nacionais” (PAZ, 2016, p.57).

Prevaleceu, assim, os interesses norte-americanos sobre o território nacional. Mesmo a modernização da agricultura brasileira e a transformação da produção no espaço rural, neste período, sobre influência dos EUA, pautado na Revolução Verde, não trouxe resultados positivos para o abastecimento da população e nem da alimentação escolar. A preocupação estava voltada para o mercado de exportação, deixando a questão alimentar e nutricional à mercê das relações internacionais, fatos que sinalizam o discurso ambíguo do Estado brasileiro, uma vez que a preocupação efetiva com a fome se manteve como questão secundária frente aos interesses econômicos do país de crescer as divisas brasileiras no cenário internacional.

Em 1965, a CNME foi alterada pelo decreto nº 56.886 e passou a ser denominada Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Nesse período, segundo Arruda e Almeida (2005), muitos países que recebiam as doações de órgãos internacionais, como o Brasil, passaram a arcar com todas as despesas de compra das importações dos produtos, que



antes também tinham um subsídio e que aos poucos foram sendo reduzidos. Não se observava mais vantagem do ponto de vista brasileiro em estabelecer esse tipo de vínculo dado que, grande parte das doações e as compras a menores preços, deixaram de ser utilizada nas negociações com os agentes internacionais, situação que abriu oportunidade às indústrias nacionais que se tornaram as novas fornecedoras da merenda escolar em território nacional.

Com o fim do convênio estabelecido com a USAID, em 1969, chegamos à terceira fase das transformações ocorridas com a alimentação escolar no Brasil. Inicia-se um período denominado, segundo Abreu (2014, p.44), de “nacionalização da merenda escolar”, no qual as empresas nacionais passaram a abastecer a alimentação das escolas, ocorrendo uma “centralização das decisões em nível federal e substituição do leite em pó por alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus, *milk shakes*), o que propiciou fortalecimento da indústria alimentícia” (TURPIN, 2008, p.13), presente no mercado interno.

Esse modelo de alimentação pautado em produtos industrializados acabou agravando, segundo Torres Filho e Carvalho (1989), a situação de desnutrição do país. Frente a isso, foram criados pelo governo federal, programas que buscavam expandir a suplementação alimentar, através de formas que poderiam beneficiar as populações, envolvendo distintas instituições (TORRES FILHO, CARVALHO, 1989).

Foi criado pelo governo federal, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, com o objetivo de propor medidas que reduzissem a pobreza absoluta, e atende-se aos grupos vulnerabilizados presentes na sociedade brasileira, por meio da operacionalização de programas, entre eles o PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) (SPINELLI, CANESQUI, 2002).

Dividido em duas fases, o I PRONAN, projetado para ser veiculado entre os anos de 1972-1974, não chegou a ser implantado, e o II PRONAN, permaneceu vigente entre os anos de 1972 e 1974, sendo prorrogado até o ano de 1984 (MALAQUIAS FILHO, BARBOSA, 1984).

O II PRONAN era compreendido como uma proposta inovadora com relação às ações voltadas à suplementação alimentar, que buscavam ser entendidas como alternativas propostas ao problema da fome, por meio da valorização de alimentos básicos, que “poderiam ser fornecidos pelos pequenos produtores rurais” (ABREU, 2014, p.45). Existia, portanto, o apoio ao pequeno produtor rural, assim como medidas que se voltavam à demanda de carências específicas, de vigilância nutricional, do incremento a alimentação, entre outras (VALENTE, 1996).

A perspectiva do programa era, segundo Filho e Barbosa (1984), alterar as condições de suplementação alimentar com base em ações de cunho assistencialistas para outras formas de atuação ou outros instrumentos, que proporcionassem a “modernização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, principalmente através do estímulo ao pequeno produtor” (SPINELLI, 1997, p.46).

Essas alternativas e propostas de abastecimento alimentar buscando alterar os casos de desnutrição do Brasil, não foram consolidadas no âmbito das ações no PNME, uma vez que manteve “a aquisição e distribuição de alimentos formulados industrialmente” (ABREU, 2014, p.46), conforme os interesses econômicos dos grupos industriais, fragilizando, portanto, as ações do II PRONAN, dentro do INAN (PINHEIRO, CARVALHO, 2010).

Desse modo, entende-se, de acordo com Spinelli (1997, p.48), que o II PRONAN:

[...] não interferiu na cadeia de abastecimento para baratear o custo dos alimentos e garantir preços mais competitivos ao produtor e nem efetuou a compra dos gêneros para os programas de suplementação diretamente do pequeno produtor. Os programas de suplementação estiveram política e financeiramente altamente centralizados na esfera federal, o que era incompatível com o pretendido apoio ao pequeno produtor, favorecendo os grandes atacadistas e a indústria de alimentos formulados. Além disso, quanto à operacionalização, primaram pela fragmentação dos recursos e das funções entre as diversas instituições de governo, que atuavam autonomamente, incluindo a Campanha Nacional de Alimentação Escolar [...].

A centralização das operações do governo federal, deste modo, associada à falta de interesse em transformar as condições de abastecimento da alimentação escolar, inibiram transformações que poderiam contribuir para que a alimentação escolar se tornasse mais nutritiva, a partir da adesão dos produtos do pequeno produtor rural. Segundo Pinheiro e Carvalho (2010), a ação governamental optou diretamente por valorizar as indústrias alimentícias e políticas de concentração de renda e de terra que trouxeram fragilidades à questão alimentar no cenário nacional.

As indústrias favorecidas constituíam-se, segundo Arruda e Almeida (2005), tanto por empresas nacionais e transnacionais instaladas no País, como por aquelas de capital misto, que mantinham uma fusão do setor nacional com o internacional. Segundo os mesmos autores, entre os anos de 1978 e 1979, das indústrias alimentícias que abasteciam a merenda escolar, 58% eram nacionais e 42% caracterizavam-se como transnacionais. Isso traz à tona, a questão da interferência das empresas, sejam elas de capital nacional ou estrangeiro nas decisões do governo federal em termos de abastecimento da merenda escolar, uma vez que “quando a Campanha Nacional de Merenda Escolar resolveu introduzir produtos *in natura* na merenda

escolar, por meio do PRONAN II, as empresas que produziam os gêneros alimentícios no Brasil impossibilitaram tal ação” (ARRUDA, ALMEIDA, 2005, p.106).

Em 1979, o PNME passou a ser oficialmente denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que permaneceu com uma gestão centralizada no oferecimento da alimentação escolar, uma vez que, segundo Malaguti (2015, 20-21), sob a tutela do governo federal “planejava-[se] os cardápios, [se] adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava-[se] laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional”.

A gestão centralizada do programa apresentava dificuldades de execução, uma vez que as condições de execução do PNAE descumpriam totalmente com os objetivos de promover uma alimentação nutricional saudável, dado que “não havia correspondência entre os alimentos ofertados e os hábitos alimentares daqueles que o consumiam, além dos prejuízos e desperdício provocados devido às formas de distribuição dos alimentos pelo país” (ANDRADE, 2016, p.20).

Diante desta situação e frente ao próprio contexto nacional de lutas e transformações das políticas geradas pelo descontentamento com o poder centralizado, a ditadura militar vai perdendo força, e iniciativas na década de 1980 se manifestam com o interesse de descentralizar as atividades do Estado, e com ela as ações voltadas para o desenvolvimento de políticas públicas, entre elas o PNAE.

O PNAE percorreu um caminho longo nos anos 1980, por meio de ações que buscavam descentralizar o programa, de mudanças que se efetivaram em 1994 com a institucionalização da lei nº 8.813, que alterou o gerenciamento do programa e o descentralizou, como observaremos no item subsequente.

### **3.1.3 A descentralização e as transformações na gestão do PNAE**

O processo de descentralização do PNAE ocorreu de maneira gradual, de modo que, diversas ações executadas também na terceira fase de transformação do programa, na década de 1980, permitiram que nos anos 1990, houvesse a concretização desse processo.

Em 1981 tivemos as primeiras iniciativas voltadas para descentralizar o programa. Foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), que passou a coordenar as ações do PNAE, ficando responsável pela normatização e administração financeira, transferindo parte da execução da merenda escolar para as Secretarias Estaduais de Educação (ABREU, 2014).

Em 1983, pela Lei nº 7.091 criou-se a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a partir da unificação do INAE com a Fundação Nacional de Material Escolar (FNME), que passou a conduzir a gestão do PNAE até 1997 (STOLARSKI, 2005, ABREU, 2014).

A FAE fortaleceu as secretarias estaduais de Educação e, aos poucos, distribuiu tarefas para além dos estados, atingindo também os municípios (SPINELLI, 1997). Nessa nova fase, era previsto para as ações do PNAE “a regionalização dos cardápios e a implantação de um sistema de qualidade dos alimentos, [que representava] [...] o incentivo aos hábitos alimentares regionais [bem como] [...] o apoio à produção local” (TURPIN, 2008, p.17).

Com a abertura democrática a partir do fim da Ditadura Militar, em 1985, houve manifestações do governo federal para ampliar as ações de combate à fome que afetaram diretamente o PNAE (TAKAGI, 2006).

A FAE, em 1985, concebe e divulga um documento aos municípios sobre pontos que deveriam ser contemplados no planejamento e na organização do PNAE, considerando o aperfeiçoamento dos níveis de alimentação e nutrição, com o objetivo de favorecer ao aumento do rendimento escolar (TURPIN, 2008).

Nesse sentido, segundo Ávila, Caldas e Ávila (2013, p.102):

[...] a FAE, passou a incentivar a descentralização do Programa, através da municipalização da gestão do PNAE, por meio de convênios firmados com os municípios, assim eles passavam a ser os responsáveis pelo gerenciamento e operacionalização do Programa, principalmente, pela aquisição dos produtos *in natura*.

Em 1986, foi elaborado um plano piloto pela FAE, que orientava os municípios em fase de experimentação no processo de descentralização, a começar pelos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, e posteriormente para outros 81 municípios, que até o ano de 1989 foram ampliados para 197, com o objetivo de se concretizar o processo de municipalização (ABREU, 1995; CARVALHO, 2009).

Tal processo ocasionou como resultado positivo a redução na perda de alimentos, adequação dos cardápios com relação ao uso de produtos regionais (MALUF, 2009b), mas também apresentou aspectos negativos, uma vez que o processo de municipalização nesse período teve problemas de operacionalização, como destaca Ávila, Caldas e Ávila (2013, p.102):

A experiência da descentralização foi muito positiva em alguns aspectos, mas continuava apresentando problemas operacionais, como o lento repasse dos recursos, dificuldades na prestação de contas por parte dos municípios. Além desses problemas, existiam empresas, que pressionavam o governo Federal para que continuassem participando das licitações. Apenas três empresas,

Nutritional, Nutricia e Liotécnica eram responsáveis por cerca de 48% do fornecimento de alimentos para o PNAE em todo o território nacional.

Ou seja, mesmo com todo o engajamento para que ocorresse o processo de descentralização do PNAE, em alguns municípios brasileiros o programa permaneceu até 1993 com características de uma operacionalização centralizada, sendo que nem todos os municípios experimentaram esse processo de transformação na execução do programa, já que em grande parte a FAE adquiria os produtos e os repassava diretamente para os estados brasileiros (ARRETCHE, 2000).

Havia a imposição de empresas produtoras de alimentos rápidos como a Liotécnica, que retardou esse processo de descentralização do PNAE, que encontrava respaldo nas próprias cozinhas de preparo com as merendeiras, que preferiam os produtos instantâneos aos *in natura* pela facilidade do preparo (AVILA, CALDAS, AVILA, 2013).

Houve insistência no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, para que o programa se descentralizasse, uma vez que na própria Constituição federal, promulgada em 1988, após o processo de democratização política, se passou a questionar a centralização dos recursos em torno do governo federal, e se forneceu suporte legal à alimentação escolar, conforme descrito no Art. 208, no inciso VII.

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, desse modo, promoveu por meio do inciso VII, o direito à alimentação a todos os alunos da educação básica, que englobam a educação infantil, ensino fundamental e médio e Escolas de Jovens e Adultos (EJA), matriculados em escolas públicas. Efetuiu também a descentralização de alguns serviços e tarefas nos estados e municípios brasileiros, tal como o de repasses orçamentários que estimularam a municipalização do PNAE em 1994 (TURPIN, 2008).

Houve, no ano de 1993, a criação de um movimento chamado “Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderado por Herbert de Souza que tinha como um dos seus objetivos chamar a atenção da sociedade e do governo a respeito da carência alimentar. Esse movimento deu origem ao CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que pretendia, entre suas ações, obter a garantia de recursos que pudessem oferecer uma gestão eficiente e

descentralizada, que surtiram efeitos no PNAE. Esse plano trouxe resultados diretos para o programa, com relação à instrumentalização da FAE e o fortalecimento dos convênios estabelecidos com os estados e municípios (TURPIN, 2008, AVILA, CALDAS, AVILA, 2013).

Desse modo, no primeiro semestre de 1993 foram firmados convênios da FAE com os 26 Estados da federação e 24 capitais, já que São Paulo e Rio de Janeiro vinham experimentando este processo, e no segundo semestre esta ação se expandiu para os municípios que apresentavam população igual ou superior a 50 mil habitantes (AVILAS, CALDAS, 2013).

Em 1994, esboçou-se a quarta fase de mudanças no PNAE, através da promulgação da lei nº 8.913, que regulamentou o processo de descentralização do PNAE. Segundo Carvalho (2009, p.103):

Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais. A Lei tornou possível aos municípios brasileiros a participação na chamada “municipalização da merenda”, e desde a criação da FAE em 1983, pela primeira vez, as escolas puderam contar com a alimentação escolar no mês de fevereiro.

Para Abreu (1995), nesse primeiro momento, compreendido entre os anos de 1994 e 1998, a adesão dos municípios ao processo de descentralização do PNAE ocorreu por livre iniciativa e interesse, sendo necessário para a formalização do convênio, um plano de trabalho desenvolvido dentro das prefeituras, acompanhado de documentos exigidos na época pela legislação, como a Declaração Negativa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Declaração Negativa de Recolhimento da Seguridade Social, “declaração de, no mínimo 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso” (ABREU, 1995, p.27).

Conforme a mesma lei, para o município estar adimplente na execução do programa era necessária à participação representativa da sociedade civil por meio do controle e fiscalização junto ao PNAE, que é consolidada pela criação do CAE (Conselho de Alimentação Escolar), em cada município participante, de forma a fiscalizar o poder executivo, acompanhar o uso dos recursos financeiros e a elaboração dos cardápios escolares realizados pela nutricionista (AVILA, CALDAS, AVILA, 2013).

Para Turpin (2008, p.20-21), com a institucionalização da lei nº 8.913 estabeleceu-se as seguintes diretrizes do PNAE:

- De caráter universal, os recursos consignados no orçamento da União, deveriam ser repassados, em parcelas mensais, aos estados, distrito federal e municípios, para atender a suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo diretamente proporcionais ao nº de alunos matriculados; - O repasse dos recursos seria feito por meio de convênios, aos entes federados, onde estivesse em funcionamento o CAE [...] (inicialmente formado por representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores, dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais), que teria que elaborar o seu regimento interno e cuja função principal seria fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos do PNAE, formalizando denúncias no caso de irregularidades; - Os entes federados deveriam elaborar os cardápios por meio de nutricionista capacitado, juntamente com o CAE, respeitando os hábitos alimentares, a vocação agrícola da região e a preferência pelos produtos *in natura*. Deveriam ainda dar prioridade aos insumos produzidos na localidade, visando à redução dos custos.

A aquisição de produtos *in natura* como ressaltado estava associada à compra de “gêneros como frutas, legumes, tubérculos, leite e ovos, que são tipicamente produzidos pela pequena produção e que, devido à sua alta perecibilidade, deveriam ser adquiridos localmente, atendendo assim aos objetivos de desenvolvimento local” (TURPIN, 2008, p. 21).

Havia, ainda que de maneira sutil, uma valorização da pequena produção rural, bem como dos trabalhadores rurais, inclusive para atuarem dentro do CAE, e que mostrava, por um lado, o estímulo à vocação agrícola local, uma vez que já houve ações isoladas de compra dos produtores em anos anteriores, e que reconduziriam para a valorização da agricultura familiar após os anos 2000 (TURPIN, 2008).

Por outro lado, essa foi uma realidade pouco conhecida nos municípios brasileiros, uma vez que a valorização da produção rural local ocorreu por meio da compra de estabelecimentos comerciais de “secos e molhados”, via licitação realizada pelas prefeituras ao invés de ser diretamente dos produtores rurais. Os locais de venda funcionavam como intermediários entre a prefeitura e o produtor rural presente na escala local, e não havia, portanto, uma compra direta como passou a valer após a institucionalização da lei nº 11.947 em 2009.

Turpin (2008) resalta os relatos de uma nutricionista que trabalhou na alimentação escolar do estado e do município de São Paulo, que existia, segundo ela, uma contradição entre o que propunha a legislação e o que era efetivado no âmbito do PNAE, uma vez que, ao mesmo tempo em que incentivava a compra de produtos agrícolas locais, existiam dificuldades do ponto de vista da prestação de contas e das exigências do processo de licitação que não cabiam à informalidade presente entre os produtores rurais e que impossibilitavam sua participação como fornecedores para a alimentação escolar.

A participação dos produtores rurais no CAE também era outra realidade difícil de ser encontrada nesse período, uma vez que os próprios conselhos estavam sendo formados, e os membros participantes, em grande parte, compreendiam outros integrantes da sociedade civil, inclusive os próprios funcionários das prefeituras municipais. Mesmo com a promulgação da lei nº 11.957 em 2009, que garantiu a comercialização da produção do agricultor familiar ao PNAE, a grande maioria dos produtores permaneceu afastado desses conselhos, podendo ter algum envolvimento aqueles que se definem como seus representantes e constituem-se geralmente como presidente de associações, cooperativas<sup>23</sup>, presidente de sindicatos, etc.

Outro ponto é que a própria Constituição Federal de 1988 trouxe sobre a democratização e a descentralização, a importância da escala local, e com ela a sobrevalorização da participação representativa da sociedade civil através da formação de conselhos que:

[...] passaram a ser espaços de representação de segmentos da sociedade e de assunção de responsabilidades públicas, tornando-se obrigatórios em vários níveis de definição de políticas e repasse de recursos, e considerados peças fundamentais do processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TURPIN, 2008, p.28).

Como já podemos observar no capítulo anterior, “essa função levou- muitas vezes à distorção de seus princípios, pois vários conselhos foram criados mais para cumprir funções burocráticas no recebimento desses recursos do que para ser um espaço de participação social” (TURPIN, 2008, p.28), como aconteceu com a formação do CMDR, para a execução do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais.

Em relação à participação, esse aspecto não foi diferente com o PNAE, uma vez que esta foi inicialmente deficitária nos CAEs, em decorrência do próprio regime que até então era centralizado e que não permitia a abertura política, processo que aos poucos foi obtendo participação e trazendo resultados.

De qualquer modo, a FAE estabeleceu convênios com 2.500 municípios em 1994, chegando em dois anos, em 1996, com o dobro de municípios participantes, ou seja, mais de 4.000, demonstrando que as prefeituras locais aderiram aos novos papéis estabelecidos na forma de gestão descentralizada do PNAE (TURPIN, 2008, AVILAS, CALDAS, AVILA 2013).

Em 1998, por meio da lei nº 9.649, tivemos a extinção da FAE e a transferência de suas atribuições ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (AVILA, CALDAS, AVILA, 2013). Houve a edição de medidas provisórias (MP), entre elas a nº 1.784/98 que

---

<sup>23</sup> Veremos no capítulo 5 que o CAE do município de Dracena, um dos pesquisados, tem como um de seus participantes a presidente da Cooperativa dos produtores rurais que entrega no PNAE.



trouxe transformações nas formas e nos critérios de repasses financeiros aos municípios, que são adotadas até os dias atuais (TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011). Tal medida tratava do caráter suplementar do repasse dos recursos financeiros “e que estes se destinavam exclusivamente à compra de gêneros alimentícios, deixando de ser feito por meio de convênios e passando a ser por depósitos do Governo Federal em conta corrente específica do estado, distrito federal ou município” (TURPIN, 2008, p.23).

A prestação de contas da aplicação dos recursos no PNAE passou ser realizada diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, e destes à Câmara Municipal, auxiliada pelo Conselho de Contas do município, tendo acesso a documentos que comprovem as despesas com relação aos recursos repassados aos municípios pelo FNDE (TURPIN, 2008).

Nesse sentido, por meio da medida provisória nº 1979-19/00, nos anos 2000, passou a se exigir a criação legal do CAE em todos os municípios brasileiros, dada a importância que esse mecanismo de participação representa como órgão fiscalizador do PNAE, com relação aos recursos e a qualidade de produtos oferecidos na alimentação escolar (TURPIN, 2008, PEIXINHO, 2011). Ou seja, passaram-se cinco anos após a criação do CAE para que a obrigatoriedade de seu funcionamento fosse normatizada e a municipalização, segundo Turpin (2008), começasse efetivamente a ser estabelecida.

Em 2001 foi reeditada a Medida Provisória nº 1.784/98 como MP 2.178-36/01, que passou a exigir que 70% dos recursos repassados pela União para os municípios e estados, fossem gastos na compra de produtos alimentares que respeitassem os hábitos locais de acordo com a vocação agrícola de cada município (AVILAS, CALDA, AVILA, 2013). Desse modo, os cardápios deveriam ser elaborados contendo os produtos básicos semielaborados e os *in natura*, conforme a MP. Por meio da medida provisória nº 1.853-8, desde 1999, reconhece-se a necessidade de os cardápios serem elaborados por nutricionistas capacitadas, como já havia prescrito a Lei nº 8.913 de 1994 que descentralizou o PNAE (TURPIN, 2008, PEIXINHO, 2011).

Quanto aos produtos industrializados, nos anos 2000, o FNDE também lançou a Resolução nº 7 em que enfatiza que essas mercadorias deveriam se enquadrar no PIQ (Padrões de Identidade e Qualidade), estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e a partir da Resolução nº 15, em 2003, reforçou-se a necessidade da aquisição de frutas, verduras, legumes, produtos *in natura* de forma geral, conforme existentes no município, seguido dos existentes na região, estado ou Distrito Federal (TURPIN, 2008; AVILAS, CALDA, AVILA, 2013).

Foi definida uma lista com 72 produtos considerados básicos e essenciais que compreendiam tantos produtos de origem regional, como o próprio açaí, como nacional, como o arroz e o feijão (AVILAS, CALDA, AVILA, 2013), identificados no quadro 2.

**Quadro 2:** Alimentos Básicos -FNDE

Açaí	Farinha de tapioca	Miúdos resfriados
Açúcar	Farinha de trigo	Óleo de soja
Amido de milho	Fécula de batata	Ovos
Arroz	Feijão	Pão
Banha	Frango abatido congelado	Pescado congelado
Batata doce	Frango abatido fresco	Pescado fresco
Batata inglesa	Frango abatido resfriado	Pescado resfriado
Biscoito de polvilho	Frutas	Polpa de frutas
Bolacha doce (tipo maisena)	Fubá	Polpa de tomate
Bolacha salgada (tipo cracker)	Grão de bico	Polvilho
Café	Inhame	Queijo minas
Canjiquinha/xerem	Legumes	Rapadura
Cará	Leite em pó	Sagu
Carne bovina congelada	Leite fluido	Sal
Carne bovina fresca	Lentilha	Sardinha em conserva (óleo)
Carne bovina resfriada	Macarrão	Sêmola de milho
Carne salgada	Mandioca	Soja em grão
Carne suína fresca	Manteiga	Suco de laranja concentrado
Carne suína resfriada	Margarina	Suco natural
Charque ou carne seca	Mel de abelha	Temperos
Creme de milho	Melado de cana	Toucinho defumado
Farinha de mandioca	Milho para canjica (mungunzá)	Trigo para quibe
Farinha de milho	Milho para pipoca	Verduras
Farinha de rosca	Miúdos congelados	Vinagre

**Fonte:** FNDE – Retirado de Peixinho (2011).

Em 2005, conforme a Resolução n° 358, para além das recomendações da lei n° 8.913 de 1994, e a MP 1.853-8 de 1999, definiu-se a obrigatoriedade na contratação de nutricionistas para a elaboração dos cardápios nos municípios (BRASIL, 2005). A medida provisória N° 2.178 de 2001, segundo Peixinho (2011), permaneceu em vigência até o ano de 2009, quando foi alterada pela MP 455 em janeiro daquele ano, que se transformou na lei n° 11.947 em junho.

De qualquer modo, observamos transformações na execução do PNAE a partir da sua descentralização e as incumbências que as legislações, resoluções e MPs, passaram a validar para que se constituísse nos municípios condições para a implantação dessa política pública e obtivesse resultados, a exemplo da própria consolidação do CAE e a presença da nutricionista na elaboração dos cardápios, a relação estabelecida entre os tribunais de contas e as câmeras municipais, enfim, um conjunto de atores que permitem ser qualificados como arranjos institucionais que, aos poucos, foram aprendendo a gerenciar o programa.

Tais mudanças no PNAE não seriam obtidas sem a presença de falhas, tais como a inexistência de funcionamento efetivo do CAE, e as tentativas de inserir a produção rural local, dificultando a obrigatoriedade que, por meio da lei n° 11.947 em 2009, passou a ser aos poucos

transformada com a inserção da agricultura familiar, uma vez que as mudanças do PNAE nos anos 2000, são reflexos das condições políticas dos governos de Lula e Dilma Rousseff, em decorrência de inserir o PNAE dentro de uma política mais ampla estabelecida a partir do Fome Zero, que buscava sanar o problema da fome e garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN), como trataremos no item seguinte.

### **3.1.4 O desenvolvimento do PNAE após a institucionalização da Lei 11.947 em 2009**

A evolução do PNAE como uma política de Estado, em mais de 50 anos, se apresenta, segundo Carvalho e Castro (2009), como a manifestação de um direito social, que se propõe por meio da revelação de práticas pautadas cada vez mais na garantia da SAN e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Para isso, nos últimos anos, sobretudo a partir de 2009, com a implantação da Lei 11.947, e compreendido em sua quinta e última fase de transformação, o PNAE tem garantido legalmente a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, que “tem despertado o interesse de vários países do mundo, que buscam [conhecê-lo] para implantar, como é o caso da África”. (PAZ, 2016, p.69)

A função social exercida pelo PNAE tem, segundo Paz (2016, p.68):

[...] auxiliado as prefeituras no combate a situações de miséria extrema, através da disponibilização de recursos para a alimentação escolar. Conforme foi identificada pela FAO (2014), a ampliação de alimentos nas escolas permite que os educandos tenham ao menos uma refeição diária, esse aspecto tem sido associado inclusive, a menores índices de evasão escolar.

Visto em seu aspecto fundamental de prover pelo menos uma refeição adequada aos alunos da rede estadual e municipal de ensino, o PNAE é um dos programas responsáveis, segundo o FNDE (2015), por retirar o Brasil do Mapa da Fome no ano de 2014 e por distribuir significativamente mais de 52 milhões de refeições em 161 mil escolas da rede pública de ensino (PAZ, 2016).

A vinculação do PNAE com a SAN tem por base a criação do Programa Fome Zero em 2003, que possuía como um dos seus objetivos, o “enfrentamento de questões relativas à fome aparente e a invisível (entendendo o viés da desnutrição e da obesidade) [...] por meio de vários programas e políticas” (PEIXINHO, 2011, p.55), que visavam dar condições ao público

beneficiário, de uma alimentação digna, com regularidade, qualidade e quantidades suficientes para que ganhassem a saúde física e mental (ARANHA, 2010).

O tema da SAN no Brasil é antigo, dotado de ações que buscavam alertar sobre as condições de fome e miséria da população como propôs o médico Josué de Castro, como ressaltado anteriormente. Várias ações no país, como a própria evolução do PNAE, estiveram associadas à questão da desnutrição e da insegurança alimentar, como o movimento estabelecido pela Campanha do Betinho (Herbert de Souza), que buscava gerar atividades em prol da erradicação da fome e da pobreza, bem como da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, fatos que influenciaram diretamente na descentralização do PNAE.

Em 2004, no contexto do Programa Fome Zero, realizou-se a 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, e com ela instituiu-se a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), entreposta na Constituição Federal, que definiu assim intervenções para promover a SAN (ARANHA, 2010).

Para a LOSAN (BRASIL, 2006):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientais, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, s/p).

O artigo 4º da mesma lei também define que a SAN compreende:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (BRASIL, 2006, s/p).

Desse modo, as proposições da SAN, dentro da LOSAN, refletiram diretamente no funcionamento de programas, entre eles primeiramente o PAA, que propiciou a aquisição de produtos da agricultura familiar, como forma de atender ao público beneficiário. Isso refletiu sobre as modificações no PNAE, uma vez que pela instituição do decreto nº 6.447 em 2008, os produtores rurais puderam comercializar gêneros alimentícios nas merendas escolares por meio de uma modalidade específica do PAA, que aproximou os setores da educação com os agricultores familiares, que entenderam essa proximidade como um fator importante para garantir a segurança alimentar e nutricional (ABREU, 2014).

Em meio a esse reconhecimento e a inclusão dos pequenos produtores rurais em outras políticas públicas, como o PRONAF e o próprio PAA, em 2008 houve a criação de um Projeto de Lei Federal nº 2.877, que sugeria alterações no PNAE, que em meio a negociações deste projeto no Congresso Nacional, resultou na institucionalização da Lei Federal nº 11.947 em julho de 2009, dando margem para a compra da agricultura familiar no programa (ABREU, 2014).

Diferentes órgãos, ministérios e instituições estiveram incluídos, segundo Maluf (2009b), nas negociações do projeto que se transformou na lei nº 11.947, a exemplo do FNDE e outros, tais como: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), Movimento de Organizações Comunitárias (MOC), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), entidades representantes de nutricionistas no país, central das cooperativas do Brasil, entre outros gestores públicos presentes nas três esferas governamentais.

Tal representatividade das organizações, considerando setores estatais e membros da sociedade civil organizados, evidenciam, segundo Abreu (2014, p.52): “que o Estado não age sozinho no tratamento de assuntos públicos, pelo contrário os diferentes interesses e discursos são postos em cena, e mudanças são geradas no programa”.

Desse modo, com a implantação da lei nº 11.947, criou-se um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local e regional e, pelo artigo 14 da mesma legislação, definiu-se que, dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios e Distrito Federal, pelo menos 30% deveriam ser utilizados para a compra de produtos alimentícios dos agricultores familiares, ou de suas

organizações coletivas, que podem ser associações ou cooperativas (BERGAMASCO, BORSATTO, ESQUERDO, 2013).

O PNAE continuou tendo com órgão gestor o Ministério da Educação (MEC), sob a coordenação de recursos do FNDE. Essa iniciativa, criada pela lei, de adquirir produtos da agricultura familiar, justamente concebeu um novo mercado para os produtores rurais, que passaram a ter uma opção de escoamento e comercialização da produção. Para as escolas de ensino público, compreendendo todas as faixas etárias, o resultado desta aquisição se reflete na qualidade da alimentação servida e na própria condição de manutenção de hábitos alimentares saudáveis (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013).

O PNAE em sua funcionalidade busca, assim, priorizar uma alimentação que introduza produtos de tradição local, que possam, por um lado, combater a pobreza e promover a segurança alimentar e nutricional e, por outro, a geração de renda ao agricultor familiar (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013).

Ou seja, conforme a lei, o PNAE busca 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, s/p).

Nesse sentido, a própria legislação estabeleceu algumas diretrizes que tratam da cultura alimentar, da valorização da produção local, associada à compra da agricultura familiar, da faixa etária dos alunos, entre outros aspectos, em conformidade com a LOSAN, como podemos observar:

I- O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento, e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II- A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III- A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV- A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V- O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente

pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas, e de remanescentes de quilombos; VI- O direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009, s/p).

O programa incorpora elementos ligados à produção, acesso e consumo que buscam reduzir a pobreza no campo e os casos de insegurança alimentar no país (MALAGUTI, 2015). Ou seja, a compra institucional da agricultura familiar:

[...] é parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos (MALAGUTI, 2015, p.28-29).

As demandas nutricionais na escola são amenizadas pela aquisição de produtos da agricultura familiar que auxiliam, no ambiente escolar, a controlar a chamada “fome do dia”, a qual Collares e Moysés (1985) referem-se ao *déficit* energético de muitas crianças e adolescentes e que interfere diretamente no aprendizado e no rendimento escolar, pois ao operar sobre essa deficiência, a alimentação escolar torna-se uma ferramenta que permite ao aluno ter maior capacidade de concentração ao não sentir fome, proporcionando um quadro fisiológico apropriado ao processo de ensino-aprendizagem (ABREU, 1995).

A segurança alimentar mantida a partir de uma alimentação saudável nas escolas, não se resume apenas em sanar de algum modo os casos de fome, mas também reflete naquelas situações em que mesmo tendo a refeição em casa, esta se apresenta pobre em nutrientes e com excesso de gorduras e açúcares que também podem causar a desnutrição, sendo caracterizada nos quadros de insegurança alimentar.

A própria obesidade, resultado da má alimentação, sobretudo de produtos industrializados, que vem aumentando significativamente e que condiz com a geração *fast food*, conforme a disseminação do modelo de consumo alimentar norte-americano, representa também um caso de insegurança alimentar em que a alimentação escolar, no contexto do PNAE, busca conter por meio do oferecimento de refeições saudáveis e ricas em nutrientes, trazendo benefícios a saúde (SANTOS, 2014).

Com relação à obesidade, este é um problema que atinge países desenvolvidos e subdesenvolvidos, conforme estudo realizado sobre o seu crescimento entre crianças e adolescentes no mundo:

*A International Obesity Task Force* estima que cerca de 10% da população mundial, na faixa etária de 5 a 17 anos, está com excesso de peso e ¼ deste percentual de crianças e adolescentes já apresenta obesidade. Esta média global reflete ampla variação dos valores de prevalência do excesso de peso entre as diversas regiões do mundo, sendo bem abaixo de 10% na África e Ásia e acima de 20% nas Américas e na Europa (NOBREGA, 2007, p. 468).

Tal problema também se evidencia na realidade brasileira, uma vez que frente às ações governamentais visando diminuir os casos de fome no país, a obesidade tem se tornado algo mais presente do que a própria desnutrição infantil (FAO, 2017). Segundo dados da FAO (2017), mais da metade da população brasileira encontra-se com sobrepeso e 20% da população adulta está obesa. Constata-se, assim, que junto com os quadros de anemia e deficiências de vitaminas, típicos da desnutrição, o sobrepeso também vem resultando em doenças como a diabetes e a hipertensão arterial (BRASIL, 2004).

Esses resultados reforçam a importância da educação nutricional nas escolas do país, “como instrumento de orientação sobre a fundamentação da alimentação adequada, bem como para prevenção do sobrepeso, transtornos alimentares e complicações relacionadas” (STOLARSKI, 2005, p.33), e que é colocada como uma das ações propostas na legislação do PNAE a partir de 2009, uma vez que: “Introduzir hábitos alimentares e nutricionais saudáveis na sociedade demandam ações e mudanças culturais e educativas quanto transformações nos processos de cultivo, produção, manuseio e conservação dos alimentos” (SANTOS, 2014, p.68).

A produção de alimentos saudáveis que garanta a SAN para todos os alunos e, nos casos mais críticos, para aqueles que sofrem de desnutrição ou obesidade, resulta na valorização de produtos da agricultura familiar que garantam uma refeição que seja diversificada e que respeite as tradições alimentares de determinado local e promova assim o desenvolvimento sustentável (CARVALHO, CASTRO, 2009; MALAGUTI, 2015).

Para que isso se expresse dentro da execução do PNAE incorpora-se, localmente, elementos de “produção, [...], dinamização da economia, geração de emprego e renda, respeito aos hábitos culturais, [...] socialização, [...] entre outros fatores” (CARVALHO, CASTRO, 2009, p.17).



Desse modo, segundo Morin (1999), podemos assinalar que o PNAE envolve interações socioeconômicas, ambientais, aspectos culturais-territoriais e político-institucionais que prezam por uma produção que respeite a natureza e atenda às necessidades básicas de alimentação, como meta de atingir a SAN.

No formato político-institucional para o PNAE ser executado, podemos dizer que em termos de recursos investidos pelo FNDE na alimentação escolar em nível nacional, os repasses são feitos aos estados e municípios, em conformidade com a lei nº 11.947. De acordo com essa lei, deve-se considerar o número de alunos das escolas, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao repasse dos recursos, cabendo ao CAE fiscalizar o uso desses recursos em nível municipal, e ao FNDE, ao Tribunal de Contas, a Controladoria Geral da União e ao Ministério Público Federal, a fiscalização das prestações de contas realizadas pelos municípios (BRASIL, 2017).

Tendo em vista a série histórica referente aos recursos aplicados e número de alunos atendidos pelo PNAE, apresentamos um conjunto de dados na tabela 1, que compreende diferentes períodos do programa, desde a sua descentralização, passando pelo processo de aquisição de produtos da agricultura familiar em 2009 e chega até o ano de 2016.

**Tabela 1:** Recursos financeiros e alunos atendidos pelo PNAE no período de 1995 a 2016<sup>24</sup>

Ano	Recursos financeiros (em milhões e bilhões de R\$) <sup>25</sup>	Valores Nominais (Índice 100)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	100	33,2
1996	454,1	76,95	30,5
1997	672,8	114,01	35,1
1998	785,3	133,07	35,3
1999	871,7	147,71	36,9
2000	901,7	152,79	37,1
2001	920,2	155,92	37,1
2002	848,6	143,78	36,9
2003	954,2	161,67	37,3
2004	1.025,0	173,66	37,8
2005	1.266,0	214,49	36,4
2006	1.500,0	254,13	36,3
2007	1.520,0	257,51	35,7
2008	1.490,0	252,42	34,6
2009	2.013,0	341,02	47,0
2010	3.034,0	513,98	45,6
2011	3.051,0	516,85	44,4
2012	3.306,0	560,047	43,1
2013	3.542,0	600,02	43,3
2014	3.693,0	625,59	42,2
2015	3.759,0	636,77	41,5
2016	3.004,0	508,87	-

**Fonte:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2017. **Org:** Ellen Colnago.

A respeito dos valores apresentados na tabela 1, podemos assinalar que se observamos a primeira coluna dos recursos financeiros, os valores repassados pela União para serem gastos com a alimentação escolar apresentam-se inflacionados, enquanto na segunda coluna temos esses dados em valores nominais com base no índice 100, mostrando que houve um aumento do valor que é repassado pelo governo federal ao PNAE, ao longo dos anos.

Mesmo que esses números se apresentem inflacionados na primeira coluna, por outro lado, ao verificarmos os valores nominais estes também aumentaram, possuindo algumas

<sup>24</sup> É importante frisar que para os anos de 1995 a 2003, os recursos investidos na alimentação escolar foram na casa dos milhões, enquanto que nos anos subsequentes de 2004 a 2016, os investimentos se deram na casa dos bilhões.

<sup>25</sup> Valores não deflacionados.

oscilações a exemplo dos anos de 2002, 2008 e 2016, em que os valores nominais diminuiram assim como os valores reais, comparado ao ano antecessor.

De qualquer modo, os valores nominais nos ajudam a perceber que, ao longo do período analisado, os recursos aplicados no PNAE, aumentaram, mesmo com a inflação.

Ao que se refere ao número de alunos atendidos pelo programa, podemos observar que dos anos selecionados, houve oscilações com aumentos e diminuições. Nos anos de 2008 e 2009, podemos destacar que os números saltaram de 34,6 milhões de alunos para 47 milhões, mostrando que com a institucionalização da lei nº 11.947, possibilitando adquirir produtos da agricultura familiar, houve ampliação do público atendido pelo PNAE, como os alunos do ensino médio, de escolas de tempo integral e de jovens e adultos que retornaram a estudar através do EJA (Educação de Jovens e Adultos) e do Programa Mais Educação (SOARES et al, 2013). Nesse período, temos um aumento dos recursos *per capita*<sup>26</sup> distribuídos pelo número de alunos, de acordo a faixa escolar (BRASIL, 2009).

Podemos assinalar, no entanto, que entre 2009 e 2015, o número de alunos diminuiu. Esse resultado pode estar associado à diminuição do número de filhos por mulher, processo que ocorre desde os anos 1990, e que tem se mostrado mais incisivamente na pirâmide etária brasileira nos últimos anos e que exemplifica o aumento do número de pessoas da terceira idade e, ao mesmo tempo, uma diminuição da população jovem (IBGE, 2017).

Das alterações mais recentes que ocorreram a partir do estabelecimento de resoluções, como a nº 1 de fevereiro de 2017 em substituição à Resolução nº 26 de 2013<sup>27</sup>, que alterou o valor do repasse *per capita* aos estados e municípios, contemplando os 200 dias letivos, para as diferentes faixas escolares dos alunos (BRASIL, 2017). Verifica-se na tabela 2 os novos valores *per capita* estabelecidos por modalidade de ensino:

---

<sup>26</sup> A resolução nº 15 de 2003, definia o valor *per capita*, distribuído ao número de alunos, correspondente a R\$ 0,13 para alunos da pré-escola e ensino fundamental, e R\$ 0,18 para alunos de creches. Com a resolução nº 38 de julho de 2009, o valor *per capita* por aluno foi alterado, bem como aumentou as modalidades de ensino a considerar: Creches: R\$ 1,00 por criança; Pré-escolas: R\$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,60; ensino fundamental e médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA): R\$ 0,30; e R\$ 0,90 para alunos do Programa Mais Educação.

<sup>27</sup> Em 2013, a Resolução nº 26, permaneceu com as modalidades e valores de distribuição *per capita* por número de alunos, da resolução nº 38 de 2009, e acrescentou a modalidade de ensino integral R\$ 1,00, e os alunos de atendimento especializado no contraturno, R\$ 0,50.

**Tabela 2:** Valor *per capita* repassado pelo FNDE, por modalidade de ensino – 2013 e 2017.

Modalidade de Ensino/ano	Valor distribuído (R\$)	
	2013	2017
Creche	1,00	1,07
Pré-Escola	0,50	0,53
Escolas Indígenas e Quilombolas	0,60	0,64
Ensino Fundamental e Médio	0,30	0,36
Educação de Jovens e Adultos	0,30	0,32
Ensino Integral	1,00	1,07
Programa Mais Educação	0,90	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	-	2,00
Atendimento Especializado no Contraturno	0,50	0,53

**Fonte:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2017 **Org:** Ellen T.P. Colnago.

Visto os valores por modalidade de ensino, pode-se afirmar que o aumento foi ínfimo, comparando os valores vigentes de 2013 até 2016 e a partir de 2017, uma vez que o aumento não passou de centavos, tendo a única inserção diferenciada, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que até então não era contemplado com recursos.

Do ponto de vista da agricultura familiar, após a promulgação da lei nº 11.947, e das alterações mais recentes, temos a Resolução nº 4 de abril de 2015, a qual diz respeito à seleção dos projetos de venda<sup>28</sup> da agricultura familiar, que dá preferência aos fornecedores locais, seguido dos projetos elaborados para o território rural<sup>29</sup>, o estado e, posteriormente, o país como um todo (BRASIL, 2015).

Tal seleção de projetos, todavia, segue outras prioridades, a considerar, conforme o parágrafo 2 da resolução:

- I- Os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;
- II- Os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.931, de 23 de dezembro de 2003;
- III- Os grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF- DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF-DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física) (BRASIL, 2015, s/n).

<sup>28</sup> Os projetos de venda formalizam o contrato entre o produtor e a prefeitura municipal, constando o nome do produtor, o tipo de produto e quantidade a ser entregue na alimentação escolar durante os 200 dias letivos.

<sup>29</sup> Temos a inclusão dos territórios rurais que até então não eram mencionados pela lei nº 11.947 de 2009.

A participação do agricultor familiar, ou seja, daquele que adquire sua propriedade por compra ou herança, e que não é assentado, se estabelece prioritariamente quando existe a presença de uma organização formal os representando, tais como as associações e cooperativas; secundariamente quando os produtores se organizam e entregam em grupos informais, ou em terceiro lugar, de forma individual, nas chamadas públicas do PNAE.

A chamada pública é a forma de compra por meio da qual as Prefeituras Municipais adquirem os produtos da agricultura familiar, em substituição ao processo licitatório utilizado em outras formas de aquisição de produtos na alimentação escolar, e que inovou no programa.

A chamada pública deve ser, segundo Muller (2010), amplamente disseminada em meios de comunicação local e regional, nos quais divulgam-se os produtos requeridos pela alimentação escolar e após a seleção do projeto de venda, os nomes dos produtores familiares que participam, ou das organizações coletivas, os tipos e quantidades de produtos, os locais que os produtos devem ser entregues, bem como o padrão de qualidade ofertado.

Desse modo, o agricultor familiar pode participar da chamada pública, seja por meio de grupos informais ou de forma individual, ou através de associações e cooperativas. Para tanto, basta o produtor ter a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), um documento que reconhece legalmente pelas características da produção e uso da propriedade, o agricultor familiar, seja pela sua DAP física, ou por meio da DAP jurídica, obtida pelas organizações coletivas formais, e que permite sua participação em várias políticas públicas, entre elas o PNAE (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013).

Em 2009, o artigo nº 24 da Resolução 38, estabelecia que o valor máximo que os produtores poderiam entregar em termos de produtos no programa, correspondia a R\$ 9 mil por DAP/ano. Em 2012, alterou-se esse artigo, a partir da Resolução nº 25, na qual aumentou-se o limite de venda dos produtores rurais no PNAE, passando de R\$ 9 mil para R\$ 20 mil por DAP/ano (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013). Em 2015, com a Resolução nº 4 do FNDE, definiu-se que o valor de R\$ 20 mil não seria restrito por DAP/ano, mas por entidade executora, normalmente as prefeituras, permitindo ao produtor a comercialização de produtos acima desse valor, desde que seja em vários municípios e não supere o valor máximo de R\$ 360 mil no ano.

A legislação que normatiza o programa exige que para a sua implantação e funcionamento, diversos setores/segmentos em âmbito municipal estejam articulados, considerando as Prefeituras, os agricultores e os órgãos de assistência técnica e extensão rural, que organizados e trabalhando em conjunto, conseguem manter o diálogo interno necessário

para a formação do arranjo institucional que permite que o PNAE seja executado (MALINA, 2012).

Essa aproximação permite, segundo a mesma autora, a gestão da alimentação escolar de cada município:

Conhecer a produção agropecuária do município e adjacências; conhecer a existência de organizações formais da agricultura familiar do município e adjacências; Saber se os produtores têm DAPs; Saber se esses (as) produtores (as) e suas organizações têm interesse de participar de vendas institucionais; caracterizar as estruturas de produção/comercialização que esses agricultores e suas organizações possuem (MALINA, 2012, p.17).

Como forma de exemplificar a organização e funcionamento do PNAE, elaboramos o quadro 3 que sintetiza as características do PNAE.

**Quadro 3:** Características do PNAE

<b>Características</b>	<b>PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar</b>
Público participante	Alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, indígenas e quilombolas.
Ano de criação	1955/ 2009 lei nº 11.947
Entidade responsável	FNDE/ Secretarias Estaduais de Educação/Escolas Federais/ Prefeituras municipais
Controle do Programa	Tribunal de Contas, Ministério Público Federal/CAE
Formas de participação	Organização coletiva/ Grupos informais/ Forma individual
Como ter acesso	DAP
Valor anual/Projeto por DAP	Até R\$20.000,00 por entidade executora
Formação dos preços	Pesquisa mercado regional e local
Vantagens	Preços mais acessíveis dos produtos adquiridos da agricultura familiar, definidos localmente
Desvantagens	Produtos da agricultura familiar dependem da aceitação da nutricionista

**Fonte:** Brasil (2009 e 2015); Colnago, E. T. P (2015). **Org.** Ellen T. P. Colnago.

Desse modo, podemos entender que existem atores sociais presentes nos municípios, a exemplo da nutricionista, que exercem papel de extrema importância para o pleno funcionamento do programa, com relação à articulação e aceitação dos produtos da agricultura familiar.

Para entender de que modo é efetuada a compra e venda de produtos alimentícios desse segmento para a alimentação escolar dos municípios, serão descritos o passo a passo

disponibilizado pelo FNDE, e que estão regulamentados pela Resolução n° 26, de junho de 2013, e atualizada conforme a Resolução n° 4 de abril de 2015 (BRASIL, 2016):

1° Passo- **Orçamento-** Identifica-se o valor total de recursos repassado pelo governo federal com base no censo escolar realizado no ano anterior, e delimita-se através do setor de licitação das prefeituras, por este repasse, o percentual que será gasto com a aquisição de produtos da agricultura familiar, que deve respeitar o mínimo de 30%, conforme a legislação (BRASIL, 2016).

2° Passo- **Articulação entre os atores sociais-** Nessa etapa é fundamental que haja a identificação dos gêneros alimentícios da agricultura familiar que possam ser ofertados e utilizados no cardápio da alimentação escolar, através de um mapeamento que consiga discriminar os produtos, o volume, a qualidade e a diversidade de produção. Para tanto, é necessário que haja uma articulação, um diálogo entre os atores sociais responsáveis pela aquisição de produtos dos agricultores rurais. O contexto de aproximação entre os diferentes atores deve suscitar um trabalho em conjunto, em que haja interlocução entre diversas instancias locais como as prefeituras, as secretarias de agricultura e os representantes da agricultura familiar para que possam efetuar esse reconhecimento da produção local (BRASIL, 2016).

3° Passo- **Constituição do cardápio-** O cardápio é elaborado pela nutricionista, respeitando algumas necessidades como as referências nutricionais, a cultura alimentar local, associada aos gêneros alimentícios produzidos localmente e regionalmente, considerando a diversificação agrícola e que possam garantir alimentação saudável e adequada aos educandos (BRASIL, 2016).

4° Passo- **Pesquisa de Preço-** Os preços pagos aos produtos da agricultura familiar devem ser obtidos por meio de pesquisa realizada em três mercados locais, sendo acrescido no valor a ser pago aos produtos entregues, as despesas de frete ou de embalagens e qualquer outro tipo de encargo necessário para a entrega dos produtos alimentícios (BRASIL, 2016).

5° Passo – **Chamada pública-** A chamada pública, realizada pelas entidades executoras (normalmente as prefeituras), ocorre quando há a publicação em diversos meios de comunicação, como jornais, sejam locais, regionais ou estadual, em páginas na internet ou murais, em que se têm ampla circulação de pessoas, quais os tipos de produtos e as quantidades que serão adquiridas da agricultura familiar. É durante a chamada pública que se realiza a seleção dos projetos de venda dos produtores rurais (BRASIL, 2016).

6° Passo- **Projeto de venda-** O projeto de venda torna formal o interesse do produtor familiar em comercializar gêneros alimentícios com a alimentação escolar. Nessa etapa, os produtores rurais, ou as organizações em que estão vinculados, elaboram suas propostas,

contendo a variedade de gêneros alimentícios, a quantidade e o cronograma de entrega de cada agricultor participante (BRASIL, 2016).

7º Passo- **Recebimento e seleção dos projetos de venda**- Os projetos de venda são entregues junto com a seguinte documentação: para Grupos informais ou entrega de forma individual: extrato da DAP, de cada produtor rural participante, seu CPF e projeto de venda. Para grupos formais, que incluem associações e cooperativas: extrato da DAP jurídica, CNPJ, cópia do estatuto e projeto de venda. Os projetos de venda são selecionados pela entidade executora, normalmente as prefeituras, tendo prioridade, os projetos locais do município, seguidos do território rural, do estado e do país (BRASIL, 2016).

8º Passo- **Amostra para o controle de qualidade**- O controle de qualidade dos produtos adquiridos é realizado por meio de uma amostra que serão avaliados após a seleção do projeto de venda. A avaliação dos produtos ocorre geralmente por meio do atendimento das especificações da chamada pública, ou quando há exigência pela certificação sanitária (BRASIL, 2016).

9º Passo- **Contrato de compra**- O contrato de compra formaliza a aquisição pela entidade executora e a entrega de produtos pela agricultura familiar para a alimentação escolar. Os contratos estabelecem direitos e obrigações associados à responsabilidade de ambas as partes, com relação ao cronograma de entrega (datas, locais produtos e qualidade requerida) e ao pagamento aos produtores, entre outros (BRASIL, 2016).

10º Passo- **Termo de recebimento e pagamento dos agricultores**- O termo de recebimento é utilizado para comprovar que os produtos estão sendo entregues de acordo com o cronograma e dentro dos padrões de qualidade exigidos. Nesse documento se tem descrito os tipos de produtos, as quantidades e os valores correspondentes, e é assinado pelo produtor rural ou pelo seu representante e pela pessoa responsável da entidade executora de verificar os produtos entregues. “Junto à assinatura do termo de recebimento, é obrigatória a emissão de documento fiscal: Nota do produtor rural; nota avulsa (vendida na prefeitura); ou nota fiscal (grupo formal)” (BRASIL, 2016, p.31).

Reconhecendo, desta forma, os passos para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, pode-se inferir que a aprovação da Lei nº 11.947/2009 é mais um importante passo para a identificação do papel econômico e social da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil, uma vez que essa categoria representava, em 2006, 84,4% do total de estabelecimentos rurais no Brasil. Para o agricultor familiar, essa lei abre mais um mercado, que conta com potencial de abastecimento para mais de 41 milhões de alunos distribuídos em todo o Brasil (BERGAMASCO; BORSATTO; ESQUERDO, 2013). Ou seja, “para o agricultor



familiar, representa um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade, contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo” (MALAGUTI, 2015, p.29).

Para os alunos da rede pública de ensino, o PNAE representa o acesso permanente a produtos de qualidade, que sinalizam um passo à frente na conquista de alimentos saudáveis que preza pela inclusão de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, e que pode constituir-se como representantes da tradição e da cultura local (BRASIL, 2012).

A regulamentação da Lei nº 11.947 trouxe para o âmbito dos municípios, por meio da chamada pública, um contato direto entre agricultores familiares e as Prefeituras locais (MALINA, 2012), e que diversificam os resultados alcançados, conforme o município tende a compreender e dar importância a execução do PNAE.

Segundo Coelho (2012), a própria dimensão do território nacional, e com ela as diferenças regionais, ligadas aos aspectos econômicos, sociais e culturais, acentuaram as distinções na implementação do PNAE em cada município. O programa, desse modo, possui diferenças nas formas de implementação e se diversifica conforme o contexto sociopolítico territorial, de acordo com a atuação dos gestores, como prefeitos, secretários e funcionários públicos municipais, e do envolvimento da sociedade civil no programa, como professores e pais de alunos no CAE, além da própria existência ou não de organizações coletivas de produtores rurais, assistência técnica, que acabam interferindo também nos resultados da execução do programa.

Isso pode ser resultado direto, ou não, da atuação dos arranjos institucionais que são formados em cada município com os atores sociais principais para operacionalizar e executar o programa. Diferentes interesses podem, segundo Silva (2014), estar presentes na formação de um território que expressa relações conflitivas e, por vezes, de cooperação, e que refletem diretamente nos benefícios ou empecilhos que podem surgir a respeito da operacionalização do PNAE.

Existe uma diversidade de contextos, no qual os estudos de Villar *et al* (2013), exemplificam a situação do PNAE nos municípios do Estado de São Paulo, mostrando a complexidade da execução existente nessa política. Assim, dos 613 municípios avaliados pelos autores, 288 (47%) efetivaram a implantação do PNAE em todas as suas etapas associadas a compra e pagamento dos produtores rurais fornecedores, pelo menos uma vez, desde o ano de 2009. Os demais 325 municípios restantes (53%), não efetivaram o processo de compra, sendo que destes, 120 publicaram a chamada pública, mas não assinaram o contrato de aquisição, ou

seja, não finalizaram a compra e sete (7) municípios publicaram e assinaram a chamada pública, porém, até a realização da pesquisa, não haviam concretizado a compra de produtos.

Isso demonstra que vários municípios estavam, no momento da pesquisa, em fase de implantação do programa, uma vez que a lei é recente do ponto de vista da aquisição de produtos da agricultura familiar e muitos municípios tiveram que se adaptar a essa nova legislação. Entretanto, mesmo sendo um fato recente, o PNAE é um programa de muitos anos, que desde os anos 1990 vem necessitando, conforme a legislação, de diversos atores para sua operacionalização, como o CAE, a nutricionista e que continuam sendo figuras importantes, sobretudo após a institucionalização da compra da agricultura familiar.

Todavia, o PNAE apresenta dificuldades em sua execução que sinalizam para alguns problemas gerais que afetam os municípios, como a existência de muitos CAEs que não são atuantes e a ausência ou pouca participação de outras instituições, como organizações voltadas aos produtores rurais, tais como associações e cooperativas, órgãos de assistência técnica e extensão rural, fatos que desarticulam os interesses locais e inibem a formação de um arranjo institucional forte e coeso.

Maluf (2009b) aponta as práticas clientelistas que existem no programa e que se liga à possibilidade de haver seleção entre os agricultores para entregar no PNAE, com privilégios para alguns em detrimento de outros. Ou seja, a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar é permeada por diferentes conflitos e negociações entre aqueles que se responsabilizam por sua implementação (ABREU, 2014).

Há muito a ser realizado para aperfeiçoar a implementação do programa, uma vez que suas ações correspondem diretamente aos interesses e iniciativas demandadas em cada localidade.

Portanto, problematizar a operacionalização do PNAE remete à ações políticas que ocorreram no país ao longo da história, e que trouxeram mudanças a exemplo da própria inserção da agricultura familiar como um dos públicos a serem beneficiados, a partir de 2009, com a promulgação da lei nº 11.947.

Com esse cenário de inclusão dos pequenos produtores rurais, é possível falar de um programa que imprime características de uma política territorial, uma vez que, valoriza a interação entre rural e urbano, do ponto de vista da produção e do consumo, com o objetivo de promover a SAN, e necessita da participação de atores sociais para sua execução.

E, além de tudo isso, é preciso entender que no contexto de operacionalização do programa, é necessária a formação de um arranjo institucional que se articule e funcione para gerar resultados positivos, pois é através desses arranjos e do entendimento da sua

operacionalização na escala local, que podemos compreender quais são os resultados de uma política pública como o PNAE, em âmbito municipal.

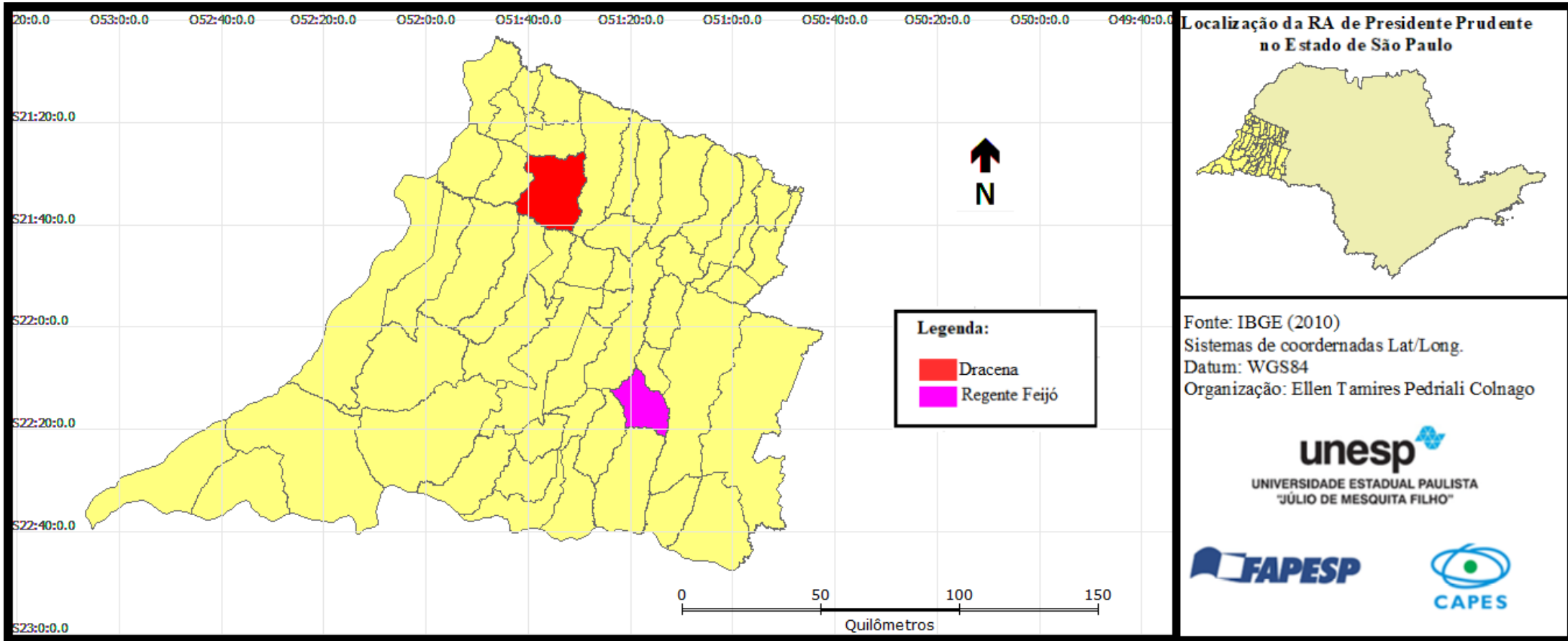
---

#### **4. OS MUNICÍPIOS DE DRACENA E REGENTE FEIJÓ NO CONTEXTO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PRESIDENTE PRUDENTE: ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO E DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E AGROPECUÁRIOS**

---

Antes que se possa compreender o funcionamento do PNAE em Dracena e Regente Feijó, é interessante analisar o processo histórico de formação de cada município no contexto regional, com o objetivo de se conhecer a constituição de cada um, bem como as características sociais e econômicas. Tais informações permitem caracterizá-los e compreendê-los como localidades que apresentam a atividade agropecuária como a principal desde os tempos de sua fundação, assim como expor e analisar dados de crescimento da população urbana, e o envelhecimento dos cidadãos, pelo aumento da expectativa de vida, entre outras que serão apresentadas.

Referente aos aspectos de localização, os municípios de Dracena e Regente Feijó estabelecem-se no Oeste Paulista, e fazem parte da Região Administrativa de Presidente Prudente (mapa 2). Situada no extremo oeste do Estado de São Paulo, essa região é considerada a quarta em termos de extensão territorial, com 23.780,14 km<sup>2</sup>, abrigando uma população total de 857.743 mil habitantes, sendo caracterizada como uma das menos densamente povoadas do território paulista, com aproximadamente 36,07hab/km<sup>2</sup> (FUNDAÇÃO SEADE, 2018).



**Mapa 2:** Localização dos municípios de Dracena e Regente Feijó na Região Administrativa de Presidente Prudente.

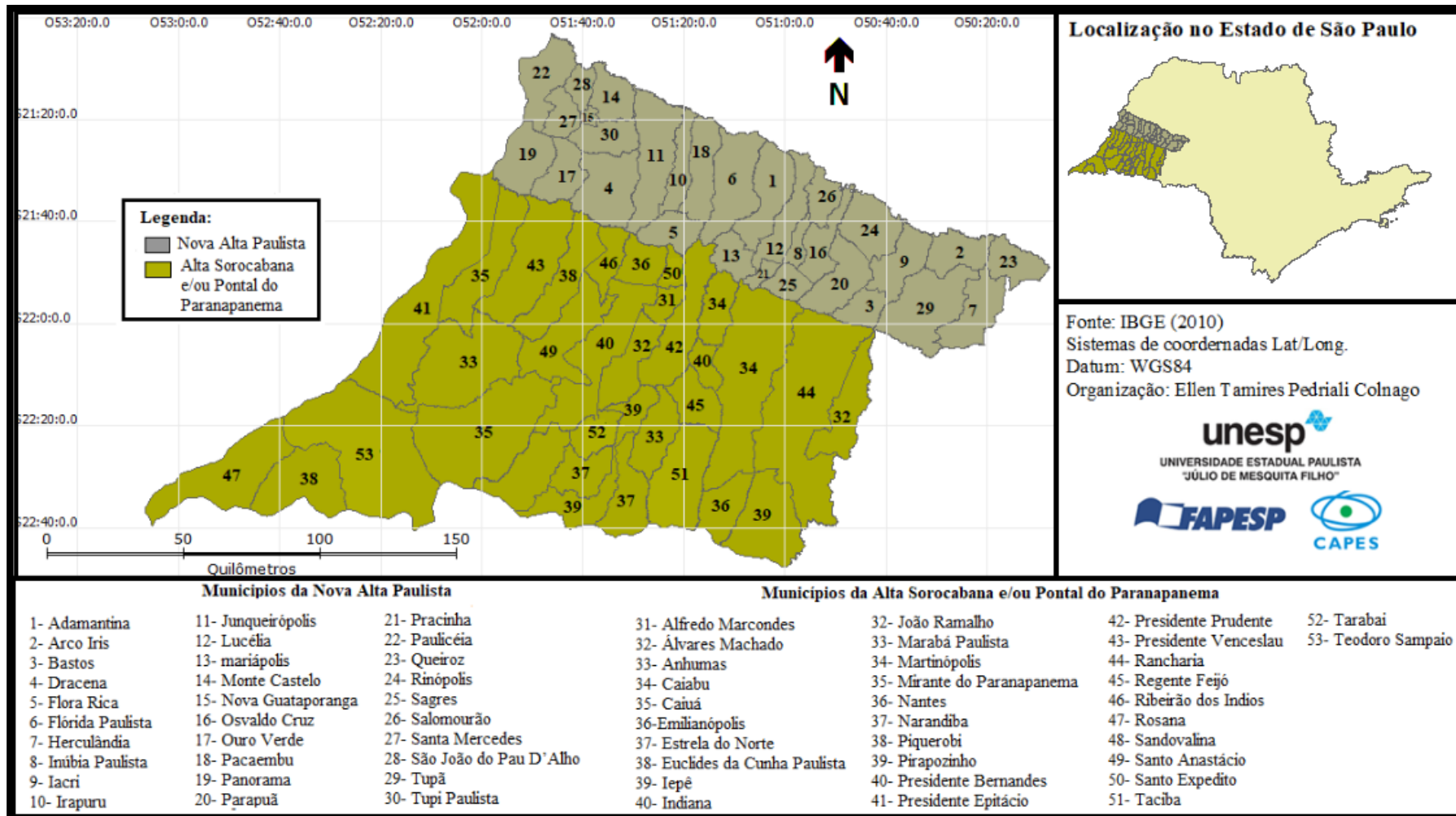
Composta por 53 municípios, de pequeno porte (de até 50 mil habitantes), e apenas uma de médio porte (por volta de 200.000 habitantes), a destacar Presidente Prudente, a região tem sua estrutura econômica marcada por atividades primárias, a qual destaca-se no setor agropecuário, sobretudo do agronegócio, com a produção de cana-de-açúcar e a pecuária bovina). No setor industrial, se tem os investimentos associados principalmente à formação de complexos agroindustriais, como as usinas para a produção de açúcar e álcool, o ramo de alimentos e bebidas, entre outros, e no setor de serviços, se tem atividades associadas à educação, à frota de ônibus intermunicipais, ao comércio etc. (JURADO DA SILVA, 2011; GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Sendo a última região incorporada ao circuito da produção cafeeira no Estado de São Paulo (JURADO DA SILVA, 2011), é importante ressaltar que a história de formação socioeconômica dos municípios que compõem a Região Administrativa de Presidente Prudente, pode ser dividida por etapas, associadas, principalmente, à expansão da cultura cafeeira e à instalação das estradas de ferro, que geraram transformações significativas e relacionadas à especulação de terras e ao surgimento e expansão de núcleos urbanos, por ação de empresas colonizadoras, bem como o crescimento das produções de café, seu declínio e formação de novas atividades agropecuárias.

As Regiões Administrativas do Estado de São Paulo foram implementadas no período da ditadura militar, como resultado de intervenções políticas, e seu recorte não levou em consideração conteúdos históricos de formação socioeconômica e de identidade política no processo de regionalização presente em outras delimitações, tais como a do Pontal do Paranapanema, a da Alta Sorocabana e da Nova Alta Paulista (mapa 3), em que grande parte dos municípios dessas regiões localiza-se entre os limites da Região Administrativa de Presidente Prudente<sup>30</sup> (JURADO DA SILVA, 2011).

---

<sup>30</sup> É importante ressaltar que 30 municípios fazem parte da Nova Alta Paulista. Destes, 22 integram a Região Administrativa de Presidente Prudente, a destacar: “Adamantina, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Inúbia Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Lucélia, Mariápolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Osvaldo Cruz, Ouro Verde, Pacaembu, Panorama, Pracinha, Paulicéia, Sagres, Salmourão, Santa Mercedes, São João do Pau D’Alho e Tupi Paulista” (GIL, 2007, p.68). Os demais municípios que compõem esta região administrativa fazem parte da região da Alta Sorocabana de Presidente Prudente e do Pontal do Paranapanema que possuem o mesmo recorte, e abrigam 32 municípios, dos quais 31 pertencem à região administrativa, a destacar: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio (OLIVEIRA, 2010). João Ramalho é o único município pertencente à região da Alta Sorocabana/Pontal do Paranapanema que não pertence à Região Administrativa de Presidente Prudente.



**Mapa 3:** Municípios que compõem a Nova Alta Paulista e da Alta Sorocabana e/ou Pontal do Paranapanema.

Segundo Jurado da Silva (2011, p.104):

A região administrativa é, nesse sentido, uma definição porque foi realizada como recorte espacial arbitrário, não levando em conta determinados aspectos históricos-geográficos [...] sintetizando/condensando no espaço, as marcas identitárias do Pontal do Paranapanema, Alta Sorocabana e Nova Alta Paulista”

Assim, quando estamos utilizando como recorte espacial a regionalização da Região Administrativa de Presidente Prudente para exemplificar a localização dos municípios estudados nesta pesquisa, estamos englobando também outras três regiões, como a Alta Sorocabana de Presidente Prudente e Nova Alta Paulista, que foram delimitadas pelo traçado dos trilhos das estradas de ferro no período da atividade cafeeira (JURADO DA SILVA, 2011) e a do Pontal do Paranapanema, que além de se identificar com a presença da ferrovia, também se caracteriza pela forte existência da pecuária de corte e o cenário de luta empreendido pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (UNESP; FATEC, 2011).

A escolha pelo recorte espacial que considera a Região Administrativa de Presidente Prudente liga-se justamente à localização dos municípios de Dracena e Regente Feijó, uma vez que não existe um outro tipo de regionalização em que os dois fazem parte da mesma região, justamente pelo fato de Dracena pertencer à Nova Alta Paulista e Regente Feijó à Alta Sorocabana e ao Pontal do Paranapanema.

A formação socioeconômica dos municípios de Dracena e Regente Feijó no contexto das regiões da Alta Sorocabana de Presidente Prudente e Nova Alta Paulista, respectivamente, não se apresentam de forma dissociada para um ou para o outro município, ou para as regiões, mas de forma em que os processos de ocupação e desenvolvimento se repetem, ainda que em períodos distintos.

Pode-se dizer que até o século XIX, as regiões da Alta Sorocabana de Presidente Prudente e da Nova Alta Paulista constituíam-se em áreas do Estado de São Paulo pouco conhecidas e povoadas (MIYASAKI, 2008).

A ocupação dessas regiões pode ser entendida a partir dos processos conhecidos como “frente de expansão” e “frente pioneira”, nos quais, segundo Monbeig (1984), a “frente de expansão” seria o processo de ocupação de terras pelos primeiros desbravadores, sem nenhum tipo de infraestrutura, apenas pelo desmatamento das espécies arbóreas que se encontrava. Já a “frente pioneira” pode ser compreendida pela ocupação, de forma organizada, a partir da atuação de empresas colonizadoras de terras, seja pela formação de propriedades privadas ou



pela criação de núcleos urbanos, sendo responsáveis pelo avanço da colonização, povoamento e constituição das atividades econômicas, sobretudo agropecuárias que passaram a ser estabelecidas (MONBEIG, 1984).

O avanço da ocupação das regiões da Alta Sorocaba de Presidente Prudente e da Nova Alta Paulista acompanharam esses dois processos mencionados, com a ressalva de que na Alta Sorocabana de Presidente Prudente tivemos primeiramente a frente de expansão para, posteriormente, encontrarmos a frente pioneira, enquanto que na Nova Alta Paulista, o processo de ocupação já partiu da frente pioneira.

#### **4.1. O município de Regente Feijó no contexto de formação da Alta Sorocabana de Presidente Prudente.**

A frente de expansão na Alta Sorocabana de Presidente Prudente pode ser compreendida a partir da chegada dos mineiros, excepcionalmente na figura de José Teodoro de Souza, natural de Pouso Alegre, Minas Gerais. Sendo um dos primeiros mineiros a chegar na região, onde predominavam os indígenas, ele teria tomado posse de grande parte das terras, atraindo novos contingentes de pioneiros daquele estado (LEITE, 1972).

A chegada dos mineiros na região associa-se diretamente à decadência das atividades mineradoras em Minas Gerais, em razão do esgotamento das minas, e também da entrada do país na Guerra do Paraguai, em que muitos mineiros, fugindo das condições impostas, seja pela decadência da mineração, seja pelo arregimento militar, buscavam oportunidades em uma nova área (MIYASAKI, 2008; LEITE, 1972).

Os mineiros iniciaram o povoamento da Alta Sorocabana de Presidente Prudente que, posteriormente, receberia os trilhos da ferrovia, como observado por Leite (1972, p.53): “Foram eles que abriram as primeiras picadas na mata e expulsaram o índio, criando condições para o estabelecimento do paulista, no século seguinte, que acompanhava, de perto, o avanço dos trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana”.

Antes mesmo que os mineiros viessem ocupar a Alta Sorocabana, as terras do Paranapanema<sup>31</sup>, como eram conhecidas, foi palco de vários conflitos sangrentos, uma vez que diversas tribos indígenas, entre elas a Caiuá, Caingang, Guarani e Xavante, habitavam a região (LEITE, 1972).

---

<sup>31</sup> Leite (1972) destaca que há muito tempo os mineiros mantinham contato com São Paulo, através da compra de mueres na feira de Sorocaba, imprescindível para a carga do minério ou dos produtos da lavoura. Foi justamente na feira de mueres de Sorocaba que ouviram falar das inóspitas terras do Paranapanema.

Das batalhas travadas entre os indígenas, os que não morreram nos conflitos, se exilaram para outros locais, como o estado do Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul), deixando as suas terras de ocupação para o domínio dos desbravadores mineiros, como sintetiza Leite (1972, p.51): “Em síntese verificamos que, embora a Alta Sorocabana fosse ocupada pelos indígenas até por volta de 1910, nada realmente ficou de sua cultura na população regional. [...] Tão rápido e avassalador foi o domínio do homem civilizado”.

Além de desbravar as terras, nesse período, os mineiros também desenvolveram a fase do pastoreio, com destaque para a criação de gado.

A história da Alta Sorocabana de Presidente Prudente também é marcada pela construção da Estrada Boiadeira, empreendimento realizado pela firma Diederichsen & Tibiriçá, sob concessão dos governos do Estado de São Paulo e na época do Mato Grosso, com o objetivo de se abrir uma “rota de passagem e da engorda de gado proveniente do Mato Grosso, em direção ao grande centro consumidor, que se estabelecia na primeira metade do século XX, a cidade de São Paulo” (SANTANA et al, 2011, p.5).

A Estrada Boiadeira tinha vários pontos de parada para descanso do gado. Um desses pontos foi o que deu origem ao município de Regente Feijó, servindo como local de parada para a engorda do gado, que descansava para prosseguir em direção aos centros consumidores. Como o pouso das boiadas e dos peões ficava perto de um ribeirão chamado Memória, o município de Regente Feijó recebeu inicialmente este nome (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, 2017).

Diante do grande movimento que a Estrada Boiadeira proporcionava, já se arquitetava a expansão da Estrada de Ferro Sorocabana até essa área pelo seu fundador Luiz Matheus Maylasky. Entretanto, em seu percurso original, que pretendia passar as margens do Rio Paranapanema, foi alterado o rumo a oeste em razão do percurso que era realizado pela Estrada Boiadeira em direção ao estado do Mato Grosso (LEITE, 1972). O movimento gerado pela construção da Estrada de Ferro Sorocabana trouxe uma disputa entre diversos municípios e povoados que, na época, pleiteavam serem contemplados com a presença da ferrovia, como ressalta Leite (1972, p.55):

[...] lutaram os municípios [e povoados] pelo benefício de serem cortados pela ferrovia. Com os trilhos vieram grande leva de pioneiros, entre os quais incluíam-se paulistas provenientes das regiões mais velhas do Estado, mineiros, nordestinos em abundância e imigrantes asiáticos e europeus. Não era fácil a instalação dos trilhos apesar da simplicidade do relevo. Haja visto que, entre Botucatu e Porto Epitácio, a construção durou nada menos de 33 anos. (LEITE, 1972, p. 55)

Entre os municípios que até então se constituíam como pequenos povoados e que passaram a ser cortados pela Estrada de Ferro, estava o de Regente Feijó-SP, como aponta Miyasaki (2008, p.72):

Os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana foram, aos poucos, avançando em direção ao Oeste Paulista. Em 1912, a ferrovia atingiu a cidade de Assis e, em 1916, Rancharia. No ano seguinte, os trilhos foram instalados até Indiana e chegaram em Regente Feijó, Presidente Prudente e Álvares Machado somente em 1919.

Muitas empresas de colonização atuaram na Alta Sorocabana de Presidente Prudente, a considerar: Companhia Viação São Paulo - Mato Grosso; Companhia Marcondes, Indústria e Comércio; Companhia dos Fazendeiros de São Paulo; Colonização Martins etc. Várias cidades na Alta Sorocaba foram se originando por meio da ação dessas empresas colonizadoras, sendo que a Companhia Viação São Paulo-Mato Grosso, sucessora da firma Diederichsen & Tibiriçá, juntamente com o capitão Francisco Whitacker, foram os responsáveis pela constituição do Patrimônio Memória, em 1922, o primeiro povoado que deu origem ao município de Regente Feijó, logo após a instalação da ferrovia. O município de Regente Feijó pertencia a uma antiga povoação no município de Presidente Prudente, sendo elevado à categoria de distrito em 1925 e de município em 1936 (ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1958).

A implantação dos trilhos da ferrovia serviu como suporte para expansão da atividade cafeeira entre os anos de 1920 e 1930 na região, intensificando o povoamento, a comercialização de terras e o surgimento de vários núcleos urbanos (ABREU, 1972, MIYASAKI, 2008).

Além de identificar uma sequência linear na fundação de cidades ligadas à estrada de ferro, como Regente Feijó, Presidente Prudente, Santo Anastácio, Presidente Venceslau, Presidente Epitácio, entre outros, muitas cidades também se originaram neste período, expandindo-se os núcleos urbanos em direção a sudoeste, a exemplo de “Alfredo Marcondes e Santo Expedito entre outras, seguindo ao norte, Pirapozinho, Tarabai, Mirante do Paranapanema, entre outras” (SPOSITO, 1982, p.87).

Visto a importância da atuação das empresas colonizadoras na constituição de núcleos urbanos após, sobretudo, a construção da Estrada de Ferro Sorocabana e a expansão da atividade cafeeira, podemos afirmar que a instalação da ferrovia marca duas ondas de ocupação na região: uma primeira, antes da ferrovia, com a ação dos desbravadores, os mineiros, por meio da frente de expansão e, posteriormente, a segunda, com a chegada da estrada de ferro, a frente pioneira

com a presença das lavouras de café e a vinda de nordestinos e imigrantes para a região, atraídos, sobretudo, pela atuação dos mercadores de terras, compostos pelas empresas colonizadoras e pela possibilidade de trabalhar na atividade cafeeira (LEITE, 1972).

A partir de 1929, com a superprodução de café em nível nacional em virtude da crise que se instalava internacionalmente em decorrência dos Estados Unidos, principal comprador do café brasileiro, se reduziu suas aquisições sob o efeito da crise na bolsa de valores de Nova York. Essa crise atingiu diretamente a produção cafeeira na Alta Sorocabana, assim como as demais regiões produtoras do estado.

Esse fato, por sua vez, leva a dois processos na região da Alta Sorocabana associados à erradicação da lavoura cafeeira, e a substituição por outras culturas, como a produção de algodão, menta, amendoim e, novamente, a criação de gado e, muito recentemente (nos anos 2000), a expansão da cana-de-açúcar.

A adoção de novas atividades agrícolas na região fez com que o algodão entre os anos de 1930 e 1950 fosse produzido nos locais até então ocupados pela produção de café. Nesse período também foram produzidos cereais como milho, arroz, feijão, aparecendo também as primeiras gramíneas forrageiras para engorda do gado de corte (LEITE, 1972).

A produção algodoeira dinamizou-se na Alta Sorocabana, tornando-se a principal atividade econômica, sendo que em 1940 totalizava mais de 30 milhões de quilos e o rendimento médio por hectare era superior a 450 kg/ha na Alta Sorocabana, e no município de Regente Feijó, o rendimento médio chegou a atingir 750 kg/ha (LEITE, 1972).

O algodão também motivou a instalação, em várias cidades, de diversas indústrias estrangeiras de descaroçamento e beneficiamento não somente do algodão, mas também do amendoim e da mamona, voltadas à produção de óleo e de algumas unidades de produção de tecidos (LEITE, 1972; GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Essas instalações se acentuariam, sobretudo, no período 1939/1945, coincidindo com o período da II Guerra Mundial, para atender ao consumo de países envolvidos na guerra. Em Regente Feijó montou-se, a partir de 1944, indústrias de descaroçamento e de produção de óleo como a Sanbra S/A, a Saad, a Algotifil e a Refinaria de Óleo Brasil, e em 1968, o município foi o 8º maior produtor de amendoim da Alta Sorocabana. O amendoim era utilizado não somente para a extração de óleo comestível, mas também para o fornecimento de farelo para a alimentação animal (LEITE, 1972).

Em 1950, foram instalados os primeiros frigoríficos na região, de acordo com a própria expansão da criação de bovinos e o aumento das áreas de pastagens. O interesse pela engorda de bovinos na Alta Sorocabana se deve ao próprio declínio de lavouras como o café e algodão,

a perda de fertilidade do solo e a ampliação dos mercados consumidores nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (LEITE, 1972).

Acrescente-se a esses fatores, o término dos trabalhos de asfaltamento da Rodovia Raposo Tavares até Porto Epitácio, nas margens do Rio Paraná, facilitando o transporte de carnes frigorificadas para os centros consumidores, levando à decadência do transporte realizado pela Estrada de Ferro Sorocabana (LEITE, 1972).

Da mesma forma que a criação de gado para engorda e sua venda, principalmente aos frigoríficos, foi importante neste período, não teve destaque a pecuária leiteira devido à distância dos centros consumidores, sendo toda a produção consumida na própria região (LEITE, 1972).

Da mesma maneira e se utilizando das palavras de José Ferrari Leite (1972), podemos afirmar que:

A história da Alta Sorocabana está intimamente ligada à engorda de gado bovino; mais que a tradição pecuária do mineiro, desbravador, a abertura da estrada boiadeira, na primeira década do século, cruzando o Rio Paraná, até os Campos de Vacaria, no Mato Grosso, veio facilitar a vasão do gado ali criado. [...] Contudo, o gado aguardaria a retirada da mata, a instalação dos trilhos da estrada de ferro e a decadência do café, para então expandir-se à vontade, em todas as direções. (LEITE, 1972, p. 103)

Nos anos de 1970, a realidade da Alta Sorocabana de Presidente Prudente se caracterizava por possuir o maior rebanho bovino de corte no Estado de São Paulo. Todavia, nesse período, devido à criação do Proálcool e aos incentivos do governo do estado para a produção de cana-de-açúcar, acabou fomentando essa produção no campo e a expansão das usinas de açúcar e álcool em vários municípios, inclusive em Regente Feijó<sup>32</sup>, passando a ser a atividade predominante na região em tempos atuais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013)

Desse modo, observando e detalhando todas as fases econômicas da região da Alta Paulista de Presidente Prudente, foi possível notar que elas estiveram presentes de forma mais ou menos acentuada, auxiliando, portanto, na ocupação, formação e crescimento do município de Regente Feijó.

## **4.2 O município de Dracena no contexto de formação da Nova Alta Paulista**

---

<sup>32</sup> Nesse período, entre as usinas implantadas pelo estímulo oferecido pelo Proálcool estiveram: a Dalva, em Santo Anastácio, Alcídia em Teodoro Sampaio; Paranapanema I em Narandiba, Decasa em Caiuá e Marabá Paulista e Laranja Doce em Regente Feijó (JURADO DA SILVA, 2011).

A Nova Alta Paulista também teve em sua história de formação, fases econômicas que fomentaram o crescimento da região. A principal atividade econômica responsável pelo processo de ocupação foi a atividade cafeeira, a partir dos anos de 1930, que fomentou uma frente de expansão pioneira.

Diferentemente de outras regiões do estado em que a produção cafeeira já estava instalada, muitas inclusive desde o final do século XIX, a Nova Alta Paulista, depois da ocupação da Alta Sorocabana de Presidente Prudente, foi a última área a ser incorporada a este processo produtivo, tendo em vista a inexistência de um sistema de transporte que pudesse ligá-la aos locais de exportação, como o Porto de Santos (OLIVEIRA, 2003).

A procura por terras férteis para estimular a atividade cafeeira, tanto por proprietários de terra, como por empresas colonizadoras, promoveu a ocupação desta região (HESPANHOL R., 2007).

Os motivos estavam associados ao fim de grande parte da produção cafeeira em muitas zonas antigas produtoras e na própria Alta Sorocabana de Presidente Prudente, associadas à crise da bolsa de valores de Nova York que, por um lado, causou o surgimento de outras lavouras nessas zonas produtoras, como foi comentado na Alta Sorocabana e, por outro, estimulou as empresas colonizadoras e os proprietários rurais a investirem na Nova Alta Paulista (OLIVEIRA, 2003), como podemos evidenciar:

[...] os detentores dos capitais destas companhias, em sua maioria absoluta, eram integrantes da burguesia cafeeira nas antigas zonas produtoras do Estado, que, devido às crises que se sucederam nas primeiras décadas do século XX e, sobretudo, pela grande crise de 1929, abandonaram a atividade cafeeira nas zonas antigas e partiram em busca de uma reprodução ampliada de capital por meio da aquisição de glebas nas zonas novas (OLIVEIRA, 2003, p.13).

Os fazendeiros de café ao investirem em novas regiões, como a Nova Alta Paulista, mudaram seus investimentos e estratégias de acumulação, pois “ao invés de se vincularem diretamente ao cultivo de café, organizaram-se em companhias de colonização e estabeleceram um processo de reprodução por meio da venda de lotes tanto nos núcleos urbanos, quanto nas áreas contíguas de espaço rural” (OLIVEIRA, 2003, p.14).

A ocupação no início foi marcada por um baixo dinamismo, quando comparada às outras regiões produtoras de café, como a própria Alta Sorocaba de Presidente Prudente, em que já era servida pelos trilhos da estrada de ferro (SILVA, 1989). Ou seja, antes mesmo de se iniciar a atividade cafeeira, a Alta Sorocabana, assim como a Alta Noroeste, responsáveis pela ocupação da Nova Alta Paulista, já possuíam estradas de ferro, que auxiliaram no

desenvolvimento da cafeicultura, diferentemente da Nova Alta Paulista em que os trilhos se instalaram posteriormente à formação de vários povoados na região, a partir de 1945, pela atuação da Companhia Paulista de Estradas de Ferro (CPEF) (OLIVEIRA, 2003; HESPANHOL R., 2007). Como ressalta Silva (1989, p.51):

Araçatuba (Noroeste), Presidente Prudente (Sorocabana) e Tupã (Paulista). Noutras palavras, elas foram ‘cidades boca de sertão’. Os dois primeiros centros urbanos já estavam sendo servidos pelos serviços de transportes ferroviários, fator decisivo no processo de colonização do oeste paulista. A região de Araçatuba pela Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, desde 1908, e de Presidente Prudente, pela Estrada Sorocabana, em 1919. Quanto à da ‘Nova Alta Paulista’, os trilhos de ferro da CPEF só alcançaram Tupã em 15 de novembro de 1945.

Muitos núcleos urbanos se formaram nesse período de expansão da cafeicultura na Nova Alta Paulista pela ação de empresas colonizadoras. Esses pequenos núcleos tinham uma função comercial importante, pois, além de estimularem a compra de terras, consistiam “na razão de ser das pequenas cidades do interior: fazendeiros, colonos, sitiantes, trazem suas colheitas e compram as roupas e os instrumentos de trabalho de que necessitam” (MONBEIG, 1957, p.56-57).

A escolha dos locais de implantação dos primeiros núcleos urbanos não era de forma aleatória, justamente por que se acreditava que os trilhos da estrada de ferro passariam por aqueles locais, já que Tupã foi o principal núcleo de ocupação da estrada de ferro na Alta Paulista. Silva (1989, p.60) observa que durante o processo de expansão dos trilhos da ferrovia, esta permanecia estacionada em uma determinada cidade, até que pudesse dar prosseguimento, “dez anos foi Marília ponta de linha da CPEF (1929-1939), depois coube a Pompéia (1939-1942), seguida de Quintana (1942-1945), Tupã (1945-1957), Dracena (1957-1961) e, finalmente, Panorama (1962)”.

Como ressalta Santos (1998), Dracena foi um dos povoados que surgiu a partir dos rumores da passagem dos trilhos da estrada de ferro por aquele local. Formada pela ação da empresa imobiliária Fioravante, Spinardi & Vendramim Ltda., só se tornou município em 1945, recebendo este nome através de um concurso de rádio realizado em Tupã (ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1957). Irio Spinardi, um dos donos da empresa fundadora do município de Dracena, passou a estimular a ocupação do núcleo urbano, através da doação de lotes urbanos para aqueles que comprassem terras na região, se tornando o primeiro prefeito do município (SANTOS, 1998).

Entre as principais empresas colonizadoras atuantes na Nova Alta Paulista, além da Fioravante, Spinardi & Vendramim Ltda, destacam-se: “Lélio Piza & Irmãos; Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização (CAIC); Souza Leão e Rocha Ltda; Colonização Alta Paulista “Max Wirth Companhia de Indústria, Comércio, Mineração e Agricultura (CICMA), Sociedade Colonizadora do Brasil Ltda, entre outras” (OLIVEIRA, 2003, p.12).

Atuando também na formação de loteamentos rurais, essas companhias retalhavam as propriedades em pequenas glebas e incentivavam os trabalhadores de outras zonas produtoras de café a comprarem, uma vez que, em decorrência do sistema de colonato<sup>33</sup>, esses colonos acumularam algumas economias que possibilitaram a aquisição de pequenos lotes na Nova Alta Paulista (HESPANHOL R., 2007).

Ao mesmo tempo em que se realizava o povoamento da região, por meio da criação de pequenos núcleos urbanos e a compra de terras, por empresas colonizadoras, também se efetuava a vinda de muitos colonos de outras regiões produtoras de café para se realizar o cultivo cafeeiro na Nova Alta Paulista.

Ao se adquirir um pequeno lote, os colonos enfrentavam muitas dificuldades associadas à derrubada das matas, à construção de moradias, à falta de recursos financeiros, entre outras (PETRONE, 1982).

Junto com a produção de café, também se cultivavam arroz, feijão, mandioca, além da criação de gado misto (corte e leite) que, ao mesmo tempo, possibilitavam o sustento dos colonos e com a venda dos excedentes desses produtos, o custeio da produção cafeeira ainda incipiente. Tais atividades não foram difíceis para os novos produtores da Nova Alta Paulista, uma vez que já as realizavam nas antigas zonas produtoras de café (MONBEIG, 1984, SILVA, 1989, HESPANHOL R., 2007).

Além do café e da produção de gêneros alimentícios, os produtores mantinham outras atividades para fins comerciais, como o algodão, amendoim, a mamona, entre outras, nas quais podiam compensar muitas vezes, os prejuízos obtidos com a produção cafeeira. Essa diversificação baseava-se além do trabalho familiar, no sistema de parcerias e de arrendamento pelos produtores na região (HESPANHOL R., 2007).

---

<sup>33</sup> O sistema de colonato se caracteriza pela utilização da mão-de-obra imigrante nas fazendas de café. Diante da onerosidade para os fazendeiros pagarem o trabalho do colono, estes permitiam que, entre as fileiras de café, fosse possível plantar culturas alimentícias, utilizadas para o consumo e venda, possibilitando ao colono uma renda, e ao fazendeiro a diminuição dos custos de contratação com a mão-de-obra trabalhadora (MARTINS, 1981).



Máquinas de beneficiamento de produtos como o café, o algodão e o arroz passaram a ser instaladas em Dracena, e exerciam atividades de transformação da matéria-prima que eram compradas dos produtores e depois comercializadas (ABREU, 1972).

Os núcleos urbanos exerciam, desse modo, práticas ligadas à agricultura que se caracterizava como a principal atividade econômica da região, em especial a cafeeira (HESPANHOL R., 2007).

O município de Dracena, assim como outros da Nova Alta Paulista, dependeu, no seu processo de formação, da produção de café (LELIS, HESPANHOL, 2013). Além de estimular o processo de ocupação, “durante quase meio século, a cafeeira se constituiu na principal atividade econômica realizadas nas pequenas e médias propriedades rurais da região de Dracena” (HESPANHOL R., 2007, p. 6).

Para Silva (1989, p.84):

A economia cafeeira foi a grande geradora até o final da década de 1950, de riquezas na região, tendo sido cultivada, sobretudo, nas pequenas e médias propriedades, principalmente em áreas que os fatores climáticos e o solo concorreram para o seu desenvolvimento. Esse é o caso de quase todos os municípios da Nova Alta Paulista. Entre eles, destacam-se Osvaldo Cruz, Lucélia, Adamantina, Pacaembu, Junqueirópolis Dracena e Tupi Paulista.

A cafeeira permaneceu como principal atividade econômica da região, desde o processo de ocupação, até por volta de 1980. Abalada por sucessivas crises, “a cafeeira continuou sendo explorada, ainda que com menor intensidade e aliada a outras culturas agrícolas juntamente com as pastagens que começaram a ganhar espaço, principalmente nas grandes propriedades” (OLIVEIRA, 2003, p.15).

A partir dos anos 1980, contudo, a situação nessa região produtora de café se agravou em virtude de um conjunto de fatores associados a baixa qualidade da produção, incidência de pragas e doenças, estoques exagerados e alternâncias climáticas (CHIBA et al, 2001).

Com relação às alternâncias climáticas, pode-se afirmar que em 1975, fortes geadas atingiram os pés de café da região e de outras áreas de produção, como o estado do Paraná e de Minas Gerais, que, por sua vez, associadas à redução dos preços no mercado internacional, corroboraram para a retração dessa atividade, descapitalizando muitos produtores que não absorveram o contingente de trabalhadores, que passou a migrar para as cidades da região e de outras localidades em busca de alternativas de emprego (HESPANHOL R., 2007).

Com a crise na produção cafeeira, outras atividades passaram, a partir da década de 1980, a serem adotadas pelos pequenos produtores rurais que permaneceram na atividade

agropecuária. Tem-se nesse período, segundo Hespagnol, R. (2007, p.9), “a inserção da fruticultura, do plantio de seringueira para a produção do látex e o urucum, além da introdução de melhorias na criação de gado misto para a produção de leite”.

A primeira atividade vinculada à fruticultura e desenvolvida na região foi a viticultura. Outras culturas associadas à fruticultura passaram a se estabelecer, como maracujá, laranja, manga, goiaba, limão etc. (HESPANHOL R., 2007).

Além da produção de fruticultura em pequenas propriedades rurais, nesse período também se desenvolveu a produção de cana-de-açúcar na região, associada aos incentivos do Estado, pela criação do Proálcool em 1975, como se sucedera também na Alta Sorocabana. A criação do programa estimulou, na região, a implantação de diversas usinas, em vários municípios, neste período, como Lucélia, Adamantina, Flórida Paulista, e Junqueirópolis, e nos anos 2000 também tivemos a implantação de usinas nos municípios de Dracena, Paulicéia, Santa Mercedes e novamente em Junqueirópolis<sup>34</sup> (LELIS, 2015, BARRETO, 2018).

Na Nova Alta Paulista, diversos fatores contribuíram para que a atividade sucroalcooleira se desenvolvesse, a considerar a localização, a existência de terras baratas, a estagnação econômica, a idade avançada dos produtores, a fraca organização política, dentre outros (SEGATTI, 2009). Em poucos anos, a Nova Alta Paulista teve a intensificação da atividade canavieira, associada ao aumento da área plantada e da quantidade de agroindústrias sucroalcooleiras presentes (LELIS; HESPANHOL, 2013).

A produção da cana-de-açúcar causou uma reorganização espacial na região, uma vez que ela substituiu pastagens e lavouras até então existentes. Tal fato foi propiciado pela estagnação que passou a região após o declínio do café que, por consequência, deu margem para que o setor sucroalcooleiro, dados os incentivos estatais, se estabelecesse e se tornasse a principal atividade econômica (LELIS; HESPANHOL, 2013).

Assim, pode-se inferir que as fases econômicas da Nova Alta Paulista, apesar de se iniciar décadas depois que na Alta Sorocabana de Presidente Prudente, se repetem a considerar as atividades produtivas como o café, a produção de algodão e amendoim, o gado bovino e a cana-de-açúcar.

Mesmo que em períodos distintos e possuindo algumas singularidades, como na Alta Sorocabana, o ciclo do café antecedeu a produção do algodão, enquanto que na Nova Alta Paulista, elas se mantiveram, sendo cultivadas, por um certo período.

---

<sup>34</sup> É importante ressaltar conforme Barreto (2018), que muitas usinas implementadas após a instituição do Proálcool em 1975, nos municípios de Junqueirópolis, e Flórida Paulista foram desativadas, e outras estabelecidas nos anos 2000, em Dracena e Santa Mercedes, também se encontram sem funcionamento.

A fruticultura também se desenvolveu após os anos de 1980, na Nova Alta Paulista, processo que não se realizou com o e mesmo destaque na Alta Sorocabana. A cana-de-açúcar, por sua vez, se disseminou ainda que em períodos distintos nas duas regiões, tornando-se a principal atividade para as grandes propriedades rurais nos dias atuais.

Compreender o processo histórico de formação da Nova Alta Paulista e da Alta Sorocabana de Presidente Prudente, nos leva a entender que o contexto da Região Administrativa não dá conta de explicar determinadas particularidades de formação dos municípios de Dracena e Regente Feijó, ligados a modos semelhantes de ocupação e de desenvolvimento de atividades econômicas, que se mostraram, em determinados períodos, mais intensas, do que em outros.

Mostrar a formação dos municípios, considerando o contexto da Alta Sorocabana e da Nova Alta Paulista, é exemplificar que a Região Administrativa de Presidente Prudente concentra essas particularidades e que refletem, por exemplo, no papel desempenhado pelos municípios de Dracena e Regente Feijó no contexto regional.

A cidade de Dracena, apesar de ser de pequeno porte, se constitui em sub-sede regional, se destacando pela centralidade que exerce sobre os demais municípios da Nova Alta Paulista.

Do mesmo modo, na Alta Sorocabana, o município de Presidente Prudente caracteriza-se como sede regional e oferece um grande número de empregos e serviços, sendo que seu raio de ação extrapola inclusive os limites do Estado de São Paulo, gerando influências em cidades no Estado do Mato Grosso do Sul.

Na Nova Alta Paulista, em termos de polos regionais, quando a cidade de Dracena não abarca o tipo de serviço necessitado pelos moradores daquela região, essa população se dirige a Presidente Prudente, que é a sede da Região Administrativa em que ambas se localizam.

O município de Regente Feijó por situar-se próximo à Presidente Prudente (distanto 14 km), não exerce influência sobre as diversas cidades da região (como ocorre com Dracena, na Nova Alta Paulista), mas consegue abarcar uma certa influência no oferecimento de serviços e empregos sobre seus municípios limítrofes, como Anhumas, Taciba e Indiana.

Para se compreender a caracterização dos municípios de Dracena e Regente Feijó em termos socioeconômicos e agropecuários, na sequência se enfocará essas informações e sua análise.

#### **4.3 Análise de indicadores socioeconômicos e da população dos municípios de Dracena e Regente Feijó**

Analisando os indicadores sociais e econômicos do município de Dracena e Regente Feijó, podemos compreender o movimento da população em âmbito municipal entre os anos de 1990, 1991<sup>35</sup>, 2000 e 2010, conforme os dados disponibilizados pela Fundação Seade<sup>36</sup> para os anos selecionados.

Correspondendo a uma área de aproximadamente 448,4 km<sup>2</sup>, o município de Dracena, conta segundo dados da Fundação Seade em 2010, com uma população total de 43.234 habitantes, e apresenta uma densidade demográfica acentuada desde os anos de 1990 com 80,68 habitantes/km<sup>2</sup>, chegando em 2010, com 88,59 habitantes/km<sup>2</sup>. Essa densidade é resultado do crescimento da população urbana no período e a permanência de sua extensão territorial, o que exemplifica o grau de urbanização que o município atingiu em 1990 com 87,08%, em 2000 com 91,74% e em 2010, com 92,34%.

Desse modo, a população do município, nos anos de 1990, se apresentava majoritariamente urbana, enquanto que a população rural apresentava redução, nos anos 2000 e em 2010.

Já o município de Regente Feijó possui uma área de 265,07 km<sup>2</sup>, e conta com uma população total de 18.481 habitantes em 2010, segundo os dados da Fundação Seade. Relativamente menor (em termos populacionais e em área, por km<sup>2</sup>) em comparação com o município de Dracena, Regente Feijó também apresenta uma acentuada densidade demográfica, sendo que no ano de 2010, contava com 69,72 habitantes/ km<sup>2</sup>. Seu grau de urbanização apresenta-se elevado desde os anos 1990, conforme os dados selecionados e chega em 2010 a 92,19%. Portanto, sua população urbana é majoritária, sendo que em 2010 correspondia a 17.037 e a população rural era de 1.444 habitantes, como se pode verificar na tabela 3.

**Tabela 3:** Municípios de Dracena e Regente Feijó: densidade demográfica, grau de urbanização, população urbana e rural nos anos de 1990, 2000, e 2010.

Variável	Dracena			Regente Feijó		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Densidade demográfica (habitantes/km <sup>2</sup> )	80,68	82,97	88,59	54,75	64,04	69,72
Grau de Urbanização (%)	87,08	91,74	92,34	81,31	89,91	92,19
População Urbana	34.162	37.145	39.924	11.802	15.247	17.037
População Rural	5.067	3.346	3.310	2.713	1.730	1.444

**Fonte:** Fundação SEADE, 1990, 2000 e 2010. **Org.** Ellen Tamires P. Colnago.

<sup>35</sup> Para algumas variáveis em que não foi possível encontrar dados para os anos 1990.

<sup>36</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

Observando a taxa geométrica de crescimento anual das populações dos municípios de Dracena e Regente Feijó, observamos que entre os anos de 1991 a 2000 somente para Dracena e entre 2000 e 2010, para os dois municípios, o crescimento da população rural mostra-se negativo, e, portanto, ainda que em Dracena tenha entre 2000 e 2010 permanecido nessas condições, a população rural neste município teve um pequeno aumento, como se verifica na tabela 4.

**Tabela 4:** Taxa Geométrica de crescimento anual da população do município de Dracena e Regente Feijó.

Taxa Geométrica de crescimento anual (%)	Dracena		Regente Feijó	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
População total	0,27	0,66	1,46	0,85
População urbana	0,77	0,72	-*	1,12
População Rural	-4,8	-0,11	-	-1,79

**Fonte:** Fundação SEADE, 1991, 2000 e 2010. **Org.** Ellen Tamires P. Colnago. \* sem dados.

Com relação à população total por faixa de idade no município de Dracena, podemos assinalar que, comparando os anos de 1990, 2000 e 2010, a população total se expandiu e junto com ela temos uma dinâmica marcada pela diminuição da população da faixa etária entre menos de 1 ano e 19 anos, e aumento das faixas de 25 a 69 anos, mas sobretudo, aquelas entre 70 e 75 anos. No caso da faixa etária acima de 75 anos, em 1990 haviam 922 pessoas e em 2010 um total de 2.078, sendo que o índice de envelhecimento da população foi de 95,37% em 2010.

No município de Regente Feijó, nesse período entre 1990, 2000 e 2010, a população total também aumentou, passando de 14.515 em 1990, para cerca de 18 mil habitantes em 2010. Em termos gerais, pode-se observar que a população também diminuiu na faixa etária de menos de 1 a 19 anos, e aumentou expressivamente na faixa entre 70 e 75 anos de idade, sendo que o índice de envelhecimento da população em 2010 foi de 66,9%, conforme evidenciado na tabela 5.

**Tabela 5:** População por faixas etárias nos municípios de Dracena e Regente Feijó nos anos de 1990, 2000 e 2010.

Variável	Dracena			Regente Feijó		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
População (total)	39.229	40.491	43.234	14.515	16.977	18.481
População de 0 a 4 anos	3.338	2.622	2.210	1.417	1.343	1.157
População de 5 a 9 Anos	3.846	3.052	2.389	1.549	1.449	1.166
População de 10 a 14 Anos	4.028	3.404	2.890	1.567	1.559	1.453
População de 15 a 19 Anos	3.778	3.858	3.188	1.458	1.629	1.472
População de 20 a 24 Anos	3.443	3.287	3.423	1.353	1.510	1.494
População de 25 a 29 Anos	3.260	3.010	3.610	1.329	1.358	1.518
População de 30 a 34 Anos	3.073	3.033	3.386	1.116	1.341	1.479
População de 35 a 39 Anos	2.654	3.157	3.254	952	1.413	1.356
População de 40 a 44 Anos	2.303	2.981	3.186	742	1.156	1.405
População de 45 a 49 Anos	2.002	2.530	3.161	680	972	1.351
População de 50 a 54 Anos	1.833	2.146	2.952	595	765	1.161
População de 55 a 59 Anos	1.630	1.834	2.443	518	655	943
População de 60 a 64 Anos	1.391	1.767	1.997	431	571	738
População de 65 a 69 Anos	1.028	1.360	1.638	312	477	587
População de 70 a 74 Anos	700	1.066	1.429	206	374	500
População de 75 Anos e Mais	922	1.384	2.078	290	405	701
Índice de envelhecimento (%)	36,04	61,43	95,37	27,33	41,99	66,9

**Fonte:** Fundação SEADE, 1990, 2000 e 2010. **Org.** Ellen Tamires P. Colnago.

Com relação aos empregos formais nos diversos setores da economia no município de Dracena, por meio da tabela 6, podemos observar que entre os anos de 1991, 2000 e 2010, houve aumento, exceto para o setor industrial, que apresentou redução no ano de 2000 comparado a 1991 e aumentou em 2010.

No ano de 1991, na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, abarcou-se um número de empregos inferior, comparado aos outros setores como a construção civil, a indústria e, principalmente, os serviços. Nos anos de 2000 e 2010, tem-se no setor de serviços, o maior número de empregos, seguido da indústria, da construção e nas atividades da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.

Com relação ao município de Regente Feijó, observamos que para os anos de 1991, 2000 e 2010, assim como em Dracena, o maior número de empregos formais concentravam-se no setor de serviços, seguido da indústria, da construção civil e da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. Nesse período também tivemos um aumento do número de empregos em cada setor.

**Tabela 6:** Empregos formais em diversos setores da economia nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1991, 2000 e 2010.

Variáveis	Dracena			Regente Feijó		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Empregos na Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	20	324	622	31	372	359
Empregos na Indústria	958	893	1.567	189	413	796
Empregos na Construção	79	81	640	1	165	105
Empregos nos Serviços	2.064	2.518	4.310	758	861	1.332
TOTAL	3.121	3.816	7.139	979	1.811	2.592

**Fonte:** Fundação SEADE, 1991, 2000 e 2010. **Org.** Ellen Tamires P. Colnago

É importante frisar que em Regente Feijó e em Dracena, os estabelecimentos industriais localizam-se ao longo das principais rodovias que dão acesso à sede dos municípios, a considerar a Raposo Tavares (SP 270), no caso de Regente Feijó, e a Comandante João Ribeiro de Barros (SP 294), que dá acesso a Dracena (JURADO DA SILVA, 2011, MIYASAKI, 2008).

O Distrito Industrial de Regente Feijó localiza-se às margens da Rodovia Raposo Tavares, assim como o distrito de Espigão, mostrando uma tendência de ocupação ao longo desta via de circulação (MIYASAKI, 2008).

Em Dracena, além do Distrito Industrial localizar-se às margens da rodovia, existem algumas atividades voltadas ao setor comercial e residencial que também estão se expandindo nas proximidades da Rodovia Comandante João Ribeiro de Barros (JURADO DA SILVA, 2011).

Pela proximidade (distante 14 km) da cidade de Presidente Prudente, que exerce centralidade urbana e econômica sobre vários municípios da região, muitos moradores de Regente Feijó, como aponta o estudo de Miyasaki (2008) sobre aglomerações urbanas, se deslocam diariamente a Presidente Prudente para trabalharem e estudarem neste município, além de outros motivos associados à busca por serviços de saúde e lazer.

Já Dracena por distar 73,3 km de Presidente Prudente, e por se configurar como centro urbano que assume importância econômica, junto com outros municípios da região administrativa, a exemplo de Presidente Epitácio, Adamantina, Rancharia, entre outros, consegue atender a população com um conjunto de serviços, além de apresentar uma grande concentração de estabelecimentos industriais, que em cidades pequenas, como Regente Feijó, não se consegue exercer o mesmo raio de influência sobre um conjunto de municípios, apenas os que se localizam em seu em torno. (JURADO DA SILVA, 2011).

A respeito do PIB (Produto Interno Bruto) gerado nesses municípios pelas atividades econômicas, podemos afirmar que em Dracena, no período analisado de 1999 a 2013, houve

um aumento nominal do valor total do PIB, chegando a R\$ 956.944,00, resultante das atividades realizadas nos serviços, na indústria, na agropecuária, na administração pública e das receitas arrecadadas de impostos municipais.

Entre esses setores, podemos evidenciar que, no ano de 2013, o setor de serviços (61,3%) foi o que mais contribuiu para o PIB, seguido da administração pública (14,01%), do setor industrial (11,7%), dos impostos (7,90%) e, por fim, do setor agropecuário (5,10%), como mostra a tabela 7.

**Tabela 7:** PIB e atividades econômicas no município de Dracena: 1990 a 2013.

Ano	Atividades econômicas no PIB (R\$)					Total
	Serviços	Indústria	Agropecuária	Administração Pública	Impostos	
1999	161.585	30.676	4.007	28.246	16.087	240.601
2000	166.801	28.326	4.636	30.483	16.964	247.210
2001	185.476	27.584	6.101	33.652	20.120	272.933
2002	202.430	35.191	10.543	39.184	25.204	312.552
2003	225.167	38.900	11.740	41.814	27.236	344.857
2004	247.530	42.563	13.753	45.056	27.715	376.617
2005	276.094	48.093	12.040	50.460	31.706	418.393
2006	304.918	58.299	17.003	55.846	35.554	471.620
2007	337.951	64.088	19.804	66.882	39.046	527.771
2008	361.471	76.980	15.420	76.977	43.447	574.295
2009	413.404	92.049	22.385	88.342	47.715	663.895
2010	449.622	111.967	28.720	90.894	57.567	738.770
2011	497.023	118.650	29.147	99.120	64.290	808.230
2012	559.866	101.919	29.514	106.402	67.804	865.505
2013	586.980	111.661	49.045	134.087	75.171	956.944

Fonte: Deepask Org. Ellen Tamires P. Colnago.

Já em Regente Feijó, o valor do PIB referente aos anos de 1999 a 2013 também aumentou significativamente em termos nominais, chegando num total de R\$ 506.701,00 em 2013. Sobre os setores que contribuíram para este valor, podemos assinalar que, assim como em Dracena, o setor de serviços (55,6%), seguido da Administração pública (13,12%), da indústria (13,1%), dos impostos arrecadados (12,40%) e, por último, da agropecuária (5,80%), foram os mais importantes, como mostra a tabela 8.



**Tabela 8:** PIB e atividades econômicas no município de Regente Feijó: 1999 a 2013.

Ano	Atividades econômicas no PIB (R\$)					Total
	Serviços	Indústria	Agropecuária	Administração Pública	Impostos	
1999	59.632	18.055	2.725	10.637	8.207	99.256
2000	64.449	18.224	3.337	11.573	9.004	106.587
2001	67.592	17.734	4.565	13.187	8.977	112.055
2002	77.145	20.515	7.488	16.076	11.108	132.332
2003	84.635	27.865	7.922	17.993	13.330	151.745
2004	95.325	26.775	8.069	18.827	15.728	164.724
2005	104.424	33.586	7.660	21.571	15.953	183.194
2006	128.671	37.517	9.224	24.091	20.054	219.557
2007	139.081	34.353	9.390	28.034	20.355	231.213
2008	168.675	42.399	8.867	32.660	28.234	280.835
2009	188.888	57.858	9.327	38.367	31.265	325.705
2010	199.286	62.924	9.093	41.253	35.413	347.969
2011	229.594	70.100	14.538	47.623	43.631	405.486
2012	247.095	64.779	17.457	54.431	43.841	427.603
2013	281.880	66.281	29.400	66.527	62.613	506.701

**Fonte:** Deepask **Org.** Ellen Tamires P. Colnago.

Desse modo, os principais setores que contribuem na soma do PIB nos municípios de Dracena e Regente Feijó, são aqueles que justamente abarcam o maior número de empregos formais no setor de serviços, na administração pública e no setor industrial, como podemos observar pelas variáveis analisadas.

Se formos distribuir o valor do PIB pelo total da população, vamos obter um PIB *per capita* que, segundo Jurado da Silva (2011), apresenta fragilidades nos seus cálculos no levantamento da produção econômica, sendo que “é preciso não perder de vista que tal medida representa uma tentativa de mensuração generalizada e que PIB não significa distribuição de renda e desenvolvimento humano”. (JURADO DA SILVA, 2011, p.97)

Como mostra a tabela 9, o PIB *per capita* em Dracena e em Regente Feijó se elevaram no período entre 1999 e 2013, conforme o aumento nominal no valor do PIB. Em 2013, o valor do PIB *per capita* em Dracena correspondia a R\$ 21.103,06 e em Regente Feijó era de R\$ 26.027,35, valores que não condizem com a realidade da população dos municípios, pois, além de ser uma média, é um valor que não corresponde, em sua grande maioria, ao que os brasileiros

recebem como salário e não equivale às condições e oportunidades vivenciadas pela população do país.

O que se observa é que existe muita riqueza que é gerada nos municípios e no país como um todo, mas que não é distribuída de forma equitativa para todos, como o cálculo do PIB *per capita* faz evidenciar.

**Tabela 9:** PIB *per capita* no município de Dracena e Regente Feijó: 1999 a 2013

Ano	PIB <i>per capita</i> no município de Dracena (R\$)	PIB <i>per capita</i> no município de Regente Feijó (R\$)
1999	5.184,70	5.173,85
2000	5.351,27	5.589,71
2001	5.897,53	5.736,47
2002	6.721,12	6.672,15
2003	7.537,02	7.588,73
2004	8.121,12	8.186,81
2005	8.972,23	8.844,93
2006	10.117,40	10.565,16
2007	11.189,61	10.847,77
2008	11.305,52	14.044,21
2009	12.989,54	16.211,79
2010	14.977,01	16.584,60
2011	16.312,63	19.230,64
2012	17.380,73	19.934,39
2013	21.103,16	26.027,35

**Fonte:** Deepask Org. Ellen Tamires P. Colnago.

Com relação ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), podemos assinalar que este índice expressa uma média de três variáveis: a longevidade, a escolaridade e a renda *per capita*.

Assim, quanto mais próximo o índice estiver de 1, maior desenvolvimento humano ele apresenta de acordo com as categorias de: Muito alto: de 0,800 a 1,000; Alto de 0,700 a 0,799; Médio de 0,600 a 0,699; Baixo de 0,500 a 0,599; e muito baixo de 0,000 a 0,499.

Por meio desse índice podemos observar que no município de Dracena, entre os anos selecionados de 1991, 2000 e 2010, o IDH aumentou, passando do nível baixo 0,574 no ano de 1991, para o nível alto 0,776 em 2010, assim como todas as variáveis do IDH no município também se elevaram. No município de Regente Feijó, podemos observar que entre os anos de 1991, 2000 e 2010, o índice também melhorou de muito baixo 0,532 em 1991, para alto 0,768

em 2010, assim como para todas as categorias de longevidade, educação e renda, como mostra a tabela 10.

**Tabela 10:** IDH dos municípios de Dracena e Regente Feijó.

Ano	Dracena				Regente Feijó			
	IDH	IDH Longevidade	IDH Educação	IDH Renda	IDH	IDH Longevidade	IDH Educação	IDH Renda
1991	0,574	0,695	0,408	0,668	0,532	0,732	0,326	0,63
2000	0,717	0,836	0,609	0,724	0,691	0,797	0,601	0,69
2010	0,776	0,842	0,737	0,752	0,768	0,818	0,752	0,735

Fonte: Fundação SEADE. Org. Ellen Tamires P. Colnago

Frente ao PIB, podemos observar que o IDH permeia por outras categorias que buscam expressar o desenvolvimento como um todo e não somente aspectos estritamente econômicos. Nos municípios de Dracena e Regente Feijó, no período analisado, observamos que as condições de vida associadas à longevidade da população, o acesso à educação no ensino fundamental e médio, e a renda aumentaram consideravelmente, mostrando, portanto, que houve melhorias em termos desses aspectos para a população.

Pelos dados apresentados, podemos assim compreender aspectos sociais e econômicos da população dos municípios de Dracena e Regente Feijó, ao longo dos anos de 1900, 2000 e 2010, que possibilitaram visualizar o aumento da população urbana, o grau de urbanização, os empregos formais em setores da economia, o PIB, e o IDH, como foi evidenciado.

#### **4.4 Análise das atividades agropecuárias nos municípios de Dracena e Regente Feijó entre 1995/96 e 2006.**

Frente ao contexto histórico de formação dos municípios de Dracena e Regente Feijó, podemos evidenciar que diversas fases econômicas acompanharam os municípios, segundo um conjunto de atividades que iam se instalando e transformando o contexto regional, como o café, o algodão, a pecuária e a cana-de-açúcar.

Como forma de entender as atividades do setor agropecuário em cada município, partiremos da análise de um conjunto de dados disponibilizados pelos Censos Agropecuários do IBGE, considerando os anos de 1995/96 e de 2006, com o objetivo de identificar as mudanças e permanências desse setor econômico em cada município.

Sob o ponto de vista da utilização de terras e da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no município de Dracena, podemos evidenciar, segundo a tabela 11, que existe um conjunto de atividades que expressam seu uso, como as lavouras permanentes e temporárias, as pastagens, matas e florestas, entre outros. Entre essas variáveis, podemos observar que houve redução no número de estabelecimentos agropecuários para as atividades agrícolas, uma vez que em 1995/96 se apresentavam 586 estabelecimentos agropecuários com lavouras permanentes e em 2006 esse número passou para 293. A mesma redução ocorreu também para o número de estabelecimentos agropecuários que cultivavam as lavouras temporárias, que reduziu de 589 em 1995/96 para 171 em 2006.

Em termos de área ocupada, podemos evidenciar que para as lavouras permanentes houve aumento de 1.757,05 ha em 1995/96 para 2.113,00 ha em 2006, situação verificada também com as áreas das lavouras temporárias, que passaram de 3.414,70 ha em 1995/96 para 11.746 ha em 2006, evidenciando, portanto, que para essas atividades, a área ocupada não acompanhou a diminuição do número de estabelecimentos, pelo contrário aumentou, a exemplo da própria cana-de-açúcar dentre as lavouras temporárias.

Nesse período, entre os anos de 1995/96 e 2006, houve aumento das pastagens naturais, considerando tanto o número de estabelecimentos, que se ampliou de 36 em 1995/96 para 286 em 2006, assim como de área ocupada, que passou de 2.141,62 ha para 12.491 ha. Todavia, em relação às pastagens plantadas, pode-se inferir que em termos do número de estabelecimentos, estes diminuíram de 777 em 1995/96 para 277 em 2006, e em termos de área ocupada diminuiu de 33.107,44 ha em 1995/96 para 13.606,00 ha, em 2006. Tal redução das áreas ocupadas por pastagens plantadas, está diretamente ligada ao aumento da produção de lavouras temporárias, mais precisamente da cana-de-açúcar no município de Dracena.

Junto com essas atividades, nesse período de análise, observa-se a presença de matas e florestas artificiais, assim como de terras inaproveitáveis que, comparando os anos de 1995/96 e 2006, se verifica a diminuição do número de estabelecimentos agropecuários, assim como das áreas, exceto para as matas e florestas naturais que apresentaram aumento tanto dos estabelecimentos como da área ocupada.

De maneira geral, pode-se verificar que em Dracena, no ano de 1995/96, o maior número de estabelecimentos agropecuários estava ocupado com pastagens plantadas, enquanto que em 2006, com a produção de lavouras permanentes. Referente à área ocupada dos estabelecimentos agropecuários, se pode verificar que, tanto em 1995/96 como em 2006, a maior porcentagem foi ocupada pelas pastagens plantadas, com 76,81% e 31%, respectivamente.

**Tabela 11:** Utilização das terras segundo número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada no município de Dracena em 1995/96 e 2006.

Variável	Número de Estabelecimentos Agropecuários		Área ocupada dos estabelecimentos agropecuários			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área (ha)	%	Área (ha)	%
Lavouras Permanentes	586	293	1.757,05	4	2.113,00	4,80
Lavouras Temporárias	589	171	3.414,70	7,92	11.746,00	26,72
Pastagens Naturais	36	286	2.141,62	4,96	12.491,00	28,41
Pastagens plantadas	777	277	33.107,44	76,81	13.606,00	31
Matas e Florestas Naturais	56	94	1.689,70	3,93	3.354,00	7,63
Matas e Florestas Plantadas/ Artificiais	148	5	175,13	0,40	124,00	0,28
Terras Inaproveitáveis	909	19	844,90	2	518,00	1,17
<b>TOTAL</b>	<b>3.101</b>	<b>1.145</b>	<b>43.100,54</b>	<b>100</b>	<b>43.952,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago.

No município de Regente Feijó, assim como em Dracena, o número de estabelecimentos com lavouras permanentes reduziu-se de 210, em 1995/96, para 136 em 2006. Essa diminuição ocorreu também no número de estabelecimentos com lavouras temporárias que retraíram de 242 em 1995/96 para 114 em 2006 (tabela 12). Em termos de área ocupada, podemos assinalar que, diferentemente do que ocorreu em Dracena, as lavouras permanentes tiveram aumento de 351,57 ha em 1995/96 para 792,0 ha em 2006, enquanto que as lavouras temporárias reduziram de 2.383,19 em 1995/96 para 2.062,0 em 2006.

Tivemos também um aumento do número de estabelecimentos das pastagens naturais, que estavam em 21 em 1995/96 e aumentaram para 170 em 2006, ao mesmo tempo em que área ocupada ampliou significativamente de 386,72 ha em 1995/96 para 8.133,00 ha em 2006, enquanto que as pastagens plantadas tiveram redução no número de estabelecimentos de 363 em 1995/96 para 149 em 2006, e a área ocupada de 20.778,16 ha em 1995/96 para 9.159,00 ha em 2006.

As matas e florestas plantadas ou artificiais e as terras inaproveitáveis tiveram redução tanto no número de estabelecimentos, como de área ocupada. Em termos gerais, pode-se observar que em 1995/96, o maior número de estabelecimentos agropecuários no município de Regente Feijó, concentrava-se na categoria de pastagens plantadas e, em 2006, nas pastagens naturais, assim como em termos de área ocupada, a pastagem plantada se destacou com 82,61 % em 1995/96 e 43,24 % em 2006, como mostra a tabela 12.

**Tabela 12:** Utilização das terras segundo o número de estabelecimentos e área ocupada no município de Regente Feijó em 1995/1996 e 2006.

Variável	Número de Estabelecimentos Agropecuários		Área ocupada dos estabelecimentos agropecuários			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área (ha)	%	Área (ha)	%
Lavouras Permanentes	210	136	351,57	1,40	792,00	3,74
Lavouras Temporárias	242	114	2.383,19	9,48	2.062,00	9,74
Pastagens Naturais	21	170	386,72	1,54	8.133,00	38,40
Pastagens plantadas	363	149	20.778,16	82,61	9.159,00	43,24
Matas e Florestas Naturais	91	91*	880,58	3,50	972,00	4,60
Matas e Florestas Plantadas/ Artificiais	82	9	162,84	0,65	41,00	0,20
Terras Inaproveitáveis	137	3	207,14	0,82	19,00	0,08
<b>TOTAL</b>	1.146	672	25.150,02	100	21.178,00	100

**Fonte:** IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 **Org.** Ellen Tamires P. Colnago

\*Esse número corresponde à soma das áreas destinadas à preservação permanente ou reserva legal com 74 estabelecimentos e áreas exclusivas em preservação permanente e em sistemas agroflorestais com 17 estabelecimentos.

Com relação às principais lavouras temporárias, em termos de produção em toneladas e em mil frutos, presentes no município de Dracena, podemos observar que para o ano de 1995/96 havia uma diversidade de produtos que, em razão da própria diminuição do número de estabelecimentos agropecuários, e do aumento da área ocupada das pastagens naturais, como visto anteriormente, e da ampliação da área colhida de outras lavouras temporárias como a cana-de-açúcar de 862,93 ha em 1995/96 para 9.985,0 ha, em 2006, outros tipos de lavouras deixaram de ser cultivadas ou foram reduzidas, como o algodão, o amendoim, o arroz, o feijão, o milho, entre outras (tabela 13). Nesse período, a cana-de-açúcar, passou de 49.046 toneladas em 1995/96 para 602.681 toneladas no ano de 2006.

**Tabela 13:** Principais lavouras temporárias em termos de produção e área colhida no município de Dracena em 1995/96 e 2006

Produto	Produção (Em tonelada/ mil frutos)		Área colhida (ha)			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área	%	Área	%
Abacaxi	1 mil frutos	10 mil frutos	0,098	0,00	2	0,02
Abóbora	7 mil frutos	X*	2,595	0,08	X	X
Algodão em caroço	586 toneladas	X	555,161	17,13	X	X
Alho	-	-	-	-	-	-
Amendoim em casca	10 toneladas	-	7,435	0,23	-	-
Arroz em casca	16 toneladas	-	13,737	0,42	-	-
Batata-doce	998 toneladas	-	109,606	3,38	X	X
Batata-inglesa	9 toneladas	-	1,694	0,05	-	-
Cana-de-açúcar	49.046 toneladas	602.681 toneladas	862,938	26,62	9.985	98,69
Cana forrageira	589 toneladas	326 toneladas	47,577	1,47	10	0,10
Capim elefante (Napier)	1.945 toneladas	-	123,563	3,81	-	-
Capim limão	13 toneladas	-	0,484	0,01	-	-
Feijão em grão	341 toneladas	6 toneladas	541,291	16,7	14	0,14
Mamona	22 toneladas	5 toneladas	25,464	0,79	9	0,09
Mandioca	102 toneladas	48 toneladas	21,197	0,65	17	0,18
Melancia	71 mil frutos	X	26,627	0,82	X	X
Melão	1 mil frutos	-	0,363	0,01	-	-
Milho em grão	2.622 toneladas	216 toneladas	794,166	24,50	62	0,64
Milho em espiga (verde)	17 toneladas	-	8,876	0,27	-	-
Milho forrageiro	1.237 toneladas	-	82,522	2,55	-	-
Morango	1 toneladas	-	0,279	0,01		
Outras forrageiras-capins e leguminosas	8 toneladas	-	0,484	0,01	-	-
Soja em grão	-	-	-	-	-	-
Sorgo em grãos	5 toneladas	-	4,840	0,15	-	-
Sorgo vassoura	1 toneladas	-	0,744	0,02	-	-
Sorgo forrageiro	50 toneladas	-	4,840	0,15	-	-
Tomate	28 toneladas	-	1,895	0,06	-	-

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago

\* X dados com menos de 3 informantes

No município de Regente Feijó, para o período selecionado, podemos observar que muitas lavouras que eram realizadas em 1995/96 também diminuíram a produção em toneladas ou mil frutos, e deixaram de ser cultivadas, como mostra a área colhida, em 2006, da abóbora, do feijão, do arroz, do amendoim, da batata-doce, entre outros. A mandioca e o sorgo forrageiro, por sua vez, tiveram aumento da área colhida, entre 1995/96 e 2006, como mostra a tabela 14. A produção da cana-de-açúcar também se expandiu no município, passando de 61.006 toneladas em 1995/96 para 109.374 toneladas em 2006, e em área colhida, de 1.096 ha em 1995/96 para 1.494 ha em 2006.



**Tabela 14:** Principais lavouras temporárias em termos de produção e área colhida no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006.

Produto	Produção (Em tonelada/ mil frutos)		Área colhida (ha)			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área	%	Área	%
Abacaxi	1 mil frutos	-	0,363	0,01	0,00	0,00
Abóbora	45 mil frutos	31 toneladas	8,470	0,28	7	0,35
Algodão em caroço	257 toneladas	X*	161,312	5,34	X	X
Alho	20 toneladas	-	3,630	0,12	-	-
Amendoim em casca	13 toneladas	X	7,163	0,24	X	X
Arroz em casca	4 toneladas	X	2,110	0,07	X	X
Batata-doce	199 toneladas	-	24,450	0,81	X	X
Batata-inglesa	-	-	-	-	-	-
Cana-de-açúcar	61.006 toneladas	109.374 toneladas	1.096,214	36,29	1.464	72,62
Cana forrageira	-	4.724 toneladas	-	-	167	8,28
Capim elefante (Napier)	2.215	-	85,032	2,82	-	-
Capim limão	-	-	-	-	-	-
Feijão em grão	220 toneladas	6 toneladas	165,494	5,48	8	0,40
Mamona	-	-	-	-	X	X
Mandioca	142 toneladas	108 toneladas	19,590	0,65	25	1,24
Melancia	2195 mil frutos	-	215,380	7,13	-	-
Melão	6 mil frutos	-	3,769	0,12	-	-
Milho em grão	2.523 toneladas	223 toneladas	1.144,865	37,90	109	5,41
Milho em espiga (verde)	1 toneladas	-	0,619	0,02	-	-
Milho forrageiro	200 toneladas	-	14,520	0,48	136	6,75
Morango	6 toneladas	-	1,737	0,06	-	-
Outras forrageiras-capins e leguminosas	-	-	-	-	-	-
Soja em grão	-	-	-	-	-	-
Sorgo em grãos	42 toneladas	-	8,470	0,28	-	-
Sorgo vassoura	-	X	-	-	X	X
Sorgo forrageiro	835 toneladas	440 toneladas	43,560	1,44	56	2,78
Tomate	363 toneladas	X	13,745	0,46	X	X

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago

\* X dados com menos de 3 informantes

Assim como em Dracena, muitas atividades foram importantes no processo de formação do município de Regente Feijó, a exemplo do algodão e do amendoim, que no caso do município de Dracena, eram cultivadas junto com a cafeicultura (HESPANHOL R., 2007), e em Regente Feijó, foram introduzidas após a redução dos pés de café cultivados (LEITE, 1972).

Após o ciclo da produção cafeeira, até os anos de 1980, para os municípios da região da Nova Alta Paulista, (OLIVEIRA, 2003), essa atividade agrícola permaneceu entre as principais lavouras permanentes cultivadas no município de Dracena, sendo que em 1995/96, foram 701 toneladas em área colhida de 860,40 ha. Em 2006, contudo, ao mesmo tempo em que se tem aumento da produção de café que foi de 1.040 toneladas, tem-se diminuição da área colhida, para 479 ha em 2006, como podemos observar na tabela 15.

Frente a esse contexto de produção, podemos assinalar que com relação às demais lavouras permanentes cultivadas em Dracena, temos para o ano de 1995/96 a presença da fruticultura. Destaca-se, nesse período, a produção de uva, laranja, goiaba, limão, maracujá, manga, entre outras (tabela 15). Muitas dessas frutas tiveram redução em termos de área em 2006, como as já citadas manga, uva e laranja, enquanto outras deixaram de ser produzidas, a exemplo do kiwi, do caqui, da goiaba e do mamão. A acerola, por sua vez, aumentou a sua produção, de 5 toneladas em 1995/96 para 406 em 2006, e a área colhida passou de 15,70 ha em 1995/96 para 62 ha em 2006.

É importante entender, desse modo, que o ciclo da cafeicultura no município de Dracena não se encerrou por completo, assim como com outras atividades agrícolas. Tendo sido uma produção importante no contexto de formação do próprio município, a cafeicultura continua persistindo, ainda que em menor produção, juntamente com a fruticultura e a expansão da cana-de-açúcar.

**Tabela 15:** Principais lavouras permanentes em termos de produção e área colhida no município de Dracena em 1995/96 e 2006.

Produto	Produção (Em tonelada/ mil fruto)		Área colhida (ha)			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área	%	Área	%
Abacate	58 mil frutos	X*	2,355	0,18	X	
Acerola	5 toneladas	406 toneladas	15,702	1,23	62	8,37
Amora	63 toneladas	-	187,316	14,14	-	-
Banana	11 mil cachos	2 toneladas	16,013	1,26	3	0,40
Borracha (látex líquido)	1 tonelada	X	2,420	0,19	X	X
Borracha (látex coagulado)	15 toneladas	12 toneladas	13,794	1,08	11	1,48
Café	701 toneladas	1040 toneladas	860,403	67,55	479	64,64
Caqui	12 mil frutos	-	0,857	0,07	-	-
Caju	1 mil frutos	X	0,105	0,01	X	X
Coco-da-baía	6 mil frutos	5 mil frutos	3,173	0,25	2	0,27
Fruta de conde	71 mil frutos	X	3,702	0,29	X	X
Goiaba	97 mil frutos	-	1,577	0,12	-	-
Jabuticaba	7 toneladas	-	0,872	0,07	-	-
Jaca	1 mil frutos	-	0,320	0,03	-	-
kiwi	61 mil frutos	-	0,510	0,04	-	-
Laranja	1162 mil frutos	X	16,258	1,28	X	X
Lima	2 mil frutos	-	0,021	0,00	-	-
Limão	188 mil frutos	X	1,900	0,15	X	X
Manga	587 mil frutos	80 toneladas	42,147	3,31	5	0,67
Mamão	23 mil frutos	-	1,638	0,13	-	-
Maracujá	1.591 mil frutos	47 toneladas	34,581	2,72	6	0,81
Pera	2 mil frutos	-	0,036	0,00	-	-
Tangerina	143 mil frutos	-	1,622	0,13	-	-
Urucum (semente)	1 tonelada	X	48,400	3,80	X	X
Uva	184 toneladas	113 toneladas	17,934	1,41	7	0,94

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago.

\* X dados com menos de 3 informantes

Em Regente Feijó, podemos observar também que diversas lavouras permanentes cultivadas em 1995/96, não apresentaram produção em toneladas ou em mil frutos, e área colhida, em 2006, a exemplo da acerola, goiaba e laranja. Algumas frutas apresentaram redução na produção, como a manga e o maracujá, enquanto que outras aumentaram, a exemplo do coco-da-baía, de 7 mil frutos em 1995/96 para 47 mil frutos em 2006, e área colhida de 3,24 ha em 1995 para 20,00 ha em 2006.

O café também aumentou a sua produção de 211 toneladas em 1995/96 para 229 toneladas em 2006, assim como sua área colhida de 107,30 ha em 1995/96 se ampliou para

113,00 em 2006, mostrando que, mesmo tendo encerrado o período áureo de sua produção na década de 1930 para o contexto regional da Alta Sorocabana de Presidente Prudente, persistiu com a produção no município de Regente Feijó, nos anos de 1995/96 e 2006, como mostra a tabela 16.

**Tabela 16:** Principais lavouras permanentes em termos de produção e área colhida no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006.

Produto	Produção (Em tonelada/ mil fruto)		Área colhida (ha)			
	1995/96	2006	1995/96		2006	
			Área	%	Área	%
Abacate	182 mil frutos	-	36,721	11,64	-	-
Acerola	2 toneladas	-	0,718	0,23	-	-
Banana	3 mil cachos	X	7,229	2,29	-	-
Borracha (látex líquido)	-	-	-	-	-	-
Borracha (látex coagulado)	-	-	-	-	-	-
Café	211 toneladas	229 toneladas	107,304	34,03	113	64,94
Caqui	79 mil frutos	-	2,368	0,75	-	-
Caju	5 mil frutos	-	0,227	0,07	-	-
Coco-da-baía	7 mil frutos	47 mil frutos	3,241	1,03	20	11,49
Fruta do conde	-	-	0,007	0,00	-	-
Goiaba	73 mil frutos	-	4,702	1,49	-	-
Jabuticaba	73 toneladas	-	4,428	1,40	-	-
Jaca	5 mil frutos	-	1,510	0,48	-	-
Kiwi	-	-	-	-	-	-
Laranja	862 mil frutos	-	13,021	4,13	-	-
Lima	27 mil frutos	-	0,434	0,14	-	-
Limão	408 mil frutos	X	11,916	3,78	X	X
Manga	1.492 mil frutos	265 toneladas	83,369	26,44	24	13,79
Mamão	7 mil frutos	X	0,829	0,26	X	X
Maracujá	186 mil frutos	X	5,247	1,66	X	X
Pera	48 mil frutos	X	5,190	1,65	X	X
Tangerina	607 mil frutos	X	25,222	8,00	X	X
Urucum (semente)	-	-	0,067	0,02	-	-
Uva	1 tonelada	X	1,075	0,34	-	-

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago

\*Área colhida em ha, com mais de 50 pés. X\* menos de três informantes

Com relação aos rebanhos do município de Dracena, podemos observar que houve diminuição do número de bovinos em 2006, comparado a 1995/96, passando de 49.550 cabeças para 40.849. A atividade de criação bovina, apesar de ser importante no município, também

sofreu redução com a expansão da cana-de-açúcar. Ao mesmo tempo, nesse período, houve aumento na criação de caprinos, ovinos e coelhos.

Em Regente Feijó, da mesma forma que em Dracena, tivemos uma redução do número de bovinos que passou de 32.421 cabeças em 1995/96 para 26.951 cabeças em 2006, como se pode verificar na tabela 17. Nesse período houve aumento do número de caprinos, ovinos e coelhos, com destaque para produção de aves que, em 1995/96, era de 244.813 e em 2006 aumentou para 315.478 cabeças. Isso se deve à presença no município de granjas, com criação de frangos e venda de ovos.

**Tabela 17:** Rebanhos por espécie nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1995/96 e 2006.

Espécie de rebanho	Total de cabeças			
	Dracena		Regente Feijó	
	1995/96	2006	1995/96	2006
<b>Bovinos</b>	49.550	40.849	32.421	26.951
<b>Caprinos</b>	70	116	37	46
<b>Ovinos</b>	1.546	2.368	687	1.186
<b>Suínos</b>	3.854	1.937	1.737	858
<b>Coelhos</b>	269	975	10	756
<b>Muare</b> s	99	17	139	41
<b>Aves</b>	97.952	53.825	244.813	315.478
<b>Asisinos</b>	5	-	4	3

**Fonte:** IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006      **Org.** Ellen Tamires P. Colnago.

Com relação à finalidade do rebanho, podemos assinalar que da criação de bovinos presentes no município de Dracena, a maioria destina-se, conforme os dados de 2006 (uma vez que há ausência desses dados para o ano de 1995/96), para o corte, seguida de leite. O mesmo ocorre para o município de Regente Feijó como podemos observar na tabela 18.

**Tabela 18:** Finalidade do rebanho bovino nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 2006.

Finalidade do rebanho	Dracena		Regente Feijó	
	Número de cabeças	%	Número de cabeças	%
<b>Corte</b>	30.201	87	18.455	82,51
<b>Leite<sup>37</sup></b>	4.670	13	3.910	17,49
<b>Total</b>	34.871	100	22.365	100

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 2006      Org. Ellen Tamires P. Colnago

Referente ao número dos estabelecimentos agropecuários, no município de Dracena, podemos assinalar que para os anos de 1995/96 e 2006, há uma grande concentração dos estabelecimentos com área de menos de 1 ha até 10 ha, com 547 e 365, respectivamente, seguido de 10 ha a 20 ha, com 184 e 99, respectivamente.

Essa concentração não é acompanhada em termos de área ocupada, que no caso de 1 até 10 ha, ocupavam 2.441,44 ha, em 1995/96 e 1.653,00 ha em 2006, e de 10 a 20 ha com 2.642,47 ha, em 1995/96 e 1.423,00 em 2006. Pelos dados da tabela 19, podemos observar que os estabelecimentos de 200 a menos de 500 ha, com 28 em 1995/96 e 30 em 2006, ocupavam uma grande extensão de área, com 8.928, 700 ha em 1995/96 e 9.827 ha em 2006.

Ou seja, de modo geral, na medida em que o número de estabelecimentos diminui, de acordo com os grupos de área em hectares, a área ocupada pelos mesmos aumenta, mostrando que existe um grande número de pequenos estabelecimentos, de menos de 1 até 20 ha, que ocupam áreas inferiores no município, enquanto que os de 200 ha e aos com área acima de 1.000 ha, possuem um número de estabelecimentos menor, mas ocupam uma área maior, exceto para aqueles que apresentam de 100 a menos de 200 ha, que se mostraram inferiores o número de áreas ocupadas, com 3.411,427 ha em 1995/96 e 2.227 ha em 2006, em relação aos de 50 a menos de 100 ha, com 4.461, 407 ha em 1995/96 e 3.309 ha em 2006.

<sup>37</sup> Em Dracena, em 2006 foi produzida uma quantidade de 3.164,04 litros de leite, conforme dados do Censo Agropecuário.

**Tabela 19:** Número e área ocupada dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total no município de Dracena em 1995/96 e 2006.

Grupos de Área total	Nº de Estabelecimentos Agropecuários		Área ocupada dos estabelecimentos agropecuários			
	1995/96	2006	1995/96	1995/96	2006	2006
			Área (ha)	%	Área (ha)	%
Menos de 1 ha a 10 ha	547	365	2.441,447	5,50	1.653	4,7
10 a menos de 20 ha	184	99	2.642,477	5,96	1.423	4,0
20 a menos de 50 ha	150	80	4.846,393	10,93	2.593	7,30
50 a menos de 100 ha	64	49	4.461,407	10,6	3.309	9,32
100 a menos de 200 ha	22	15	3.411,427	7,70	2.227	6,27
200 a menos de 500 ha	28	30	8.928,790	20,14	9.827	26
500 a menos de 1000 ha	13	13	8.496,820	19,17	8.436	23,75
< de 1000 ha	7*	4	9.100,590	20,53	6.059	17,06
<b>Total</b>	<b>1015</b>	<b>655</b>	<b>44.329,351</b>	<b>100,00</b>	<b>35.527</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006      **Org.** Ellen Tamires P. Colnago.

\*valor correspondente até 2000 há.

No município de Regente Feijó, assim como em Dracena, encontramos o maior número de estabelecimentos em 1995/96 e 2006, concentrados em áreas com menos de 1 a 10 ha, com 110 e 155, e nos de 10 a menos de 20 ha com, 84 e 62, portanto, inferiores a quatro módulos fiscais<sup>38</sup>, possibilitando compreender que aqueles que trabalham nessas unidades de produção podem ser entendidos como agricultores familiares.

Esses estabelecimentos, porém, não ocupam uma grande extensão de áreas no município, correspondendo, os de menos de 1 a 10 ha, com 587,487 ha em 1995/96 e 649 ha em 2006, e os de 10 a menos de 20 ha com 1.221,75 ha em 1995/96 e 891 ha em 2006. Situação oposta aos de 200 a 500 ha, que em termos de número de estabelecimentos, possuem 19 em 1995/95 e 15 em 2006, e em termos de área ocupada concentram 5.727, 73 ha em 1995/96 e 4.935 ha em 2006, inclusive sobre os estabelecimentos de 500 a menos de 1000 ha, e acima de 1000 ha.

De modo geral, podemos observar que o maior número de estabelecimentos agropecuários, concentra-se naqueles grupos de área total de menos de 1 ha até 20 ha, e que ocupam a menor área, enquanto que os de 200 a 500 ha, foram os que ocuparam uma área maior, seguido dos de 500 a menos de 1000 ha, mostrando uma concentração de área para os médios estabelecimentos (tabela 20).

<sup>38</sup> Vale destacar que, de acordo com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o módulo fiscal varia de um município a outro, sendo que em Dracena, um módulo fiscal correspondente a 20 ha e em Regente Feijó a 24 ha.

**Tabela 20:** Número e área ocupada dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total no município de Regente Feijó em 1995/96 e 2006

Grupos de Área total	Nº de Estabelecimentos Agropecuários		Área ocupada dos estabelecimentos agropecuários			
	1995/96	2006	1995/96	2006	1995/96	2006
			Área (ha)	%	Área (ha)	%
Menos de 1 ha a 10 ha	110	155	587,497	2,31	649	3,30
10 a menos de 20 ha	84	62	1.221,75	4,81	891	4,54
20 a menos de 50 ha	104	65	3.253,284	12,81	2.006	10,22
50 a menos de 100 ha	55	33	3.755,626	14,79	2.373	12,10
100 a menos de 200 ha	27	26	3.805,010	14,99	3.476	17,72
200 a menos de 500 ha	19	15	5.727,73	22,56	4.935	25,16
500 a menos de 1000 ha	4	1	2.768,758	10,91	X	X
< de 1000 ha	3*	4	4.271,299	16,82	5.281	26,92
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>361</b>	<b>25.390,954</b>	<b>100</b>	<b>19.611,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE- Censo Agropecuário de 1995/1996 e 2006 Org. Ellen Tamires P. Colnago.

\*valor correspondente até 2000 ha. X dados não informados.

Com relação às condições dos produtores considerando o número de estabelecimentos agropecuários, podemos afirmar com base nos dados sistematizados na tabela 21, que no município de Dracena, em sua maioria, eles são proprietários da terra, seguido dos arrendatários e parceiros. Em Dracena, para os anos de 1995/96, o número de estabelecimentos explorados por arrendatários e parceiros era expressivo, com 66 e 85, respectivamente. Em 2006, todavia, houve a diminuição do número de estabelecimentos explorados por arrendatários, parceiros e proprietários,

Tal situação que vai ao encontro da própria redução dos estabelecimentos agropecuários, principalmente para aqueles de até 50 ha entre os anos de 1995/96 e 2006, portanto da pequena produção, como evidenciado anteriormente, e do aumento, da concentração de atividades monocultoras, como os cultivos da cana-de-açúcar.

Em Regente Feijó, a condição do produtor em relação ao número de estabelecimentos agropecuários, para os anos de 1995/96, mostram assim como em Dracena, que o número de proprietários rurais era expressivo, seguido dos arrendatários e parceiros. Comparando os anos de 1995/96 e 2006, podemos observar que houve também redução do número de estabelecimentos agropecuários, explorados por proprietários, de 364 em 1995/96 para 337 em 2006, arrendatários de 38 em 1995/96 para 18 em 2006, e de parceiros de 4, em 1995/96 6 para nenhum dado fornecido em 2006.



**Tabela 21:** Condições dos Produtores nos municípios de Dracena e Regente Feijó em 1995/96 e 2006.

Condição do Produtor	Número de Estabelecimentos Agropecuários			
	Dracena		Regente Feijó	
	1995/96	2006	1995/96	2006
<b>Proprietário</b>	851	622	364	337
<b>Arrendatário</b>	66	17	38	18
<b>Parceiro</b>	85	16	4	-

**Fonte:** IBGE- Censo Agropecuário 1995/1996 e 2006      **Org.** Ellen Tamires P. Colnago

Explicita-se, desse modo, que o pequeno estabelecimento agropecuário, convive lado a lado com a dinâmica dos grandes, em sua maioria, com a criação de gado ou arrendadas para a produção de cana-de-açúcar. Todavia, as pequenas unidades produtivas permanecem lutando por meio de estratégias de sobrevivência, nos quais os estudos realizados sobre a região de Dracena, como o de Oliveira (2003), Veloso (2011), Antunes (2012), Colnago (2015), entre outros, e das organizações coletivas nos municípios de Dracena e Regente Feijó, por Colnago e Hespanhol (2015), mostram efetivamente que a formação de associações de produtores rurais tem sido fundamental na busca da reprodução social e econômica, frente à concorrência que é imposta pelo grande capital, sobretudo, das grandes propriedades, em relação à expansão da cana de açúcar sobre as pequenas unidades produtiva.

---

## 5. OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS FORMADOS NOS MUNICÍPIOS DE DRACENA E REGENTE FEIJÓ-SP PARA A EXECUÇÃO DO PNAE

---

Nos capítulos 2 e 3 deste trabalho, buscamos por meio de subsídios teóricos compreender as transformações das ações do Estado brasileiro na execução de políticas públicas, sobretudo após a década de 1990, com reflexos da descentralização e da eminência da abordagem do desenvolvimento territorial, que repercutiram diretamente na legislação e nas formas e execução do PNAE, ao longo dos anos 1990 e 2000.

Neste capítulo abordaremos, de forma comparativa, o funcionamento do PNAE em dois municípios – Dracena e Regente Feijó - a partir da pesquisa de campo realizada nestas localidades. Analisar o funcionamento deste programa na escala municipal é fundamental, uma vez que, “conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 61).

Ou seja, tratar da análise de um programa governamental na escala local é se reportar à necessidade de compreender quem são os atores sociais<sup>39</sup> que fazem a política acontecer, quem são aqueles que, por suas atitudes, nos permitem compreender a constituição de territórios e a formação dos arranjos institucionais.

Sabe-se que a implementação de um programa governamental não ocorre da mesma maneira nos municípios em execução. Existem diferenças que se denotam pela própria existência ou não de atores sociais organizados, e que refletem em resultados na própria gestão e funcionamento de uma política pública na escala municipal, sendo que, através de um estudo comparativo, é possível identificar.

Os arranjos institucionais representam, desse modo, o conjunto de atores sociais presentes em diferentes setores, instituições e/ou segmentos sociais nos municípios, que são capazes de dialogar e estabelecer condições para o funcionamento de uma política pública. Esses arranjos rompem com o modelo de gestão centralizada e trazem embutida a necessidade de estimular a participação de atores sociais locais que juntos cooperaram para sua constituição.

Do mesmo modo que, a formação desses arranjos permite, através das relações estabelecidas, compreender a construção de territórios na escala local, que vão além daqueles delimitados pelo Estado e são apreendidos pelas ações dos atores e dos sujeitos sociais

---

<sup>39</sup> Como já assinalado neste trabalho, entendemos por atores sociais, de acordo com Wautier (2001) e Di Méo e Buléon (2007), aqueles que expressam uma ação capaz de transformar os espaços onde agem, no caso específico do PNAE, no plano municipal.

presentes. Ou seja, o entendimento do exercício das políticas públicas dispõe não somente em territórios dados, demarcados pelo limite político-administrativo, mas também por territórios que são construídos pela ação humana.

Estudar uma política pública como o PNAE permite enxergar a formação do arranjo institucional necessário para sua implementação na escala local, e através de suas ações possibilita-se assim compreender a formação de territórios que vão além dos limites oficiais garantidos pelo Estado, e que expressam relações de poder mantidas na execução desse programa. Do mesmo modo que, a escolha de municípios para tal ação, coopera para que assim possamos enxergar similitudes e diferenças que possam ser compreendidas no âmbito do funcionamento do PNAE.

Tratar dos arranjos institucionais para além da teoria, é buscar ver na prática, quem são os atores sociais responsáveis pela sua formação e pela construção dos territórios nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

Para tanto, nos valem dos resultados alcançados com pesquisa de campo realizada entre os meses de fevereiro e março em 2017, e apresentados a partir dos roteiros pré-elaborados e aplicados com os atores sociais responsáveis pelo funcionamento do PNAE nos municípios elencados neste trabalho.

Em Dracena temos como atores sociais, a presença dos agrônomos do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) e da Casa da Agricultura; a nutricionista da prefeitura municipal, os representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e a presidente da COOPADRA (Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Dracena), que representa a liderança máxima entre os produtores cooperados<sup>40</sup>.

Em Regente Feijó, temos também a presença dos agrônomos do EDR de Presidente Prudente, e da Casa da Agricultura; os membros da Cozinha Piloto e do CAE, como principais atores formadores do arranjo institucional.

A presença dos agricultores familiares como fornecedores da alimentação escolar, seja em Dracena através da COOPADRA e em Regente Feijó pela formação de um grupo informal, também fazem parte desses arranjos institucionais observados em cada município. Contudo, trataremos de apresentá-los enquanto sujeitos sociais importantes nesses arranjos no capítulo VI,

---

<sup>40</sup> É importante ressaltar que no município de Dracena além da Coopadra existe uma outra organização coletiva a Associação J. Marques, em que os produtores associados participam do PNAE. Contudo, mesmo compreendendo que esta organização faz parte do arranjo institucional presente em Dracena ao que diz respeito a organização de atores sociais para execução e funcionamento do PNAE, cabe ressaltar que optamos por focar apenas na COOPADRA.

buscando compreender quem são esses agricultores, quais são suas principais características socioeconômicas, e de que modo cooperam para o arranjo institucional local.

Por enquanto, analisaremos os atores sociais presentes em Dracena e Regente Feijó, a partir das suas funções nos arranjos institucionais e opiniões que permitem, assim, compreender os resultados alcançados e os desafios que precisam ser superados nessas duas localidades.

### **5.1 O Papel dos Agrônomos dos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e Presidente Prudente no contexto regional e municipal na formação de arranjos institucionais**

Antes que se possa exemplificar as ações dos Escritórios de Desenvolvimento Rural-EDRs de Dracena e Presidente Prudente com relação à formação dos arranjos institucionais dos municípios estudados nesta dissertação, podemos compreender os EDRs como instituições pertencentes à estrutura administrativa da Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral (CATI), sediada em Campinas, que foi criada em 1967, como um órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA) (SÃO PAULO, 2017).

A CATI tem como função principal promover a assistência técnica e extensão rural ao pequeno e médio produtor rural, além de possibilitar o acesso a políticas públicas. Para atingir esses objetivos, ela está presente em quase todo o território paulista, a partir das 584 Casas da Agricultura, que exercem essa função na escala dos municípios, sendo coordenadas regionalmente por 40 EDRs, distribuídos no estado (SÃO PAULO, 2017).

Do ponto de vista do nosso recorte da pesquisa, ou seja, os Municípios de Dracena e de Regente Feijó, temos a seguinte regionalização: Dracena, assim como outros quinze municípios<sup>41</sup>, tem suas Casas da Agricultura sob a coordenação do EDR de Dracena, enquanto que a Casa da Agricultura do município de Regente Feijó, juntamente com a de outros 19 municípios<sup>42</sup>, fazem parte do EDR de Presidente Prudente.

Em cada EDR se tem um conjunto de agrônomos e veterinários encarregados de atender a demanda dos municípios por ele agrupados. Para saber quais são as atividades em execução

---

<sup>41</sup> Os outros municípios que fazem parte do EDR de Dracena são: Dracena, Adamantina, Flora Rica, Flórida Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Pacaembu, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista. (INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA, 2011)

<sup>42</sup> Os outros municípios que fazem parte do EDR de Presidente Prudente são: Presidente Prudente, Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Emilianópolis, Estrela do Norte, Iepê, Indiana, João Ramalho, Martinópolis, Nantes, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Racharia, Sandovalina, Santo Expedito, Taciba e Tarabai. (INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA, 2011)

em cada EDR e de que forma seus responsáveis vêm atuando no contexto regional e dos municípios estudados nesta pesquisa, entrevistamos dois agrônomos, um no EDR de Dracena e outro no de Presidente Prudente, que nos deram um panorama a respeito da sua atuação junto às políticas públicas, em especial o PNAE.

A atuação dos agrônomos do EDR não se limita apenas à escala municipal, pois sua função se expande ao conjunto de municípios em que são responsáveis por prestar serviços técnicos e isso inclui o PNAE. Desse modo, do ponto de vista da formação dos arranjos institucionais em cada município, estes seriam os atores sociais que além de estarem presentes em cada localidade, conseguem ter uma atuação regional, que os permite terem uma visão ampla sobre a execução deste programa.

Por isso, ao compararmos os agrônomos dos EDRs de Dracena e Presidente Prudente observaremos que a prática desses atores sociais não se restringe apenas aos municípios elencados neste trabalho, e, portanto, teremos exemplos do funcionamento do PNAE em outras localidades.

Ao que condiz com a atuação dos agrônomos do EDRs de Dracena e Presidente Prudente, podemos afirmar que ambos têm como uma de suas funções conhecer e trabalhar diretamente com as políticas públicas voltadas ao agricultor familiar. Todavia, essa preocupação em fomentar a implementação de programas governamentais passou no caso dos EDRs do Estado de São Paulo por priorizar os programas estaduais, como o PPAIS<sup>43</sup>, o Microbacias II<sup>44</sup>, mas estendendo também suas funções aos do governo federal, a exemplo do PRONAF, do PAA e do PNAE.

Os EDRs de Dracena e Presidente Prudente trabalham diretamente com o fomento dessas políticas públicas, justificadas pela necessidade de levar oportunidades aos produtores rurais, atuando diretamente na parte de orientação do ponto de vista da execução desses

---

<sup>43</sup> O PPAIS (Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social) é um programa do governo do Estado de São Paulo, criado em 2011, por meio da lei nº 14.591, que busca estimular à comercialização dos produtos dos agricultores familiares, destinando 30% das verbas estaduais para a compra de gêneros alimentícios dos produtores rurais. O limite de venda anual corresponde a R\$12.000,00 para cada participante, sendo os produtos destinados para asilos, escolas, hospitais, penitenciárias, entre outros. Para ter acesso ao programa, o agricultor necessita da Declaração de Conformidade ao PPAIS (DCONP), válida por 4 anos, e que pode ser expedida pelas Casas da Agricultura (SÃO PAULO, 2017). Para mais informações acessar: <http://www.itesp.sp.gov.br/parceria.aspx>

<sup>44</sup> O Microbacias II é um programa criado pelo governo do Estado de São Paulo, com execução desde 2011, pela Secretária da Agricultura e Abastecimento, através da CATI, e pela Secretaria do Meio Ambiente, mediante a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN). O objetivo principal desse programa é proporcionar aos agricultores familiares, o acesso ao mercado, através do melhoramento da competitividade daqueles organizados em associações ou cooperativas, segundo recursos provenientes do governo do estado, e de acordos firmados com o Banco Mundial, das prefeituras e das organizações formais dos produtores rurais (SÃO PAULO, 2017). Para mais informações acessar: <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/>.

programas, tanto pelos agrônomos presentes nas Casas de Agricultura em cada município, como aos produtores rurais, quando solicitados<sup>45</sup>.

Esse empenho dos EDRs em oferecer apoio ao funcionamento de programas do governo federal na escala local, entre eles o PNAE, parte do interesse próprio dos agrônomos em se envolver com as políticas públicas, mais do que propriamente de uma capacitação geral oferecida para este fim. O que há é a divulgação dos programas e políticas existentes, cabendo a cada EDR em âmbito regional se inteirar e procurar por interesse próprio aplicá-la em âmbito regional e local.

Visto que o empenho nas políticas públicas, entre elas o próprio PNAE depende do envolvimento dos agrônomos dos EDRs, observamos algumas diferenças que se expressam, portanto, do ponto de vista da atuação dos agrônomos entrevistados, a respeito da execução do PNAE, com a realidade de Dracena e de Regente Feijó.

Primeiramente podemos afirmar que em Dracena, pela sede do próprio EDR estar situado nesse município e ocupar o mesmo estabelecimento que a Casa da Agricultura, os agrônomos acabam tendo um envolvimento maior com essa localidade do que propriamente com as demais que oferecem assistência do ponto de vista das políticas públicas, em especial o PNAE.

O mesmo ocorre com o município de Presidente Prudente, o qual não selecionamos para estudo neste trabalho, mas é onde se localiza a sede do EDR que é responsável por dar assistência ao município de Regente Feijó. Desse modo, sua atenção se transfere muito mais ao primeiro município, do que ao segundo, que limita sua função na realização de algum tipo de capacitação para a execução do PNAE, por exemplo, quando há demanda dos envolvidos com o programa (em especial as Casas da Agricultura) na escala municipal não somente em Regente Feijó, mas em todos os municípios que compõem sua regional, como ressalta o agrônomo entrevistado:

[...] nós temos diversos municípios, que estão precisando de uma orientação, ou uma capacitação de agrônomos, ou até mesmo uma orientação para produtores, surgem em Regente Feijó, em Presidente Prudente, em Álvares Machado, opa então nós temos uma demanda que nós não vamos em cada

---

<sup>45</sup> Nessa fase inicial, podemos afirmar, de acordo com as informações transmitidas pelo agrônomo do EDR de Dracena, que na sede do Escritório, os funcionários realizaram um conjunto de reuniões para divulgação do programa, na qual estiveram presentes membros da Secretaria da Educação e dos setores responsáveis pela licitação das prefeituras em todos os municípios da regional de Dracena. O auxílio se estendeu até para outras regiões, como a de Tupã e Marília, uma vez que o EDR de Dracena passou a ser referência na assessoria para a execução do PNAE.

município, vamos fazer uma regional, e cada agrônomo das Casas da Agricultura, identifica seus produtores, traz para um centro só, e a gente explica para tudo mundo. Diferente se a gente fosse lá capacitar, é a mesma forma de trabalhar, só que agora com um público maior [...] (AGRÔNOMO DO EDR DE PRESIDENTE PRUDENTE, fevereiro de 2017).

Ou seja, do ponto de vista da formação do arranjo institucional local, podemos compreender que o agrônomo do EDR de Dracena se faz presente e participante como um ator social importante no município de Dracena, situação que é diferente com relação ao agrônomo do EDR de Presidente Prudente, que mantém uma relação mais distanciada com o município de Regente Feijó.

O envolvimento do agrônomo do EDR de Dracena com a realidade deste município para a execução do PNAE, ocorreu desde o início da fase da implantação do programa no ano de 2009, com a institucionalização da lei nº 11.947, que regulamentou que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE, fossem utilizados para a compra de produtos da agricultura familiar.

Como primeiras iniciativas no município de Dracena, funcionários do EDR de Dracena intervieram como principais articuladores dos demais setores municipais necessários para o funcionamento do PNAE. Ou seja, atuaram na intermediação entre o Setor da Alimentação Escolar (que se localiza na Secretaria da Educação do município), tendo como principal representante a nutricionista, responsável pela elaboração do cardápio e pela compra de produtos para a alimentação escolar, e a Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD), que atualmente é também uma cooperativa, a COOPADRA, que tem como principal porta voz, a Presidente desta instituição, e que se define como uma das principais fornecedoras de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar na escala do município.

O EDR enfrentou algumas dificuldades para auxiliar na execução do PNAE em Dracena, em relação, portanto à difícil ligação estabelecida entre os funcionários da prefeitura municipal, em especial da Secretaria da Educação (nutricionista) e os responsáveis pelas licitações, para negociar a participação da agricultura familiar.

Havia uma dificuldade de logística estabelecida no início da implantação do programa em Dracena, que se associava à entrega dos produtos da agricultura familiar, uma vez que não há uma cozinha piloto no município que centralize o preparo dos alimentos que são feitos na cozinha de cada unidade escolar, e, portanto, havia a necessidade de entregar o produto oferecido pelos produtores rurais em cada estabelecimento de ensino.

Isso dificultava a entrega dos produtos pela associação e para resolver essa questão, houve a intervenção dos agrônomos do EDR, que conversaram diretamente com o Setor da

Alimentação Escolar que, por sua vez, passou a buscar os produtos na sede da organização coletiva e a fazer a distribuição para as escolas, da mesma forma que auxiliaram na negociação dos produtos comercializados pela associação, juntamente com a prefeitura, mostrando para os funcionários do Setor da Alimentação Escolar, os produtos alimentícios que os agricultores tinham condições de oferecer.

A própria dificuldade de compreensão a respeito do funcionamento do programa pelos setores da prefeitura envolvidos em âmbito municipal e pelos agricultores familiares também obstaculizaram a implantação do PNAE em Dracena. Isso porque, teve de um lado, o receio dos Setores de Licitação e da Alimentação Escolar nos municípios com os produtos da agricultura familiar e, de outro, havia a desconfiança dos produtores se realmente receberiam pelo produto entregue.

Outra contribuição do EDR tem a ver com a inclusão da compra do leite na alimentação escolar de Dracena, uma vez que a prefeitura passou a adquirir esse produto da agricultura familiar, que antes era comprado via licitação.

Grande parte das articulações estabelecidas entre os atores sociais necessários para a execução do PNAE em Dracena, e a resolução dos primeiros conflitos associados à entrega dos produtos da agricultura familiar e a confiança depositada pelo Setor da Alimentação Escolar na entrega dos gêneros alimentícios, partiu da atuação dos agrônomos do EDR que realizaram um processo de comunicação entre eles, que possibilitou a criação do arranjo institucional necessário para a execução do programa.

Já no caso do EDR de Presidente Prudente, apesar de não ser tão presente nas ações municipais da sua regional, do ponto de vista da execução direta do PNAE, podemos afirmar que o mesmo acabou designando algumas pessoas capacitadas para dar orientação sobre a implantação ou o desenvolvimento das políticas públicas, entre elas o próprio PNAE. Isso aconteceu por meio da presença de um sociólogo, que foi designado pela CODEAGRO<sup>46</sup> (Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios), para trabalhar com as políticas públicas, só que devido à falta de estrutura para recebê-lo, ele acabou sendo absorvido pela CATI, que comumente não contrata sociólogos, mas sim engenheiros agrônomos, e passou a atuar nessa parte de fomento de programas de comercialização.

O primeiro município que ele escolheu para trabalhar foi o de Regente Feijó, ajudando a operacionalizar o PNAE, e a fomentar o arranjo institucional naquela localidade. Depois foi

---

<sup>46</sup> A CODEAGRO faz parte da Secretária da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e tem como objetivo fortalecer o associativismo e o cooperativismo, além de trabalhar com projetos que agreguem renda ao produtor e a promoção da segurança alimentar e nutricional nos limites do estado (SÃO PAULO, 2017).



realocado para Tarabai e está nesta localidade até hoje como funcionário concursado, sendo o principal indicado do EDR para tratar das políticas públicas quando existe algum município com dificuldade de execução ou até de implantação.

Observamos, ainda que de forma mais direta pelo EDR de Dracena e menos direta, dependendo de um funcionário da CODEAGRO designado pela CATI, no caso do EDR de Presidente Prudente, os municípios estudados nesta dissertação tiveram fomento dessa instituição para a constituição do arranjo institucional local.

O próprio sociólogo da CODEAGRO, designado pelo EDR de Presidente Prudente para atuar nos municípios da regional e auxiliar na implantação das políticas públicas de âmbito federal e estadual, atuava no caso do PNAE diretamente com as articulações necessárias entre a Casa da Agricultura e o Setor da Alimentação Escolar para fomentar a implementação do PNAE, explicando como funcionava, quanto cada produtor poderia vender, e como seria a definição dos preços pagos pelos produtos ofertados à alimentação escolar.

A atuação do sociólogo da CODEAGRO, no contexto de alguns municípios do EDR de Presidente Prudente, contribuiu na necessidade que muitas localidades se viram de regularizar a compra dos produtos da agricultura familiar por meio do PNAE, de até 30% dos recursos repassados pelo FNDE, já que muitos municípios não atingiam esse percentual, e o Tribunal de Contas começou a apontar essa irregularidade em vários municípios, como o de Regente Feijó.

Desta forma, ainda que atualmente esse funcionário do EDR de Presidente Prudente, realocado da CODEAGRO, não pertença mais ao município de Regente Feijó, e, portanto, do arranjo institucional ali presente, é importante ressaltar que, por meio dele e da atuação de outros atores sociais no município, foi possível no ano de 2013 começar a regularizar a situação do PNAE que se mantinha irregular desde 2009, nesta localidade.

Já em Dracena, a participação dos agrônomos do EDR ocorreu de forma intensa desde 2009, para fomentar o PNAE, e permanece até os dias atuais fazendo parte do arranjo institucional presente no município, como um ator social importante.

Visto desse modo, que tanto nos EDR de Dracena como o de Presidente Prudente, as ações dos atores sociais envolvidos com o PNAE partiram de interesse próprio, é importante sinalizar que a instituição do PAA, no contexto de Dracena facilitou a entrada dos produtores ao PNAE, pois muitos já tinham noção das formas de compra e venda, situação presente também no EDR de Presidente Prudente, para alguns municípios - entre eles a própria sede -, não sendo o caso de Regente Feijó, em que as articulações voltadas ao PNAE surgiram sem ter uma experiência em outra política pública, como foi o caso de Dracena.

As principais dificuldades encontradas no contexto do EDR de Presidente Prudente, esteve, de modo geral, associadas, assim como em Dracena, ao convencimento dos produtores rurais de que a comercialização de gêneros alimentícios no PNAE era algo vantajoso. Assim nos municípios da regional, aos poucos, houve a adesão de diversos produtores que se dedicavam a outras atividades e acabaram se voltando à olericultura<sup>47</sup>, pois muitos trabalhavam apenas com a produção de leite, e depois começaram a dividi-la, com a produção de verduras e legumes, e compreender que era possível ter rendimentos com essa produção. Segundo o entrevistado:

[...] depois da lei houve a adesão de diversos produtores que estavam em outras atividades, vieram para a olericultura principalmente a familiar. [...] hoje para você ter uma receita numa pequena propriedade de 1000 reais, você tem que produzir pelo menos, 60 a 70 litros de leite, que é uma das principais atividades dos nossos municípios, ou seja, o cara que produzia leite, falou assim, isso daqui [olericultura] se eu tiver mão-de-obra disponível eu posso fazer também, porque praticamente ele vai dar a receita que o leite dá, e no mesmo dia ele consegue fazer as duas atividades (AGRONOMO DO EDR DE PRESIDENTE PRUDENTE, fevereiro de 2017).

Para que o PNAE tenha seu pleno desenvolvimento nos municípios dos EDR de Dracena e Presidente Prudente e isso inclui os estudados nesta dissertação, foram apontadas as principais dificuldades enfrentadas na atualidade do ponto de vista dos entrevistados a respeito de sua execução, e que precisam ser superadas.

Para o agrônomo do EDR de Dracena entrevistado, as principais dificuldades estão na atuação das prefeituras e das organizações coletivas locais.

Com relação ao produtor pode-se discorrer que existem problemas ligados a atividade agrícola, quando se trata da ausência de mão-de-obra para trabalhar, da sucessão geracional, que se associa a ausência dos filhos dos produtores rurais nas propriedades, e do próprio produtor com relação ao pouco interesse em expandir e diversificar sua produção quando ele se aposenta.

Isso mostra o pouco estímulo que as políticas públicas têm dado para a continuidade dessa nova geração na atividade agropecuária, mostrando que a abertura de canais de comercialização por meio da ação governamental não está sendo suficiente para solucionar essa questão.

Nas prefeituras municipais, existe, em alguns casos que não inclui o município de Dracena, a falta de organização e interesse em adquirir produtos da agricultura familiar; além do problema relacionado a troca das equipes das prefeituras que podem ocorrer em virtude das

---

<sup>47</sup> Produção de folhas, legumes, raízes, bulbos, tubérculos, talos, frutos, sementes e plantas comestíveis.

eleições municipais e, desse modo, desestabilizar o arranjo institucional local criado para execução do PNAE.

Isso nos faz questionar a necessidade de além de se criar um arranjo institucional local, é importante que a coesão seja bem estabelecida entre os atores locais para que a troca de governantes (ou de funcionários) não tenha tanto poder de interferir e minar as ações empreendidas até então do ponto de vista da política pública.

É necessária a construção de territórios em que o poder desses atores sociais seja reconhecido, e, portanto, se perpetue dentro de uma possibilidade de mudança no cenário municipal.

A ausência de um arranjo institucional forte na escala municipal justifica a realidade de muitos municípios no contexto do EDR de Dracena, em que mesmo com a existência de associações de produtores, a falta de comunicação e diálogo com outros atores sociais e a inexistência de organização destes, as prefeituras acabam comprando de organizações coletivas de outros municípios. Isso não ocorre, por exemplo, em Dracena, em que além da presença do próprio EDR, temos a existência dos chamados líderes entre os produtores rurais, que brigam e lutam por um espaço dentro da prefeitura.

Muito dos resultados alcançados em relação ao funcionamento do PNAE em Dracena está relacionado, além da atuação dos agrônomos do EDR, à existência da presidente da APRD que, segundo o entrevistado, é um caso atípico no cenário da agricultura familiar pois ela “vai no gabinete do prefeito, vai no secretário da educação, da agricultura, [...] ela faz acontecer” (AGRONOMO DO EDR DE DRACENA, fevereiro de 2017).

A presença de uma liderança forte entre os produtores rurais traz o olhar de outros setores do município para os produtores, e os fazem enxergar como sujeitos importantes no cenário das políticas públicas, já que se não houver num município a presença de um líder forte e a atuação de agrônomos, seja do EDR ou das Casas da Agricultura, dificilmente um programa da estrutura do PNAE funciona de forma a criar um canal de comercialização para o produtor rural.

Daí se vê a importância de se ter um arranjo institucional coeso e que funcione na escala do município para a execução do PNAE. Os próprios desafios e limites para adquirir produtos da agricultura familiar se estende conforme as informações fornecidas pelo agrônomo do EDR de Dracena:

- a) A falta de incentivo dos agrônomos ou técnicos das Casas da Agricultura, muitas vezes não somente associado ao interesse, porque depende muito desse estímulo ofertado no município pelo agrônomo ou técnico para o programa funcionar, mas,

pela ausência desse profissional, já que faltam funcionários, uma vez que os aposentados não foram substituídos em virtude da ausência de concursos públicos realizados pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo<sup>48</sup>;

- b) Existe a falta de diversificação de cultivos, pois são poucos os produtores que cultivam uma grande variedade de produtos, dada a dificuldade em se produzir em pouca quantidade, já que existem produtos que a demanda requerida na alimentação escolar é pequena;
- c) Há a dificuldade da produção anual, justamente pela questão climática, e também por alguns produtos já terem a característica sazonal, diferentemente das hortaliças, que se consegue entregar durante todo o ano.
- d) A dificuldade de transporte também é um problema porque isso varia de município a município, sendo que, em muitos casos, os produtores levam a sua produção até a sede da associação, e ali a prefeitura busca, mas, para o agrônomo, facilitaria se um caminhão refrigerado passasse nas propriedades rurais dos produtores participantes do PNAE.
- e) A pouca disponibilidade de recursos econômicos, não só do governo federal, assim como do estadual, mas também o fato de que muitas prefeituras não injetam dinheiro na alimentação escolar, e a relação muitas vezes sem diálogo dos funcionários do Setor da Alimentação Escolar com os produtores rurais, mostra uma situação que após oito (8) anos de estabelecimento da lei, ainda se mantém em alguns municípios.

Observa-se, deste modo, que os desafios para a execução do PNAE são grandes e se estendem em alguns municípios do EDR de Dracena limitando a ação de atores sociais necessários para a formação dos arranjos institucionais<sup>49</sup>, e por que a questão da diversificação da produção e problemas com a entrega pelos próprios sujeitos sociais desta política, ou seja, os produtores rurais, ainda se mantém.

No próprio contexto dos municípios do EDR de Presidente Prudente, o agrônomo entrevistado também sinaliza que a falta de incentivo dos agrônomos das Casas da Agricultura,

---

<sup>48</sup> Um novo edital de concurso foi aberto pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, em novembro de 2017, com o objetivo de inserir novos funcionários em diversas funções nas Casas de Agricultura, entre elas a parte de assistência técnica e extensão rural realizada por agrônomos e veterinários.

<sup>49</sup> É importante ressaltar que para a realidade do município de Dracena, a ação dos atores sociais é presente e por isso podemos inferir que temos a constituição do arranjo institucional no município. Isso é possível analisar pelo próprio envolvimento desde o início da lei pelos agrônomos do EDR, da nutricionista representando o Setor de Alimentação Escolar, da presidente da associação/cooperativa de produtores; entre outros que serão apresentados ao longo das sessões deste capítulo.

a falta de diversificação de cultivos dos produtores e a ausência de organizações coletivas, constituem-se como as principais dificuldades presentes.

Do ponto de vista da atuação dos agrônomos das Casas da Agricultura, o entrevistado aponta que o fato não se associa somente a falta de interesse em se envolver com o funcionamento de determinada política pública, como colocado também pelo agrônomo do EDR de Dracena, mas, sobretudo, a ausência de cobranças dos produtores com relação ao apoio dos agrônomos e a acomodação que isso gera sobre as atividades desse profissional.

É necessário, segundo o agrônomo do EDR de Presidente Prudente, que o produtor rural tenha a postura de procurar os agrônomos das Casas da Agriculturas disponíveis e mostrar seu interesse, uma vez que faltam técnicos que possam visitar as propriedades rurais.

Além disso, o entrevistado aponta que nos municípios em que os agrônomos são funcionários da CATI, do governo do Estado de São Paulo, a assessoria realizada nas Casas da Agricultura com relação às políticas públicas, sobretudo as que promovem canais de comercialização, como PAA, PNAE, PPAIS, são mais bem executados. Nos municípios em que os agrônomos são municipalizados, ou seja, são contratados pelas prefeituras municipais, geralmente não se desenvolve muito bem essas políticas, ou elas não acontecem justamente porque eles são contratados da prefeitura, e como existe o convênio com o governo estadual, eles têm que trabalhar com programas do Estado de São Paulo, já que nenhum município possui uma política agrícola. Há, também, a questão da prefeitura, que dá algumas prioridades para o desenvolvimento dos projetos da Casa da Agricultura, além da questão dos salários dos funcionários que é baixo, não sendo, portanto, estimulados a implantar ou a auxiliar na execução de determinados programas que não sejam do governo estadual.

É fato que a ausência de agrônomos e/ou técnicos, tem se portado como uma das principais dificuldades que implicam no baixo desempenho de algumas ações das Casas da Agricultura no contexto não somente dos EDRs analisados, mas em todo o Estado de São Paulo. Todavia, colocar um posicionamento de que o produtor precisa gerar demanda aos técnicos é algo necessário, porém, distante da realidade de muitos municípios, e, portanto, quando se aponta um líder dentre os produtores, como colocado anteriormente, é porque justamente a condição presente entre esses sujeitos sociais é de poucas pessoas que busquem transformar a realidade vivida.

Dessa forma, nos municípios em que o programa funciona é porque uma dessas duas barreiras se diluiu, ou seja, ou os agrônomos das Casas da Agricultura trabalham por estímulo próprio para a inserção dos produtores em políticas públicas como o PNAE, ou você tem

agricultores que, muitas vezes, exercem papéis de lideranças e conseguem, portanto, fazer com que os agrônomos das Casas de Agricultura, os auxiliem.

Todavia, existe uma outra realidade, que para o agrônomo do EDR de Presidente Prudente deve ser diluída, e associa-se ao fato da necessidade do produtor aprender a caminhar sozinho, a buscar sua participação em organizações coletivas, orientações nas formas de participação em programas governamentais, pois, segundo o entrevistado, mesmo que haja o envolvimento dos agrônomos, os produtores precisam se tornar mais independentes da assistência oferecida, e isso só é gerado quando cria-se lideranças entre os produtores rurais.

O agrônomo entrevistado deu o exemplo do município de Presidente Prudente em que existem associações de produtores rurais que ainda são muito dependentes da atuação do técnico agropecuário<sup>50</sup> da Casa da Agricultura, e ao mesmo tempo existe uma cooperativa, a COAF (Cooperativa de Agricultura Familiar de Presidente Prudente), em que os produtores já criaram liderança e, portanto, trabalham sozinhos.

Essa é uma realidade que não é fácil, sobretudo com o objetivo formar uma organização coletiva, afim de buscar novas oportunidades e a inserção em políticas públicas como o PNAE, já que os produtores, em sua grande maioria, são individualistas e trabalhar em coletividade para eles nem sempre é compreensível.

Portanto, a existência de uma organização coletiva nos municípios quando há lideranças que orientam para um caminho mais fácil, possibilita a inserção dos produtores em novas chances de comercialização e inclusão em determinadas políticas públicas como o próprio PNAE que, em muitos casos, sozinhos não conseguiriam adentrar.

Tanto o entrevistado do EDR de Dracena como o de Presidente Prudente afirmaram que, majoritariamente, os produtores rurais que se inseriram no PNAE, foram aqueles que já participavam de associações ou cooperativas, e que possuíam a DAP<sup>51</sup>. Segundo os entrevistados, o próprio EDR estimula o associativismo e, portanto, o público alvo desses agrônomos é justamente os produtores que estão inseridos em associações, procurando fortalecê-las.

Contudo, comparando os perfis dos produtores que se inseriram em políticas públicas como o PNAE no contexto dos EDRs, podemos assinalar que eles possuem perfis distintos.

---

<sup>50</sup> Em Presidente Prudente, a Casa da Agricultura não possui agrônomos para prestar assistência ao produtor, mas técnicos agropecuários.

<sup>51</sup> Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Para obter a DAP, o agricultor familiar tem que se enquadrar na lei 11.326, de julho de 2006.

No EDR de Dracena, o produtor que se inseriu como público alvo do PNAE era aquele agricultor mais carente, e que aprendeu a diversificar sua produção para entregar no programa, sobretudo legumes e hortaliças, uma vez que passou a ter outras atividades junto com a produção que já realizava, para poder introduzir no PNAE, um maior número de produtos.

Já no EDR de Presidente Prudente, o perfil regional dos produtores que entregam para o PNAE, se divide entre aqueles mais capitalizados, com estrutura de produção e com acesso à tecnologia, e aqueles como menor capitalização e capacidade a ter acesso à tecnologia.

Os produtores com melhor estrutura de produção são os proprietários da terra, que já se dedicavam a muito tempo à olericultura, que estavam capacitados com esse tipo de atividade, que têm irrigação, tanques de captação de água, dominam melhor a técnica de produção, e conseguem trabalhá-la no verão e no inverno, ou seja, esses produtores já possuíam uma estrutura de produção quando o PNAE começou a adquirir produtos da agricultura familiar.

E os com menor estrutura de produção são os produtores participantes de alguns assentamentos localizados em municípios pertencentes ao EDR de Presidente Prudente, como Martinópolis, Rancharia e Sandovalina, e que antes da implantação da lei nº 11.947, estavam voltados à pecuária de leite e de corte, enquanto outros arrendavam seus lotes, mas com a participação em programas de comercialização como o PNAE, passaram a produzir no segmento da olericultura, possuindo uma estrutura mínima para essa produção, como irrigação, sombrite, entre outros.

Além dessas características de produção dos participantes do PNAE, no EDR de Presidente Prudente, temos uma realidade distinta com relação à participação dos produtores, tanto dos municípios pertencentes a esse EDR, com os que fazem parte do EDR de Dracena. Essa diferenciação se configura no município de Regente Feijó, pois mesmo sem a presença de uma organização coletiva neste município, houve o interesse dos agrônomos da Casa da Agricultura em reunir um grupo de produtores rurais e fomentar sua participação no PNAE através de um grupo informal.

Entretanto, se compararmos o município de Dracena em que temos uma Cooperativa/associação participante do PNAE, com uma liderança expressiva na figura da presidente, os produtores de Regente Feijó, são mais dependentes dos agrônomos locais e, portanto, possuem mais dificuldades de alcançar a liderança necessária entre os produtores para alavancá-los em outros canais de comercialização.

A falta de diversificação de cultivos também é colocada pelo agrônomo do EDR de Presidente Prudente como uma dificuldade para a inserção dos produtores em programas como

o PNAE. Contudo, essa preocupação vai além da busca da diversidade, necessitando de uma produção mais rentável e que dê possibilidade de receita o ano todo para os produtores.

O acesso às tecnologias facilitariam nesse processo, porque melhoraria o planejamento dentro da propriedade, uma vez que com a produção manual, só se consegue priorizar algumas atividades e, dessa forma, dificulta-se a diversificação de cultivos o ano todo.

Contudo, vale destacar que é difícil para muitos produtores terem acesso a novas tecnologias, que dinamizam o tempo do produtor, e poderiam assim potencializar a sua produção nas pequenas propriedades rurais. Portanto, pensar numa alta rentabilidade na produção dos agricultores familiares, para muitos ainda se torna distante do ponto de vista da diversificação e do próprio acesso aos mercados que, muitas vezes, não comporta toda essa produção, tornando-se um gargalo a ser enfrentado.

Além da questão da diversificação produtiva, da dependência da ação dos agrônomos seja do EDR ou da Casa da Agricultura pelos produtores rurais, e muitas vezes o próprio desinteresse dos técnicos em auxiliá-los e da ausência de líderes entre os agricultores familiares, podemos afirmar que no contexto dos EDRs, o atraso dos pagamentos aos produtores realizados pelas prefeituras, e a elaboração do cardápio da alimentação escolar pela nutricionista de acordo com a produção local dos agricultores, ainda se constituem numa das principais dificuldades para desenvolver o PNAE.

Sobre o atraso dos pagamentos efetuados pelas prefeituras aos produtores rurais que entregam gêneros alimentícios na alimentação escolar, é importante sinalizar de acordo com o agrônomo do EDR de Dracena, que algumas administrações municipais cometem esse tipo de problemas porque, justamente elas têm uma ordem cronológica de pagamentos, através do empenho das notas de entrega, que podem ser pagas em até 30 dias, que não é cumprida, já que a demonstração das despesas das prefeituras ao Tribunal de Contas é feita somente nos finais de ano, levando muitas gestões municipais a atrasarem seus pagamentos e só acertarem em uma data próxima à demonstração dos gastos realizados.

Desse modo, o atraso de pagamento aos produtores que participam do PNAE não tem a ver com a crise econômica, porque, o recurso do governo federal vem, mensalmente, para cobrir os custos com a alimentação dos alunos matriculados, de acordo com o último censo escolar. Tem a ver com o planejamento e gestão, ou a falta destes, que a prefeitura dá para a utilização desses recursos.

Mesmo com muitos desafios a serem enfrentados para a execução do PNAE, pode-se afirmar, que esse programa teve como ponto de partida os resultados positivos alcançados com o PAA, para reestruturar sua política e inserir a agricultura familiar como um público alvo. O



PNAE deu estímulo para a implantação de programas estaduais como o próprio PPAIS, e de algumas ações locais, como a implantação do PMAIS (Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social) em Adamantina<sup>52</sup>, pertencente ao EDR de Dracena, e em Presidente Prudente<sup>53</sup>, na qual, as prefeituras, por meio de recursos próprios, passaram a comprar da agricultura familiar.

Do mesmo modo que, no contexto dos EDRs de Dracena e Presidente Prudente, alguns municípios têm se destacado na execução do PNAE que seriam, no caso do primeiro EDR, Dracena e Adamantina e no segundo, Presidente Prudente.

Esses municípios acabam se sobressaindo justamente, porque possuem um arranjo institucional forte para a execução do PNAE, ou seja, existe uma articulação presente entre o Setor da Alimentação Escolar com a aceitação de produtos da agricultura familiar, além da própria existência de organizações coletivas fortes (cooperativas/associações) que impulsionam, e a presença de agrônomos e técnicos das Casas da Agricultura que dão suporte para esta finalidade.

Frente a essas características justifica-se, portanto, a compra dos 30% requeridos pela legislação do PNAE da agricultura familiar, situação que não é presente em vários municípios no contexto dos dois EDRs, como sinalizado nas entrevistas efetuadas.

Mesmo não possuindo uma organização coletiva em Regente Feijó, este é outro município que apesar de não ter sido mencionado em entrevista, se destaca em seu arranjo institucional formado localmente para a operacionalização do PNAE no contexto do EDR de Presidente Prudente, uma vez que a própria institucionalização de um grupo informal de agricultores familiares, e as articulações estabelecidas localmente entre a Casa da Agricultura e o Setor da Alimentação Escolar justificam o funcionamento do programa no município.

O que se percebe, deste modo, é que a atuação dos funcionários dos EDRs de Dracena e Presidente Prudente foi fundamental para a execução inicial do programa em Dracena e Regente Feijó, ainda que no segundo município tenha se dado de forma um pouco mais tardia comparado ao primeiro.

---

<sup>52</sup> O PMAIS tem como base a utilização dos recursos do município em compras diretas da agricultura familiar local, ampliando as oportunidades de venda deste segmento, tornando-se uma grande oportunidade de inserção de gêneros alimentícios dos produtores, que podem melhorar a sua produção e ampliar sua venda para um mercado seguro, assim como é no PNAE. Veloso (2017), em um estudo a respeito dos mercados institucionais no município de Adamantina, afirma que o PMAIS, de acordo com a lei municipal nº3.520, que instituiu o programa no ano de 2012, buscou seguir a mesma lógica do PNAE, direcionando 30% dos recursos da prefeitura para a compra de alimentos *in natura*, destinados às instituições de ensino público, hospitais, programas de saúde, assistência social, entre outros, através da chamada pública, sendo o valor máximo permitido de R\$20.000,00, na entrega dos produtos da agricultura familiar.

<sup>53</sup> Assim como no contexto do EDR de Dracena, em que o município de Adamantina implementou o PMAIS, em Presidente Prudente, a partir de 2017, também se executou esse programa.

Contudo, das ações desenvolvidas no momento de realização da pesquisa de campo, percebe-se que as localidades estudadas neste trabalho possuem condições de se manter no programa sem a presença desses técnicos do EDR, cabendo, tanto a um como ao outro EDR, a função de realizar capacitações aos agricultores familiares sobre o PNAE e diversos temas associados a políticas públicas, tais como o PPAIS, o Microbacias II, o CATI Leite<sup>54</sup>.

Portanto, suas intervenções pautam-se mais hoje, em incentivos ligados a ofertas de novas oportunidades de participação em políticas públicas aos produtores rurais interessados. Dentro do arranjo institucional local, o EDR de Dracena se faz mais presente para a realidade deste município, atualmente, do que o próprio EDR de Presidente Prudente, com Regente Feijó, em razão da própria localidade do primeiro EDR estar em sua cidade sede, que o segundo, portanto, que coopera mais com a realidade do município de Presidente Prudente, onde localiza-se seu escritório.

Isso acaba expondo, que as funções do EDR de Dracena também se fazem mais distantes com os outros municípios aos quais presta a assistência técnica, mostrando, portanto, que a sua sede no município de Dracena contribuiu para que se constituísse como um elemento importante dentro do arranjo institucional local.

Portanto, no que condiz com a formação dos arranjos institucionais locais para a execução do PNAE, a presença de atores sociais como os agrônomos do EDR, acaba ocorrendo de forma mais distanciada de modo geral, comparado aos outros participantes, dada à necessidade de atenderem a um conjunto de municípios. Contudo, onde possuem sede, é fato que se mostram mais presentes e atuantes com a realidade local, como podemos evidenciar.

De qualquer modo, é importante destacar que, para os entrevistados, dos aspectos positivos que podem ser creditados ao PNAE, ressaltasse a visibilidade que o mesmo deu ao produtor, à produção local e ao fato das nutricionistas poderem reconhecer essa produção como importante e utilizá-la na alimentação escolar.

O PNAE na atualidade possibilita ao produtor rural, a garantia de venda, antes mesmo de entregar o produto, e por isso ele consegue calcular uma média de quanto vai vender, algo que até então, no cenário da agricultura, essa certeza não existia, porque ao vender no mercado convencional, quem ditava os preços para a mercadoria do produtor eram os agentes (intermediários) que atuam no mercado. O agricultor sabe o preço que vai ser pago durante o

---

<sup>54</sup> O objetivo desse programa é atender todos os produtores que trabalham com a cadeia produtiva do leite, promovendo boas práticas de gestão e produção nas pequenas e médias propriedades, uma vez que seu foco se direciona à alimentação do animal, o manejo do rebanho e da ordenha, a qualidade do leite, entre outras (SÃO PAULO, 2010).

ano, considerando o que vai entregar e o que vai receber por isso, e desse modo, ele consegue planejar a sua produção.

Segundo os entrevistados, o programa trouxe grandes benefícios ao produtor, inclusive, o acesso a determinados bens adquiridos, tais como móveis, eletrodomésticos, melhorando o conforto desses produtores e de suas famílias.

Das limitações o que existe, para o agrônomo do EDR de Dracena, é a restrição de muitos municípios na compra de apenas 30% dos recursos do FNDE para produtos da agricultura familiar, sendo que, poder-se-ia ampliar esse percentual de compra e gerar maior garantia de renda para o produtor. Além do que, introduzir mais produtos que poderiam ser feitos pelos produtores, como exemplo da bolacha que, em vez de no café da manhã ser servida a de água e sal, comprada via processo de licitação, poder-se-ia ter alguma associação produtora de bolachas, assim como outros produtos com valor agregado, como a farinha de mandioca, que poderia ser comprada para a alimentação escolar por meio da chamada pública, estimulando a produção local da agricultura familiar, em conformidade com a vigilância sanitária.

Já para o agrônomo do EDR de Presidente Prudente, as limitações do programa ligam-se aos produtores que participam do PNAE no contexto regional, mas não entregam via associação ou cooperativa, porque elas permitem flexibilidade e que se tenha uma diversidade maior de produtos, o que dificilmente um produtor sozinho conseguiria ter.

É visto, portanto, que realidades como a de Regente Feijó, se configuram como uma limitação em relação à variedade de produtos entregues à alimentação escolar e à inserção dos produtores em outras políticas públicas. Contudo, mesmo que a ausência de uma organização coletiva diminua as possibilidades de participação dos produtores rurais em novos programas, acredito que a formação de um grupo informal no município é uma conquista no sentido de superar todas as limitações existentes para participar de uma política pública e de cooperar localmente para que se tenha um conjunto de produtores que entregam no PNAE e que juntos com outros atores sociais fazem parte do arranjo institucional local.

Desse modo, como sugestões de melhorias ao programa, o agrônomo do EDR de Presidente Prudente destaca que há a necessidade de trabalhar o associativismo para o produtor conseguir participar não só do PNAE, mas de diversas políticas públicas, entre elas o PMAIS, para que assim possa se garantir mercados para os produtores, que antes eram ocupados por atravessadores, intermediação comercial e grandes empresas.

Já para o agrônomo do EDR de Dracena, poder-se-ia ampliar a sua divulgação, com resultados de experiências positivas da aplicação de recursos para aumentar a adesão de produtos da agricultura familiar no PNAE, além de expandir a fiscalização por parte do Tribunal

de Contas para ver se realmente o programa está funcionando, e que para o entrevistado em muitos casos é falha, já que poucos municípios recebem punição por não colocarem em prática o que é determinado pela lei nº 11.947, que regulamenta as ações do PNAE.

De qualquer modo, os entrevistados consideram importante a continuidade do programa frente aos resultados positivos que conquistou no cenário dos municípios tanto para a alimentação escolar, como pela inserção da agricultura familiar. O agricultor precisa dessa garantia de comercialização, uma vez que vários produtores já sofreram o impacto da ausência do PAA.

Contudo, é fato que essas políticas públicas não deram conta de suprir o problema do êxodo rural, sobretudo dos mais jovens na produção agropecuária, pois como sinaliza o entrevistado no EDR de Dracena, essa questão não tem a ver somente com a renda conquistada, por exemplo, com a participação em políticas públicas como o PNAE, mas com a própria vivência no campo, já que mesmo com todo tipo de recurso que a pessoa tem em casa, ela não estará na cidade, precisará andar em estrada de terra, portanto, para uma pessoa voltar a morar no campo, consideram-se vários fatores.

Do mesmo modo, o agrônomo do EDR de Presidente Prudente, ressalta que os programas governamentais ainda não têm o poder de alterar a questão do êxodo rural, pois, essas iniciativas de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar podem ajudar a conter a evasão dos jovens, mas, efetivamente, para alguém viver no campo, precisa ter qualidade de vida melhor ou igual do que ela tem na cidade para assim poder pensar nesse retorno.

Essa qualidade de vida cabe, contudo, ser pensada como algo relativo, uma vez que nem todas as pessoas que moram nas cidades vivenciam essa situação, e nem todas as pessoas que moram na zona rural possuem uma realidade em que não haja essas condições, ou seja, infraestrutura, acesso a luz, água potável, internet, telefone, casas de alvenaria, entre outras. Existe uma diversidade de contextos, sobre a questão da qualidade de vida obtida na cidade e no campo, que não se pode generalizar.

O que se observa, contudo, é que quando não há qualidade de vida tanto na zona urbana, como na zona rural, as pessoas preferem permanecer morando nas cidades do que migrarem novamente para o campo, pois a dificuldade de acesso muitas vezes sem a presença, por exemplo, de transportes públicos e asfalto, torna-se um empecilho, dificultando mesmo com a existência de políticas públicas o retorno dos mais jovens.

De qualquer modo, as opiniões dos entrevistados indicam que não é fácil superar o problema do êxodo rural, mesmo com todas as iniciativas feitas até então. Todavia, para aqueles

que continuam no campo, o PNAE tem trazido benefícios aos produtores rurais, à alimentação escolar, mostrando desse modo, que a ação de determinados atores sociais presentes no arranjo institucional é responsável pelos resultados alcançados positivamente em muitos municípios e isso inclui os funcionários dos EDRs entrevistados que cooperaram, nesse sentido, sobretudo no processo de implantação do PNAE na escala local, e na aglutinação dos demais atores sociais existentes.

## **5.2 O papel dos agrônomos das Casas da Agricultura na formação dos arranjos institucionais em Dracena e Regente Feijó.**

Se no subitem anterior tratamos de esboçar a participação dos agrônomos do EDRs enquanto atores sociais necessários para o estabelecimento do PNAE nos municípios estudados, neste subcapítulo, trataremos de apresentar de que maneira os agrônomos das Casas da Agricultura presentes em Dracena e em Regente Feijó, cooperaram para o desenvolvimento deste programa e auxiliam na formação do arranjo institucional local.

Antes disso, é importante decifrar que as Casas da Agricultura no Estado de São Paulo têm como função, promover a assistência técnica e extensão rural, e o acesso dos produtores rurais às políticas públicas, sejam estas do governo federal ou estadual, nos municípios em que estão sediadas.

Presentes como instituições do governo do Estado de São Paulo, desde a década de 1960, parte delas passou, nos anos 1990, por um processo de municipalização, a partir do convênio SEIAA (Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento), estabelecido entre o governo do Estado de São Paulo e os municípios, por meio de repasses financeiros às prefeituras, que devem utilizá-lo para a contratação de funcionários, e nos trabalhos executados para estimular a agricultura e apoiar o produtor rural no cenário municipal (ARAUJO et al, 2002; SÃO PAULO, 2017)

O processo de contratação de funcionários para trabalhar nas Casas da Agricultura nos municípios vincula-se à política do governo estadual de não mais realizar concursos públicos nessas instituições, que com a aposentadoria dos antigos servidores, ficam sem a reposição de funcionários<sup>55</sup>. Desse modo, há alguns problemas institucionais, porque muitos agrônomos

---

<sup>55</sup> Em novembro 2017, a Secretária de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo abriu edital de concurso para preencher 156 vagas, entre elas 95 vagas para Assistente Agropecuário que necessita de formação superior em agronomia ou veterinária. Tal concurso pode trazer novas ações às Casas da Agricultura do Estado de

contratados pelas prefeituras não têm o mesmo nível salarial que os agrônomos da CATI, além do que a própria incumbência da prefeitura sobre as Casas da Agricultura gera, muitas vezes desencontros com o sistema de trabalho da CATI, criando uma “prefeiturização do sistema” (ARAÚJO et al, 2002).

Sob esse cenário que as Casas da Agricultura enfrentam, e a importância que as mesmas expressam para garantir ao produtor rural o acesso a políticas públicas, trataremos de esboçar a atuação dos agrônomos presentes neste órgão, que coopera para a execução do PNAE em Dracena e Regente Feijó, pois a ação desses profissionais reflete diretamente nos resultados alcançados pelo programa localmente.

Os agrônomos entrevistados da Casa da Agricultura de Dracena e de Regente Feijó, enquanto atores sociais necessários para a execução do PNAE, possuem diferenças tanto do ponto de vista do vínculo que possuem com este órgão do estado sediado nos municípios, como pela própria atuação que desempenham e desempenharam a respeito da execução deste programa.

Ao que condiz sobre o vínculo estabelecido, o agrônomo entrevistado na Casa da Agricultura em Dracena é concursado e trabalha pela CATI desde 1982, de forma que pertence ao grupo de agrônomos do EDR, todavia, pela falta no município tanto de agrônomos contratados e, principalmente de concursados, acabou assumindo as funções daquela instituição, e é entendido como o agrônomo daquele estabelecimento.

Em Regente Feijó, por outro lado, a agrônoma da Casa da Agricultura é contratada pela prefeitura municipal<sup>56</sup> desde 2003, e exerceu um papel importante no desenvolvimento do PNAE no município, entre os anos de 2013 e 2014, quando retornou às suas funções, uma vez que, desde 2008, estava afastada do trabalho.

Em Dracena, o agrônomo entrevistado também atua diretamente com a implementação das políticas públicas do governo federal, a exemplo do PNAE, e o foco direto que as Casas da Agricultura tem empregado no programa estadual, o Microbacias II.

O apoio oferecido pelas Casas da Agricultura, constitui-se em Dracena, diretamente as organizações coletivas dos produtores rurais presentes no município, a exemplo da APRD/COOPADRA, e em Regente Feijó, para os produtores rurais que participam através da constituição de um grupo informal.

---

São Paulo, que até então se mantinham sucateadas, frente aos poucos técnicos que atuavam sobre a demanda dos municípios nas atividades agropecuárias.

<sup>56</sup> Em Regente Feijó, não há agrônomos concursados da CATI, pois todos são contratados pela prefeitura.

As duas Casas da Agricultura realizaram um trabalho de apoio à participação direta dos produtores rurais na institucionalização do PNAE nos municípios, que as colocam como atores sociais importantes neste processo.

Ou seja, enquanto os EDRs mencionados no item anterior tiveram um papel de articular todos os atores sociais necessários tanto em Dracena quanto em Regente Feijó, ainda que em períodos distintos para executar a política pública, e promover a inserção da agricultura familiar, os agrônomos das Casas da Agricultura fizeram um trabalho direto com os produtores de modo a instrumentalizados e facilitar a participação destes no programa.

Em Dracena, a principal assessoria dada pela Casa da Agricultura ocorreu nas associações de produtores, executando treinamentos, auxiliando na implantação dos primeiros projetos de venda direcionados ao programa. Foram feitas várias reuniões nas associações, com o objetivo de instrumentalizá-las e repassar as informações à presidente e aos funcionários sobre como elaborar os projetos de venda, ensinando o passo-a-passo para depois eles próprios seguirem com a operacionalização do programa.

As associações de produtores rurais, contudo, não apresentaram grandes dificuldades, tornando-se capazes de se organizar e vender ao programa por conta própria, uma vez que no município de Dracena, elas já possuíam a experiência de participação em políticas de compra da agricultura familiar, a partir do PAA, facilitada, sobretudo, com relação aos projetos de venda, já que com relação a aceitação do tipo de produto entregue pelos produtores rurais, os programas possuem diferenças.

Dracena foi um dos primeiros municípios a se estruturar para vender produtos para a alimentação escolar no contexto do EDR, assim que a lei de inserção da agricultura familiar foi institucionalizada em 2009, e isso se deve ao envolvimento tanto da Casa da Agricultura, estimulando as associações localmente, como o próprio Setor da Alimentação Escolar, na figura da nutricionista, que se mostrou receptiva quanto a aceitação dos gêneros alimentícios entregues pelos produtores rurais.

Montou-se, assim, no município uma organização, ou um verdadeiro arranjo institucional, no qual agrônomos do EDR e da Casa da Agricultura, nutricionista e presidentes das associações conversavam, faziam reuniões para discutir e planejar ações a respeito do PNAE.

Em Dracena, a existência de organizações coletivas trouxe, num primeiro momento, a necessidade do apoio institucional da Casa da Agricultura para participação no PNAE. Isso, entretanto, excluiu produtores rurais não participantes das associações do programa, uma vez

que, a própria diretriz do PNAE apoia a participação de organizações coletivas de produtores rurais.

O público alvo, desse modo, para a aplicação de políticas públicas com o PNAE passa a ser as associações e cooperativas, como observado em Dracena, e quando não há esse tipo de organização coletiva, ou quando essas instituições não têm apoio das Casas da Agricultura dificilmente existe o desenvolvimento de programas como o da alimentação escolar.

O caso de Regente Feijó, foge à regra, portanto, pois a existência de um grupo informal formado por um conjunto de produtores para participar do PNAE em 2013, traz por um lado, a inexistência no município de uma organização coletiva que pudesse participar do programa e, por outro, a participação massiva da Casa da Agricultura com apoio total na criação deste grupo informal na implementação do PNAE no município.

A participação da Casa da Agricultura no que condiz ao PNAE, se faz muito importante no contexto do município, uma vez que atua diretamente na elaboração e no acompanhamento da execução dos projetos de venda dos agricultores familiares participantes do programa.

No projeto de comercialização ao PNAE, consta o nome de cada produtor participante, o tipo de gênero alimentício que ele vai entregar, a quantidade semanal requerida e o valor a ser pago, a DAP física<sup>57</sup>, o número da conta bancária e a assinatura de um agricultor familiar representando os demais participantes do grupo informal. Esse grupo, além de ter sido formado com o apoio da Casa da Agricultura, conta com essa instituição para sua composição, de modo que ela entra em contato com os produtores participantes, considerando o tipo de produto que eles podem entregar para ser utilizado no preparo dos alimentos na alimentação escolar.

É feito o acompanhamento do grupo através de reuniões, que são realizadas no começo do ano, entre os agrônomos da Casa da Agricultura e o Setor da Alimentação Escolar, representado na figura dos membros da cozinha piloto<sup>58</sup>, entre eles a nutricionista, para se

---

<sup>57</sup> É importante destacar que, quando os produtores entregam no PNAE por meio de uma organização coletiva, como as associações, esta por ter a DAP jurídica, recebe pelos produtos entregues à alimentação escolar, e depois faz a distribuição do valor aos produtores associados, diferentemente daqueles que entregam no PNAE por meio de grupos informais, onde se apresenta o número da DAP física de cada produtor e o pagamento é feito diretamente na conta bancária de cada um.

<sup>58</sup> A cozinha piloto em Regente Feijó concentra grande parte do preparo dos alimentos para as escolas do município. Ela é coordenada por três pessoas que exercem funções importantes, sendo a nutricionista, a chefe da alimentação escolar - porque em Regente Feijó além da nutricionista, existe esse profissional que coordena toda a alimentação escolar do município, e a secretária da chefe da alimentação escolar. Por isso quando utilizarmos o termo cozinha piloto, estamos nos referindo a esses três profissionais que trabalham em conjunto e se auxiliam mutuamente para o funcionamento da alimentação escolar.



definir os tipos, quantidades e preços<sup>59</sup> a serem pagos aos produtos comprados da agricultura familiar.

Ali se faz, segundo a entrevistada:

a identificação dos produtores que tenham o produto, que queiram entregar e se realiza a distribuição conforme a oferta, uma vez que nem sempre os produtores têm determinados produtos requeridos pelo PNAE. Muitas vezes os produtores têm a mesma mercadoria, sendo a quantidade distribuída de maneira equitativa entre eles, sendo formalizado o projeto de comercialização (AGRONOMA DA CASA DE AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2017).

O projeto é formulado para ser executado durante o ano letivo das escolas, após a chamada pública, sendo que, a necessidade de elaboração de mais de um projeto de venda ao longo do ano pode ocorrer, em razão de uma defasagem muito grande entre o preço pago a determinados produtos no PNAE e o vigente no mercado. Nesse caso, se faz uma chamada específica daquele item, com a adequação de preço, como assinala a entrevistada:

[...] vamos dizer assim este ano, por exemplo, o valor do limão, vamos supor que o preço do limão dispare no mercado, aí o programa permite que se faça uma chamada pública específica daquele item, para fazer a readequação de preço, aí faz o projeto de novo com o nome dos produtores daquele produto, quantidade e preço, todo processo novamente (AGRONOMA DA CASA DE AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2017).

Observa-se, deste modo, que o apoio dado pela Casa da Agricultura em Regente Feijó diretamente aos produtores rurais, com relação a elaboração dos projetos de venda e da inserção dos agricultores familiares no programa, a coloca como um ator social extremamente importante no arranjo institucional presente no município, já que pela ausência de uma organização coletiva, a agrônoma da Casa da Agricultura assume este papel.

Além disso, a parceria estabelecida entre esta instituição e o sociólogo da CODEAGRO, designado pela CATI, entre os anos de 2013 e 2014, possibilitou que o programa se desenvolvesse no município, que se formasse um arranjo institucional local, a partir do contato direto também com o pessoal da Cozinha Piloto, e alcançasse, deste modo, os 30% dos valores repassados pelo FNDE para a aquisição de produtos da agricultura familiar em 2015.

Nesse mesmo período, o sociólogo da CODEAGRO estimulou que a agrônoma da Casa da Agricultura de Regente Feijó, o pessoal da cozinha piloto e o representante dos produtores

---

<sup>59</sup> Os preços são definidos a partir de uma média, após a cotação feita pelo pessoal da cozinha piloto em três mercados locais, e a opinião de preço de um agricultor familiar participante do programa, e que assina o projeto de venda.

rurais<sup>60</sup>, participassem de diversos eventos promovidos pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, de modo a facilitar o desenvolvimento do PNAE no município.

Isso sinaliza, que além da Casa da Agricultura, outros atores sociais mostraram-se interessados e participativos no sentido de fomentar a alimentação escolar do município com produtos da agricultura familiar. Desse modo, a parceria estabelecida localmente entre a Casa da Agricultura e a própria cozinha piloto, decifram o ponto chave, ou metaforizando o “coração” do PNAE localmente, uma vez que é a partir desta relação estabelecida e da formação deste arranjo institucional que temos o desenvolvimento do programa em Regente Feijó.

Do mesmo modo que em Dracena, a atuação do EDR, da Casa da Agricultura, a nutricionista da alimentação escolar e a presença das associações dos produtores rurais constitui-se como parte do arranjo institucional local fomentado para a execução do PNAE.

Isso reflete também na própria percepção da existência de territórios que se constituem nos municípios, através do papel ou das relações de poder que são estabelecidas entre cada ator no arranjo institucional responsável pela execução do PNAE.

Do ponto de vista da atuação do agrônomo da Casa da Agricultura em Dracena, além de atuar diretamente nas associações, na elaboração dos projetos iniciais de venda como podemos observar, ele se empenhou em estimular a prática do associativismo e do cooperativismo nas organizações coletivas estabelecidas no município, através de cursos e treinamentos que eram oferecidos pelo ICA<sup>61</sup> (Instituto de Cooperativismo e Associativismo), do Estado de São Paulo e pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), aos produtores para ganharem força para se inserir de forma competitiva no mercado.

Atualmente, as Casas da Agricultura tanto de Dracena quanto de Regente Feijó, não realizam mais nenhum tipo de capacitação aos produtores associada, por exemplo, a questão da comercialização, essa parte fica por conta dos EDRs, cabendo aos produtores rurais o interesse em buscá-las, e aos agrônomos das Casas da Agricultura a função de incentivá-los a participar.

O que se observa é que em relação à participação dos produtores rurais no PNAE, tanto em Dracena quanto em Regente Feijó, houve uma certa seletividade, de modo que no primeiro município, participaram aqueles que já estavam envolvidos com o PAA, contudo, tiveram que alterar a qualidade do produto entregue, já que no programa citado não havia nenhuma exigência para se entregar gêneros alimentícios. Muitos produtores para entregar no PNAE fizeram diversos treinamentos sobre a qualidade dos produtos com o pessoal da CEAGESP

---

<sup>60</sup> O representante dos produtores rurais é aquele que assina o projeto de venda.

<sup>61</sup> Integrante da CODEAGRO.

(Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo), trazidos pelo EDR de Dracena, assim como as associações, que foram instrumentalizadas a não aceitar produtos de baixa qualidade.

Segundo o agrônomo entrevistado:

Todo esse cuidado com o tipo de produto entregue na alimentação escolar trouxe um receio para os produtores participantes de assumir o compromisso semanal da entrega, da qualidade e da regularidade, e a nutricionista auxiliou muito nesse sentido, além de permitir a troca de produtos na preparação da alimentação escolar, quando o produtor não pudesse entregar. Ela estava realmente empenhada em fazer o programa funcionar (AGRONOMO DA CASA DA AGRICULTURA DE DRACENA, março de 2017).

Já em Regente Feijó, a participação dos produtores ocorreu daqueles que foram convidados primeiramente pela Casa da Agricultura para compor o grupo informal de modo a buscar atingir os 30% exigidos por lei de compras da agricultura familiar.

Ou seja, o PNAE passou a ter suas primeiras iniciativas de compras da agricultura familiar em Regente Feijó em 2009, com a institucionalização da lei 11.947, por meio da divulgação feita pelo EDR, aos municípios da regional. Contudo, poucos produtores em Regente Feijó, tiveram interesse em participar do programa neste momento. A Casa da Agricultura neste período recorreu à Associação de Produtores do Bairro Palmitalzinho, existente no município, contudo, em razão de serem produtores de café e de leite e não olericultores, muitos não tiveram interesse em participar.

Os produtores da associação nessa época não pensavam em montar um mini laticínio e pausterizar o leite para vender para a alimentação escolar, já que a demanda no município era e é pequena e, frente a outros mercados, teria a concorrência de grandes laticínios. Isso, portanto, reflete a própria dificuldade da associação em concorrer com outros agentes do mercado, de modo a inibir suas ações, limitando-se a entrega do leite para os laticínios não tendo força suficiente para competir com eles.

Apenas um produtor desta associação se dispôs a entregar limões que tinha plantado em sua propriedade para ajudar no desenvolvimento do programa, além de outros dois produtores que não participam desta associação também aceitaram, iniciando o PNAE no município com três produtores participantes, já que muitos não conheciam o programa e tinham receio também em participar, e deste modo, frente ao que se entregava, não se alcançava os 30% de recursos do FNDE.

O alcance dos 30% no município só ocorreu após o ano de 2013, em 2015, graças as ações executadas pela agrônoma entrevistada da Casa da Agricultura que se preocupou em

inserir os produtores rurais, além da participação de outros atores sociais no município<sup>62</sup>, que se mostraram dispostos a fazer o programa funcionar.

Foi feito um trabalho muito grande, segundo a agrônoma da Casa da Agricultura:

Para engajar novos produtores em 2013, inserindo uma grande quantidade de frutas da agricultura familiar na alimentação escolar, que se restringia ao oferecimento da maçã e da banana compradas pelo processo de licitação, adaptando-se inclusive à sazonalidade das novas aquisições, procurando ofertá-las ao máximo, no período de produção, como a poncã, o mamão, entre outras frutas. Nesse período, o próprio aumento na aquisição de frutas, que têm preços mais elevados, ajudou o município a alcançar os 30% (AGRONOMA DA CASA DA AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, março de 2017).

O suporte dado a entrega dos produtos da agricultura familiar no PNAE, associado ao envolvimento do pessoal da Cozinha Piloto, trouxeram, portanto, resultados significativos quanto ao desenvolvimento deste programa na escala do município, estrutura que se mantém até dos dias atuais, graças ao envolvimento que os atores sociais destes órgãos municipais tiveram para alavancar as ações da alimentação escolar.

Muito se faz do ponto de vista da Casa da Agricultura, quanto à orientação dada aos produtores sobre a entrega de produtos *in natura* com qualidade, e também aos funcionários da cozinha piloto, aos problemas que podem afetar a produção do agricultor familiar, associados a fatores de ordem climática, entre outros.

A própria remuneração do produtor no programa teve alterações com a participação da agrônoma da Casa da Agricultura de Regente Feijó neste processo em 2013, pois, anteriormente, os preços pagos não eram atrativos, e isso não estimulava o próprio produtor a participar, já que a cotação não era realizada da forma que é feita atualmente. Ou seja, antes não se fazia a pesquisa em três mercados, como recomendado pela própria legislação, mas apenas em um, contando este com um preço inferior comparado aos demais estabelecimentos, justamente porque não era o preço de “banca”, e sim um colocado para ganhar a concorrência da prefeitura no processo de licitação.

---

<sup>62</sup> Além da Casa da Agricultura, na figura da agrônoma entrevistada, da presença na época do sociólogo, ocorreram algumas mudanças na cozinha piloto, ligadas a entrada da atual nutricionista e da secretária da chefe da alimentação escolar, que se empenhou muito em entender o funcionamento do PNAE e estimular a entrada dos produtos da agricultura familiar, já que toda parte de recebimento e distribuição de mercadorias dos produtores, na alimentação para as escolas, é feito por meio dela. O ano de 2013 foi realmente um marco na alimentação escolar do município de Regente Feijó, em virtude da entrada de um conjunto de atores sociais que se empenharam para atingir os 30%, exigidos pela legislação.

Foi com a alteração realizada no estabelecimento dos preços pagos aos produtos entregues, que aumentou o interesse dos produtores pelo PNAE, e passou a obter uma diversidade maior de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Isso expressa, portanto, a importância que a atuação de determinados atores sociais tiveram no município a exemplo da agrônoma entrevistada para a determinação de algumas mudanças a respeito do funcionamento do programa, incluindo a elaboração dos preços pagos aos produtos entregues.

O perfil municipal dos produtores que entregam no PNAE mescla-se no município de Regente Feijó, entre aqueles que possuem uma certa estrutura de produção e aqueles que possuem menos, pois algum nível de adoção tecnológica eles utilizam, alguns tem por exemplo, equipamentos de irrigação, adquiridos com recursos próprios, e em Dracena, os produtores que entregam na alimentação escolar, são, em sua maioria, aqueles que já tem uma estrutura de produção, que quando iniciaram sua participação, já produziam e tinham certa experiência, sobretudo no ramo das olerícolas, pois os que começaram a produzir para entregar no PNAE e possuíam menos recursos, eram poucos.

Em Regente Feijó, existem atualmente 15 produtores participantes, dos quais se caracterizam como médios e pequenos produtores, sendo que 80% são proprietários e 20% arrendatários, e a maioria pertence ao grupo informal desde 2013, uma vez que um ou outro produtor ficou interessado em entregar no programa, porque observou com os produtores participantes que a iniciativa tem dado certo, inclusive produtores de outros municípios vizinhos passaram a entregar na alimentação escolar de Regente Feijó<sup>63</sup>. No ano de 2016, o número de agricultores que entregava no PNAE era de 20, reduziu-se, portanto, em 2017, porque o pessoal da cozinha piloto decidiu cortá-los, já que eles não assumiam o compromisso da entrega e entregavam quando queriam, quando o preço no mercado não era atrativo para eles.

Em Dracena, o envolvimento dos produtores com o PNAE, parte, portanto, de uma relação mais direta entre a entrega dos produtos na sede da cooperativa/associação. Para o agrônomo entrevistado, existe uma concentração de decisões nas mãos da presidente.

Ou seja, nos anos iniciais de implantação do programa, ou melhor dizendo, nas primeiras chamadas públicas, havia, segundo o entrevistado, uma participação maior dos produtores juntamente com a presidente da associação nas reuniões de decisão sobre qual

---

<sup>63</sup> Dos participantes atualmente em Regente Feijó, dez (10) produtores são do município e cinco (5) são dos municípios vizinhos, como Anhumas e Taciba.

agricultor entregaria determinada mercadoria, qual preço a ser pago, que eram realizadas junto com a nutricionista responsável pela alimentação escolar.

Atualmente, isso se perdeu, já que as decisões de quem vai entregar, e os preços pagos se faz sob poder da presidente da associação/cooperativa. Isso mostra que existe uma concentração das decisões nas mãos da presidente, o que, inibe a participação do produtor que é o principal fornecedor dos produtos alimentícios à alimentação escolar, ainda que seja mediado pela cooperativa.

A não participação do produtor sobre as decisões tomadas a respeito do que é determinado na comercialização do PNAE, o coloca em papel de subordinação ao invés de ser evidenciado como o principal sujeito nesse processo, assim como, aumenta a falta de conhecimento do produtor sobre as políticas públicas, já que nem todos que participam do PNAE têm clareza de como funciona o programa.

Tanto em Dracena como em Regente Feijó, existem muitos produtores que não conhecem o PNAE, e podemos afirmar que não somente os que não participam, pois muitos que entregam no programa, não têm conhecimento da dimensão total do mesmo, como representado na fala da agrônoma da Casa da Agricultura de Regente Feijó:

Alguns produtores nem sabem que para entregar na alimentação escolar, têm que fazer um projeto de venda; que entre o grupo informal, existe um produtor que os representa e assina o projeto que existe cotação de preço no município para formular o preço pago nos produtos da alimentação escolar, enfim muitos só conhecem a etapa que participam que é a apresentação dos produtos, com os preços, e o que cada um poderá entregar.

Deste modo, é interessante notar que para muitos produtores, o PNAE funciona como um comércio local, não sendo entendido muitas vezes como uma política pública.

O que poderia ser feito localmente é trabalhar com esses produtores a lógica de estabelecimento de um programa como o PNAE no município, contudo, isso caberia o interesse dos atores sociais envolvidos que, por vezes, não se voltam para essa iniciativa.

A inserção de novos produtores no programa, segundo a entrevistada, dependeria de estímulos dados em âmbito municipal, além de mudanças ligadas a própria produção de alguns produtores, pois muitos só trabalham com o gado de corte, e também do próprio interesse dos agricultores familiares em obter essa participação.

Contudo, para a agrônoma de Regente Feijó, a entrada de novos produtores no programa, não traria, do ponto de vista da execução do PNAE localmente, pontos positivos, pois, segundo ela, os 15 produtores participantes são suficientes para atender a demanda da

alimentação escolar do município, e a chegada de novos produtores, traria questões a serem tratadas do ponto de vista da alteração da quantidade de mercadorias entregues, uma vez que teriam que ser divididas entre os participantes, e isso poderia gerar uma disputa interna.

Mesmo que não haja interesse local, sobretudo do município de Regente Feijó, em inserir novos produtores considerando os conflitos que poderiam ocorrer entre os mesmos, é interessante frisar que os agricultores familiares interessados têm o direito de se inserir no programa, independente do que isso poderia gerar do ponto de vista da execução do PNAE.

Todavia, o que se observa na realidade do município é que não existe uma procura de outros produtores para aderirem ao programa, cabendo, deste modo, a iniciativa da agrônoma da Casa da Agricultura de trabalhar com os agricultores já participantes, a inserção de novos produtos pelos produtores fornecedores da alimentação escolar.

Essa questão leva a algumas dificuldades encontradas no contexto do município para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar no PNAE, entre elas a falta de diversificação da produção, uma vez que se torna complicado estimular os produtores para uma grande variedade de cultivos, já que a demanda da cozinha piloto é pequena. Existe também o problema de escoamento da produção para outros canais de comercialização, porque o pequeno produtor rural fica restrito ao mercado local. E, ao mesmo tempo, há o receio da agrônoma da Casa da Agricultura e a nutricionista da cozinha piloto, em estimular os agricultores a produzirem determinados produtos e depois não terem como expandir sua produção para outros canais de comercialização.

Segundo a agrônoma de Regente Feijó:

Teve um produtor que me ofereceu o Tomate Cereja, ele trouxe para mim experimentar, eu aprovei porque tem uns tomatinhos que são ácidos, eu peguei e provei era gostoso, eu levei na cozinha piloto, fizeram teste, eu sugeri que desse o tomate como fruta, principalmente na creche, não precisa ser só em salada, e foi feito e deu certo. O produtor achou que podia aumentar a produção dele, só que ele aumentou num nível que a cozinha piloto não conseguiu absorver, e ele teve um problema ano passado que ele tentou colocar no mercado e o mercado não aceitou [...] (AGRONOMA DA CASA DA AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2017).  
Interessante.

Existe também no município a dificuldade para diversificar a entrega de produtos na alimentação escolar em razão da própria falta de infraestrutura de armazenamento da cozinha piloto, que limita a entrega de alguns produtos, que poderiam ser entregues no início da semana e ter disponível para ser consumido. A agrônoma cita o exemplo do abacate, que não dá para ampliar a quantidade entregue, pois ela tem que ser pequena justamente por que não tem um

lugar para esperar o seu amadurecimento, não tem uma câmara fria, e se o produtor traz o abacate já amadurecido, nem todos vão estar no mesmo ponto, por isso a quantidade requerida é pequena.

Outro ponto relacionado à dificuldade de estimular a diversificação dos produtores está associado a não aceitação dos produtos nas escolas, como a banana da terra, o quiabo e o jiló, e que os produtores têm em suas propriedades. Os funcionários da cozinha piloto, procuram inserir produtos como a berinjela na preparação de tortas, que possibilitam assim a entrega pela agricultura familiar, já que de outro modo, não há aceitação pelos alunos.

Também existe a questão do milho que deve ser entregue sem casca, assim como a mandioca, já que a nutricionista da cozinha piloto não aceita de outro modo. Além do que, muitos produtores produzem frutas, que poderiam ser colocadas na alimentação escolar, mas não há essa possibilidade devido ao período de safra, por exemplo da manga e da lichia, que não coincidem com o calendário escolar.

Existe por parte da Casa da Agricultura e da cozinha piloto, o estímulo à produção de ervas para se entregar na alimentação escolar, como a erva doce, cidreira e hortelã para o preparo de chás, e da goiaba, todavia, numa quantidade pequena, pois incentivar numa escala mais ampla de comercialização poderia trazer dificuldades ao produtor.

Além disso, a própria diversificação da agricultura familiar para a alimentação escolar esbarra na questão de que no município de Regente Feijó, a alimentação servida nas escolas, também vai para os professores e, muitas vezes, a não aceitação dos produtos da agricultura familiar no preparo da alimentação escolar, vem dos próprios professores e não dos alunos, associadas a pequenas coisas como a cor da casca da banana, o tamanho da melancia, entre outros.

Isso reflete uma situação, em que seria necessário explicar aos professores que o recurso enviado pelos governos federais e estaduais para a alimentação escolar não os inclui, e, desse modo, deveriam aceitar sem reclamações o que é oferecido como alimento nas unidades de ensino do município.

Por isso, a agrônoma acredita que deveria ser feito um trabalho nas escolas para conhecimento da produção do agricultor familiar, porque dá a entender que o produto vem direto da quitanda e do Ceasa, como se não houvesse uma produção na área rural, existindo uma resistência com o que vem direto do campo.

É necessário também nas escolas, uma equipe que incentive as crianças e adolescentes a se alimentar de determinados produtos, para que elas possam ampliar seu paladar para outras frutas, legumes e verduras, além do que já consomem.



Em Dracena, também existem problemas associados a diversificação de cultivos, ligados sobretudo, a resistência dos produtores em investir em novos cultivos. O agrônomo entrevistado alega que as associações locais são diversificadas em termos de produtos entregues porque possuem um grande número de associados, com variadas produções e assim conseguem atender a alimentação escolar. Contudo, isso não significa que o produtor seja diversificado, já que existem muitos agricultores que tem o mesmo tipo de produção. É necessário, portanto, que eles diversifiquem sua produção, para ampliar o número de produtos ofertados pelas associações ou cooperativa.

A não existência de uma associação de produtores no município de Regente Feijó que venda para a alimentação escolar<sup>64</sup>, também prejudica a própria diversificação e a comercialização dos produtores que poderiam ampliar seus canais de venda para outras regiões, facilitando o acesso. Inclusive muitos desses produtores perdem a oportunidade de participar de outros canais de comercialização criados pelas políticas públicas, como o PPAIS e o Microbacias II que pode financiar melhorias e aquisições para as associações ampliarem seu acesso ao mercado, como ocorreu no município de Dracena.

É interessante colocar que houve interesse dos produtores em Regente Feijó, que entregam por meio do grupo informal na alimentação escolar, em formar uma associação no ano de 2014, para entregar na época no PAA, porque a Casa da Agricultura tentou inseri-los de forma individual no programa, só que a burocracia os impediu de participar. Na época, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), falava-se que a prioridade era por meio das associações, então não acabaram participando de forma individual. Depois o programa também diminuiu seus recursos, não se aprovaram mais projetos, e desse modo a ação de se criar uma associação no município para os produtores com interesse nas políticas públicas, foi deixado de lado.

A agrônoma entrevistada acredita que a própria característica do produtor ser individualista dificultou manter ações pautadas na coletividade em Regente Feijó, como ressalta:

Quando se pensa em formar uma associação, há a necessidade de produtores que abracem a causa, que tenham tempo disponível, porque existe a parte burocrática e se responsabilizar por essas ações é complicado. É necessário ter pessoas ou líderes, que tenham muita vontade, alguém à frente (AGRONOMA DA CASA DA AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2017).

---

<sup>64</sup> No município de Regente Feijó existe a Associação dos Produtores Rurais do Bairro Palmitalzinho e a Associação do Leite, no bairro do Pito Aceso. Elas não participam do PNAE, por não trabalharem com olericultura, mas sim na produção de café e leite, no caso da primeira e somente com o leite, no caso da segunda, e por não terem interesse de inserir o leite na alimentação, dado o volume de compras ser pequeno.

Outra dificuldade associada à participação dos produtores na alimentação escolar seria segundo o agrônomo entrevistado em Dracena, a manutenção de uma produção anual, uma vez que, é necessário conhecer a viabilidade de custo e venda de determinados produtos, e muitas vezes o produtor não tem esse tipo de informação. Já para a agrônoma de Regente Feijó, a produção anual de determinados produtos não é um problema, pois no município os agricultores que trabalham com a olericultura são bem estruturados.

Contudo, a indisponibilidade de recursos econômicos voltados para a alimentação escolar é um obstáculo colocado pelos dois agrônomos entrevistados, já que os repasses feitos pelos governos federal e estadual são insuficientes frente à demanda de alunos nos municípios, o que dificulta a ampliação da aquisição de produtos da agricultura familiar.

Além disso o agrônomo da Casa da Agricultura de Dracena também afirma que existe a ausência de profissionais dentro desta instituição para estimular novas produções pelos produtores rurais, sendo outra questão que deve ser discutida, já que a dependência do agricultor familiar para compreender determinadas políticas públicas volta-se para as organizações coletivas, mas principalmente para as Casas da Agricultura.

As políticas públicas, entre elas o PNAE, para o agrônomo entrevistado de Dracena, tem, portanto, auxiliado os produtores a encontrar novas formas de escoar a sua produção e a fortalecer as próprias associações e cooperativas. Todavia, é necessário expandir os canais de comercialização para além dos programas governamentais, principalmente as cooperativas, como no caso de Dracena, que conquistou através do Programa Microbacias II, um conjunto de infraestruturas que pode agregar valor a mercadoria do produtor.

Para o agrônomo entrevistado, os treinamentos realizados pelo EDR para ampliar as relações do produtor com o mercado, não tem apresentado evolução. É necessário, segundo ele, tentar a comercialização em novas localidades do Estado de São Paulo e até do Brasil, de modo a buscar alternativas de venda.

Todavia, devemos considerar que não é fácil para os tipos de organização coletiva, sobretudo as pequenas cooperativas, como a COOPADRA em Dracena, se inserirem em novos canais de comercialização, uma vez que a dependência da política pública como formas alternativas de venda é muito grande, sem contar a falta de experiência comparado a outras grandes instituições e até grandes cooperativas, e a presença do próprio atravessador que é complicada de se eliminar.

Esse é um problema real que devemos discorrer, pois, condições para implementar a produção do produtor hoje se tem, principalmente daquele agricultor que participa de uma

organização coletiva, que tem a preocupação em participar de políticas públicas em prol dos seus cooperados e/ou associados. Contudo, apenas agregar valor ao produto *in natura*, com o estabelecimento de equipamentos de miniprocessamento, *packin house*, e da pasteurização do leite como no caso da COOPADRA em Dracena, não é suficiente para eliminar os gargalos posteriormente associados principalmente à inserção desses agricultores em novos mercados.

A inserção em novos mercados constitui-se como um dos principais problemas das associações, principalmente das cooperativas que se formaram depois de participarem do Microbacias II, projeto executado que contou com apoio da Casa da Agricultura.

Contudo, se a busca de novos mercados para além das políticas públicas, constitui-se num desafio para a Cooperativa de Dracena; em Regente Feijó, o PNAE constituiu-se, do ponto de vista dos produtores, como uma opção nova de comercialização frente ao que estavam habituados a comercializar, com a venda a intermediários.

Contudo, a agrônoma da Casa da Agricultura em Regente Feijó também considera a dificuldade desses produtores em buscar novos canais de comercialização, sendo um grande ganho a própria participação no PNAE, uma vez que a ausência de uma organização coletiva, inibe, já de início, a própria tentativa e interesse de participar de novos canais de comercialização, além daquela representada localmente e de municípios próximos.

Assim, encontramos duas realidades: no município de Dracena, a presença de uma Cooperativa que também enfrenta problemas para inserir os produtores em novos canais de comercialização, além dos programas governamentais, e em Regente Feijó, a própria ausência de uma associação e/ou cooperativa que dificulta as tentativas que poderiam surgir na busca de novos mercados para além do PNAE.

Ou seja, a política pública trouxe para a realidade dos municípios formas de escoamento da produção e esperanças aos agricultores familiares que não haviam antes. Contudo, superar os desafios e insistir em outros mercados é algo difícil, que enfrenta concorrência de grandes organizações, nas quais pequenas instituições têm que concorrer nos processos licitatórios, como no caso da cooperativa de Dracena, e outros que já são eliminados de tentar essa disputa no caso dos produtores em Regente Feijó, que nem associado e/cooperados são.

Portanto, existem limitações tanto em Dracena como em Regente Feijó, do ponto de vista da busca de novos canais de comercialização que precisam ser superadas. Essa superação, contudo, é algo que devesse pensar, contudo, alcançá-las é uma conquista árdua quando se pensa nos desníveis da sociedade brasileira e nas formas desiguais de benefícios que há entre pequenos e grandes produtores, por exemplo.

É fundamental afirmarmos que as políticas públicas, a exemplo do próprio PNAE, trouxe uma nova possibilidade a esses agricultores familiares que estavam acostumados com a ausência de oportunidades.

Todavia, também devemos ponderar de acordo com a agrônoma da Casa da Agricultura de Regente Feijó que:

Existe um problema estrutural nas relações sociais no Brasil, ligados à má distribuição de renda e as desigualdades socioeconômicas que não se superam apenas com o desenvolvimento de um programa. O PNAE auxilia, em aspectos, como variedade e produtos na alimentação escolar, possibilidade de venda ao agricultor familiar, e se for bem executado e utilizado, tem grandes resultados (AGRÔNOMA DA CASA DA AGRICULTURA DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2017).

Para o agrônomo da Casa da Agricultura de Dracena, o PNAE também gera renda, combate à pobreza no campo, uma vez que as condições socioeconômicas dos produtores participantes neste município melhoraram. Além disso, as próprias organizações coletivas passaram a ampliar suas funções com o produtor, já que a política pública deu essa abertura.

O PNAE também trouxe grandes resultados para os agricultores em Regente Feijó, todavia, para agrônoma entrevistada, caberia alterar o projeto de venda anual, que exige a apresentação da quantidade semanal de produtos entregues. Poder-se-ia alterar para semestral, em razão da variedade de produtos existente e da própria sazonalidade dos produtos que pode ser entregue apenas num período do ano.

Os agrônomos entrevistados também afirmaram a importância da continuidade do programa como um canal de escoamento da produção familiar, necessário, frente a opção que se tornou para os produtores rurais.

Todavia, é fato que a participação dos agricultores em políticas públicas como o PNAE, não possibilita para esse segmento, esperanças tão grandes de melhorias das condições de vida, a não ser que o cenário do programa se alterasse, como o aumento no valor do recurso federal destinado por aluno e da porcentagem de compras da agricultura familiar.

Tal realidade, contudo, frente ao pouco interesse governamental em investir em políticas públicas, torna-se uma condição distante para se pensar sobre determinadas mudanças no PNAE, do mesmo modo que o programa não contém o problema do êxodo rural, porque ele tem causas muito mais ampla, do que sanar apenas o problema de oferecer aos mais jovens canais de comercialização.

Existe para os entrevistados, a preocupação também com a vocação com o trabalho no campo que está se perdendo entre os filhos dos produtores.

Deste modo, apresentar o PNAE como uma política que traz benefícios, também sobrepõe a outra ponta, que inclui problemas estruturais da sociedade como êxodo rural e que a política não consegue resolver.

O que se observa, contudo, é que a sua realização nos municípios traz opções de comercialização para aqueles produtores que já estão na atividade e que, portanto, encontram no programa uma oportunidade de melhorar a renda.

A presença dos agrônomos da Casa da Agricultura são importantes do ponto de vista da inserção e da execução do programa, pois enquanto atores sociais de um arranjo institucional formado localmente, eles desempenham um papel direto com os produtores rurais, e são responsáveis por muitos resultados alcançados no desenvolvimento do PNAE em cada município, como podemos observar pelas ações estabelecidas tanto em Dracena, como em Regente Feijó ainda que no segundo município tenhamos agrônomos contratados e que fogem à regra, portanto, da maioria de não terem interesses por políticas públicas que não sejam do âmbito do município.

### **5.3 O funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos arranjos institucionais dos municípios de Dracena e Regente Feijó.**

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) tem como principal função, a fiscalização da alimentação escolar, considerando tanto a aplicação dos recursos enviados pelo FNDE às prefeituras, como a distribuição dos alimentos na escola com o intuito de observar a qualidade do preparo da alimentação nas unidades de ensino, considerando questões de higiene (BRASIL, 2009).

Instituído por meio do artigo nº 3 da lei 8.913 de julho de 1994, que descentralizou o PNAE, o CAE, a partir da lei 11.947 de julho de 2009, passou também a fiscalizar os produtos adquiridos nos municípios por meio da agricultura familiar.

Na fiscalização da aplicação dos recursos, o CAE é responsável pela prestação de contas, além do parecer conclusivo da mesma, que é destinado aos tribunais de contas e demais órgãos de controle do governo federal (BRASIL, 2013).

Considerando sua importância frente a execução do PNAE, buscamos observar de que forma o CAE vem atuando nos municípios de Dracena e Regente Feijó, como atores sociais necessários na constituição do arranjo institucional local, contribuindo para o funcionamento do programa.

Para tanto, entrevistamos membros do Conselho, no caso de Dracena, a presidente do CAE, e em Regente Feijó, um membro representando o Setor da Educação no município, em razão da impossibilidade de falar diretamente com a presidente do conselho.

Sobre os membros do CAE, em cada município, podemos afirmar que este deve ser composto, segundo a Resolução nº 26 de junho de 2013, por sete (7) titulares, sendo: um representante do produtor executivo; dois do setor da educação, como professores; dois pais de alunos indicados pela Associação de Pais e Mestres, e dois representantes da sociedade civil, todos maiores de 18 anos. Cada membro titular deve ter o seu suplente, sendo o mandato estabelecido para quatro anos, podendo ser reeleitos.

Tanto em Dracena como em Regente Feijó, temos a composição deste conselho pelo número total de pessoas exigidos pela legislação, contudo, em termos de sua execução, podemos sinalizar algumas diferenças.

Em Dracena, temos no cargo de presidente do conselho, há cerca de 2 anos, a presidente da COOPADRA, que se inseriu no CAE, em decorrência do próprio contato estabelecido com o Setor da Alimentação Escolar no município, uma vez que a própria cooperativa abastece as escolas com produtos da agricultura familiar, de modo que a presidente da organização coletiva, de participante do conselho, por votos eleitos, chegou a presidente do CAE também.

Mesmo não entrevistando a presidente do conselho em Regente Feijó, temos conhecimento de que a mesma trabalha como Diretora de uma unidade de ensino na educação, e nossa entrevistada, na cozinha piloto, como secretária, estando presente no conselho há mais de cinco (5) anos. Devido à sua formação, em economia, foi indicada para compor o conselho, de modo a executar principalmente à prestação de contas dos alimentos comprados pela prefeitura, inclusive os da agricultura familiar.

A presença de uma agricultora representante dos produtores rurais no conselho, coloca Dracena sobre uma realidade diferente a muitos municípios, que em sua maioria tem membros do Setor de Educação e da Alimentação Escolar, além da sociedade civil no CAE.

Desse modo, isso revela uma representatividade e uma força que a própria presidente do conselho possui no cenário do município, frente a execução das políticas públicas, entre elas o PNAE.

A própria inserção da presidente no CAE, surgiu em razão da organização coletiva, que anos atrás era somente uma associação, de trabalhar com políticas públicas, entre elas o PAA, e da possibilidade que a presidente desta organização teve de se aproximar de outros órgãos municipais, como o CAE. Isso ocorreu em razão da própria inexistência no município do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), responsável por

fiscalizar o PAA, ficando esta tarefa sobre incumbência do CAE, que já tinha por função, antes da implantação da lei 11.947 de julho de 2009, de supervisionar o PNAE.

Todavia, a entrevistada afirma que a atuação do CAE se tornou mais efetiva no município a partir do momento em que o conselho passou a fiscalizar e prestar contas dos produtos adquiridos da agricultura familiar, ampliando suas funções.

Em Dracena, a presidente do CAE atua tanto na fiscalização da administração dos recursos que é destinado as prefeituras para gastarem na alimentação escolar, sendo este controle feito de forma mais rígida também pela nutricionista, como também na certificação da alimentação nas escolas, por meio de visitas regulares.

Em Regente Feijó, as funções do membro do conselho se restringem às de prestação de contas, que são registradas em ata e assinadas pela presidente do conselho. Todavia, a parte de visita e controle das escolas não é executado do mesmo modo que em Dracena, pois não há membros do CAE em Regente Feijó que façam isso.

Tanto em Dracena como em Regente Feijó, existem membros do conselho que não são atuantes, de modo que algumas funções acabam não sendo executadas no caso do segundo município, pois do primeiro, mesmo que pessoas designadas para tais funções não cumpram essas funções, existe na figura da presidente a disposição de fazê-las e, portanto, suprir essa carência.

Por isso que em Dracena, o controle de contas e a fiscalização nas escolas que são as partes mais importantes executadas pelo CAE funciona, porque a presidente toma a frente, principalmente as visitas periódicas as unidades de ensino.

Muitos integrantes do CAE em Dracena acabam, de vez em quando, visitando algumas escolas e almoçando para avaliarem como é servido e como é feita a alimentação, mas essa função fica, em grande parte do tempo, a cargo da presidente que traz para o grupo um parecer das fiscalizações nas escolas, e quando não pode, a suplente faz esse papel.

Em Regente Feijó, como a função de vistoriar a alimentação das escolas é ausente, porque os membros responsáveis não atuam, temos em relação às ações do CAE uma deficiência, gerando uma ação incompleta do conselho no município.

Isso ocorre também nas reuniões do conselho que servem para os membros discutirem os problemas que se tem no funcionamento do PNAE, registrar em ata os controles das contas e apresentar novos cardápios pela nutricionista, caso seja necessário executar alguma mudança, como introdução de novos produtos, trocas, ou seja, tudo é discutido pelos membros do CAE. Todavia, assim como em Dracena, em Regente Feijó, estas reuniões são realizadas pelo menos três vezes ao ano, porém, a participação de todos os membros também não é completa.

O CAE nos municípios pesquisados necessita de uma participação maior dos demais membros, tendo somente o seu nome como participante do conselho, não atuando efetivamente em prol do seu funcionamento.

A formação do conselho e a sua atuação depende, deste modo, de alguns membros que tomam a frente de sua execução. Isso ocorre, justamente porque existem nos municípios empecilhos que fomentam a ausência de todos em sua operacionalização.

Não existe, por exemplo, nos dois municípios uma sede própria para a realização das reuniões, sendo esta executada no Setor da Alimentação Escolar de cada município, além do que não existe por parte do conselho, um carro disponível para que os membros possam se deslocar até as escolas, e assim executar suas funções.

Deste modo, se em Dracena, existe essa fiscalização direta nas unidades de ensino é porque a presidente do conselho dispõe de seu automóvel particular para realizar tais deslocamentos, não recebendo pelo combustível utilizado, mostrando que existem precariedades no cumprimento das suas funções.

Há também o tempo disponível que muitos membros do conselho não possuem para visitar as escolas, pois não faz sentido um membro do CAE, que trabalha na alimentação escolar e/ou na escola fazer essa fiscalização. É necessário, como apontou o membro do conselho em Regente Feijó, ser um representante da sociedade civil que exerce outra profissão, executar esta função para fazer a análise e julgamento corretos do que realmente ocorre em relação à alimentação escolar.

Todavia, a falta deste membro em Regente Feijó, faz com que a fiscalização nas escolas fique como uma atividade não executada pelo CAE, que também só é realizada em Dracena, porque a presidente do conselho decidiu tomar a frente e realizar este papel.

Podemos questionar o fato de que a presidente do CAE, que faz parte de uma organização coletiva, uma cooperativa, na qual também é presidente, e deste modo, podemos discorrer se realmente, do ponto de vista da entrega dos produtos da agricultura familiar, se faz uma fiscalização correta.

De qualquer modo, os membros do CAE não recebem, nos municípios selecionados, capacitações para executar suas funções, já que grande parte dos membros trabalham nas prefeituras e escolas, com exceção da presidente do conselho em Dracena. Do mesmo modo que, nos municípios não se tem um plano de ação para os conselhos, pois tudo o que se realiza é de forma aleatória, conforme as demandas principais existentes.



Em Regente Feijó, existe, por exemplo, o problema da não renovação dos membros do CAE desde 2013, que deveria ter sido finalizada em 2016, o que não ocorreu, sendo prorrogada a participação dos integrantes sem novas eleições, prejudicando algumas ações do conselho.

Segundo o membro do Conselho, até 2012, existiam pessoas envolvidas com as ações do CAE. Porém, com a mudança de membros do conselho em 2013, cessou algumas atividades, principalmente de fiscalização da alimentação escolar, que até então se mantinha presente.

Atualmente, grande parte das funções do CAE são realizados por membros da alimentação escolar e da prefeitura municipal, ficando a parte de visitas as escolas restritas, pois não há no município, um membro do conselho para além da nutricionista que faça essa atividade.

Segundo a entrevistada: “Porque o CAE não é atuante no sistema de fiscalizar, de fazer esse movimento da sociedade com a alimentação escolar, nesse aspecto somos órfão” (MEMBRO DO CAE, fevereiro de 2017).

O trabalho do CAE de visitar e acompanhar a alimentação nas escolas seria interessante no município de Regente Feijó, para além das funções necessárias do conselho, pois auxiliaria no trabalho desempenhado pela nutricionista, e também da própria cozinha piloto. Existe uma demanda grande no município sobre estes profissionais, são 19 escolas para abastecer na sede do município, e outras duas que se localizam num bairro rural, o Pito Aceso, e outra no distrito do Espigão.

O CAE atuaria de modo a verificar a aceitação da alimentação escolar, bem como algum tipo de problema que poderia acontecer dentro dos estabelecimentos de ensino com relação as refeições, estar mais inteirado do que acontece e auxiliar nesta parte já que muitas vezes o Setor da Alimentação Escolar, na figura da nutricionista e das funcionárias da cozinha piloto, não consegue acompanhar todas as escolas.

Pelo contrário, para o membro do CAE entrevistada, existe pouca valorização no cenário do município do trabalho executado pela nutricionista, uma vez que as unidades de ensino tomam iniciativas, como as de alterar o horário destinado a alimentação dos alunos sem consultar a própria nutricionista e a cozinha piloto, responsável pelo preparo dos alimentos.

Em Dracena, por sua vez, existe esse caminhar lado a lado, entre a presidente do CAE e a nutricionista que, por sua vez, além de acompanhar a alimentação das escolas, participa de todas as reuniões do CAE, mesmo não sendo membro, faz todo o processo de prestação de contas, juntamente com a sua secretária, e depois o CAE, na figura da presidente, fiscaliza e assina a prestação de contas.

Podemos afirmar que o controle dos recursos direcionados a alimentação escolar pela nutricionista em parceria com o CAE é muito importante, pois, em muitos municípios não se emprega o dinheiro destinado ao PNAE para esse fim, o que não é o caso de Dracena, já que o CAE e a nutricionista verificam com frequência os recursos destinados para a alimentação escolar.

Em Regente Feijó também existe esse controle sobre os recursos, de modo a aplicá-los diretamente na alimentação escolar, uma vez que o próprio membro do CAE entrevistada executa este papel, de modo a evidenciarmos que os membros do conselho nos dois municípios, e em Dracena também na figura da nutricionista, funcionam como atores sociais importantes no sentido de controlar e aplicar os recursos do governo federal e estadual adequadamente, sendo este um dos requisitos importantes para o PNAE funcionar.

Em muitos municípios em que não há essa rigidez e transparência com o uso dos recursos públicos é preferível para as prefeituras, que o CAE não funcione, pois poderiam encontrar problemas na execução do programa em si, no uso dos valores transferidos pelo governo federal, o que não agradaria aqueles que não tem interesse que o PNAE seja executado corretamente.

Fica evidente, deste modo, que a execução do PNAE, parte do interesse local de atores sociais presentes, principalmente no CAE, que concretizem seu papel com transparência, no sentido de acompanhar o uso dos recursos federais e estaduais enviados.

Do mesmo que, quando há investimentos de recursos da prefeitura na alimentação escolar, cabe a este conselho também fiscalizar seu uso correto, como ocorre no município de Regente Feijó, e que já ocorreu no município de Dracena até o ano de 2014, quando os recursos investidos pela prefeitura deixaram de contribuir com a alimentação das escolas, permanecendo apenas os do governo federal e estadual.

O investimento da prefeitura de Dracena na alimentação escolar, segundo a presidente do CAE, após o fim do Prêmio Gestor eficiente<sup>65</sup>, diminuiu consideravelmente no município, porque antes, segundo a entrevistada, havia uma iniciativa em investir na alimentação das escolas, uma vontade de fazer a coisa certa, bem como o interesse maior de todos os envolvidos nesse setor em se aprimorar a qualidade, se estimulava para ser melhor, algo que se perdeu,

---

<sup>65</sup> O Prêmio Gestor Eficiente foi uma iniciativa, desenvolvida entre os anos de 2004-2013, pela ONG Ação Fome Zero, com o intuito de destacar as prefeituras que exercem uma gestão eficiente no PNAE, considerando diversos aspectos, como qualidade dos cardápios, valorização da agricultura familiar, atuação do CAE, valorização profissional das merendeiras, entre outros. Dracena ganhou o prêmio nos anos de 2012 e 2013, pelo trabalho desenvolvido no município.

segundo a entrevistada, e que prejudica o andamento da alimentação escolar, principalmente a ausência dos recursos da prefeitura.

A ação do CAE pauta-se também nos dois municípios em acompanhar a elaboração do cardápio, todavia, do ponto de vista da fiscalização dos produtos entregues, em Dracena há esse acompanhamento, sendo que aqueles produtos que não estão com a qualidade requerida, voltam para a cooperativa/associação dos produtores rurais<sup>66</sup> e da empresa que se adquiriu os produtos via pregão, se faz notificações, tornando-se mais burocrático, para conseguir retirá-lo.

Em Regente Feijó, por sua vez, o CAE como não é atuante de forma plena, não fiscaliza os produtos entregues na alimentação escolar, seja os comprados via licitação, seja os da agricultura familiar, assim como também, não visita as propriedades dos produtores rurais que entregam no PNAE para conhecer a produção, e nem o local de armazenamento dos produtos entregues, sendo este existente apenas na cozinha piloto, já que as escolas não comportam essa infraestrutura.

O que pode ser armazenado, segundo a entrevistada, fica na cozinha piloto, o que não pode, como os produtos da agricultura familiar, como frutas, por exemplo, quando eles entregam, já têm a distribuição direta para as escolas, sendo que cabe às merendeiras servirem os alimentos que a cozinha piloto prepara e também se encarregam de preparar o café da manhã.

Em Dracena, os locais de armazenamento são adequados para receber os produtos, cabendo a própria presidente do CAE a sua fiscalização pelo menos uma vez no ano.

De qualquer modo, a entrega dos produtos da agricultura familiar para a presidente do CAE em Dracena, trouxe uma aproximação e conhecimento do município a respeito da produção dos agricultores familiares, além de um contato próximo entre os gestores, no caso da nutricionista e as associações de produtores.

Além disso, frente ao contexto dos diretores, dos professores e alunos nas escolas, muitos passaram a conhecer o produto da agricultura familiar, que parte do que eles se alimentam nas escolas é adquirido localmente, e os produtores passaram a ter uma responsabilidade maior em selecionar as mercadorias entregues, porque muitos ao venderem para a alimentação escolar abastecem os próprios filhos e parentes nas escolas.

Para o membro do CAE em Regente Feijó, a presença da agricultura familiar é fundamental dentro do PNAE, pois ao comprar dos produtores localmente, fomenta-se por um

---

<sup>66</sup> Os produtos dos agricultores familiares são fiscalizados pela nutricionista, e não pelo presidente do CAE, já que a presidente do Conselho também é presidente de uma das associações que hoje também é cooperativa no município.

lado a renda no município e, por outro, a alimentação escolar, passou a ter conhecimento da procedência dos alimentos consumidos.

Para as entrevistadas, portanto, a agricultura familiar ganhou notoriedade com a participação no PNAE, pois pode-se reconhecer um público capaz de abastecer a alimentação escolar com a produção local, de modo que o programa veio consolidar um mercado para o produtor.

E o CAE, como um ator social importante dentro do arranjo institucional formado, quando é atuante, trabalha de modo a exigir a utilização correta dos recursos disponíveis do PNAE, favorecendo, deste modo, o cumprimento da lei, a compra dos produtores rurais e o funcionamento do programa na escala municipal, como podemos observar em Dracena e Regente Feijó, uma vez que mesmo que, no segundo município existem falhas de execução do conselho, no que diz respeito a fiscalização dos recursos, isso ocorre e ajuda, portanto, a fomentar o PNAE na escala local.

#### **5.4. O papel da nutricionista nos arranjos institucionais de Dracena e Regente Feijó**

A nutricionista, dentro do PNAE, é responsável pela elaboração do cardápio oferecido nas escolas dos municípios brasileiros, desde a descentralização do programa, ocorrida em julho de 1994, com a implantação da lei nº 8.913. Por meio dessa lei, ficou definido que o cardápio deveria respeitar os hábitos alimentares locais e dar preferência a produtos “*in natura*”, que em 2009, com a lei nº 11.947 passaram a valer também para os produtos adquiridos da agricultura familiar.

O papel da nutricionista foi fortalecido pela Resolução nº 26 de 2013, do FNDE, que procurou engajar ações para garantir a segurança alimentar e nutricional, com vistas a se ter uma alimentação escolar saudável que pudesse, por um lado, abastecer alunos que se encontram em estado de insegurança alimentar e, por outro, instigar uma alimentação saudável em combate à obesidade.

Desse modo, o papel dessa profissional, é importante para coordenar um conjunto de ações que podem ser realizadas nos municípios, como além de elaborar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, realizar também ações educativas que priorizem uma alimentação saudável.

Os cardápios devem ser elaborados de forma que atendam às necessidades nutricionais dos alunos, sendo que a porção ofertada diferencia-se, conforme a faixa etária e o período em

que os alunos permanecem nas escolas<sup>67</sup>. Também deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças, por semana, nas refeições em que a composição de bebidas à base de fruta não substitui a obrigatoriedade da fruta *in natura*.

É necessário, também, segundo a referida resolução, aplicar teste de aceitabilidade aos alunos sempre que se introduzir um produto novo, podendo ser dispensado para frutas e hortaliças. Todos os alimentos adquiridos devem obedecer ao cardápio planejado pela nutricionista, que também deve definir os horários de cada refeição.

Dada à importância desta profissional, será apresentado as suas ações nos municípios de Dracena e Regente Feijó, que ajudam a compreender sua atuação no PNAE.

Em Dracena, a nutricionista entrevistada trabalha há 11 anos na prefeitura municipal, realizando a elaboração do cardápio, bem como sendo responsável pelas compras de gêneros alimentícios de 25 escolas, que abastecem cerca de 7 mil alunos, através dos processos de licitação e da agricultura familiar, por meio de chamada pública. A parte da prestação de contas fica sob a responsabilidade da secretária da nutricionista, no Setor da Alimentação Escolar, que antes era executada pelo Setor de Licitação da prefeitura.

Em Regente Feijó, a nutricionista está há cinco (5) anos nesta função. Atualmente ela trabalha na alimentação escolar<sup>68</sup> com a elaboração do cardápio, o acompanhamento da refeição feita em 19 escolas, com 3.905 alunos, e do processo de licitação e da chamada pública, que é executado em conjunto com o chefe da alimentação escolar e a secretária da mesma, que compõem a cozinha piloto do município.

Tanto em Dracena como em Regente Feijó, a alimentação oferecida nas escolas teve uma diversificação maior de gêneros alimentícios servidos após a implantação da lei 11.947/2009 do PNAE, assim como a qualidade dos produtos ofertados, já que anteriormente à

---

<sup>67</sup> Conforme a Resolução nº 26, de junho de 2013, “os cardápios deverão ser planejados para atender: I - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial; II - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos; III - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches; IV - no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial; V - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e VI - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral” (BRASIL, 2013).

<sup>68</sup> A nutricionista também trabalha no Setor de Saúde do município.

lei, esses produtos eram adquiridos somente por licitação dos mercados locais<sup>69</sup> em Dracena e por Carta Convite, em Regente Feijó, em razão do volume de compras ser pequeno, não necessitando abrir licitação.

As principais dificuldades ligadas à compra da agricultura familiar associavam-se, para a nutricionista de Dracena, ao fomento inicial do PNAE, pois na época não se tinha ideia do que era a agricultura familiar e chamada pública. Seu conhecimento ocorreu a partir de um curso realizado em São Paulo, no Instituto Municipal, e através do EDR de Dracena, que também fez a articulação com as associações<sup>70</sup>, e juntos trabalharam para colocar a lei em prática, alcançando em 2010, os 30% exigidos pela lei.

Em Regente Feijó, quando a nutricionista assumiu o PNAE em 2013, o programa já estava em andamento no município, com exceção de que ainda não haviam atingido os 30% dos recursos do FNDE para as compras da agricultura familiar. Portanto, as principais dificuldades ligavam-se à ausência de capacitações para este profissional que teve que buscar por conta própria conhecimentos sobre a participação dos produtores, com relação a qualidade dos produtos entregues, que em muitos casos não eram adequados para a alimentação escolar.

Nos dois municípios, ainda existem problemas ligados à entrega de alguns produtos que não estão com a qualidade exigida, porém, hoje se alcançou uma negociação entre as nutricionistas e a associação e cooperativa em Dracena, e os produtores do grupo informal em Regente Feijó, que as trocas de produtos se estabelecem sem nenhum problema.

Para as merendeiras também não houve problemas em aceitar os produtos da agricultura familiar, ainda que ocorra alguma variabilidade climática e se altere o aspecto do produto. Já com os alunos, em sua grande maioria, a aceitação dos produtos da agricultura familiar no cardápio escolar, ocorreu de forma positiva nos dois municípios, com rejeição apenas de alguns legumes, como o quiabo, por exemplo. Segundo as entrevistadas, houve mais problemas de aceitação dos produtos por parte dos professores do que propriamente os estudantes, como já discutimos no subcapítulo da atuação dos agrônomos da Casa da Agricultura.

Ou seja, enquanto no município de Regente Feijó, houve resistência por parte dos professores em aceitar alguns produtos da agricultura familiar, em Dracena, a crítica desses profissionais se faz diretamente à alimentação servida que, segundo eles, deveria ser diferenciada com relação a dos estudantes.

---

<sup>69</sup> No município, devido à entrega de frutas, legumes e verduras serem semanais, nenhuma empresa de fora do município conseguiu ganhar no processo de licitação, devido essa regularidade de entrega que era exigido na alimentação.

<sup>70</sup> Hoje uma cooperativa/associação e outra associação.

Isso demonstra a falta de entendimento destes profissionais sobre o tipo de recurso aplicado, e para quem são prioritariamente, ou seja, os alunos, criando estas situações que deveriam ser esclarecidas. Porém, mesmo que se procure explicar a legislação do PNAE, em âmbito municipal, existem aqueles professores que preferem não entender, sendo uma dificuldade presente nas escolas do ponto de vista da alimentação servida.

A elaboração do cardápio, portanto, em Dracena é feita respeitando a necessidade nutricional do aluno, correspondente à faixa etária e ao tempo que eles permanecem na escola, além do que se procura inserir todos os dias verduras e legumes, evitar alimentos como fritura, etc. Cada faixa etária possui um cardápio, em que, segundo a nutricionista, se leva em consideração vários fatores para montá-lo e alterá-lo ao longo do ano:

Você tem que levar em consideração, o clima, a sazonalidade dos produtos, as vezes eu tenho brócolis, as vezes eu tenho melancia, as vezes eu não tenho, as vezes eu tenho a uva, eu vou alterando, mas é que assim não dá pra saber se essa semana, vamos supor eu não vou ter brócolis e sim acelga, ai eu vou correndo, mudo o cardápio e entrego, eu não tenho isso, tenho que avisar, não dá pra mim ficar mudando sempre o cardápio, mas o cardápio é alterado sim de acordo com os produtos, é possível (NUTRICIONISTA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE DRACENA, março de 2017).

Em Regente Feijó, por sua vez, a nutricionista teve autonomia para elaborar o cardápio apenas no ano de 2013, pois até então, a Chefe da alimentação escolar que o realizava, sendo um cardápio fixo para o ano inteiro, em que não havia alterações, não se considerava o tipo de produto entregue pelo produtor, pois até então as ações do PNAE eram bem incipientes, e a nutricionista apenas o assinava.

Isso exemplifica o pouco envolvimento do município até o ano de 2013, com a política pública da alimentação escolar. A partir de 2013, o PNAE teve mudanças em sua execução, especialmente no cardápio escolar.

Após o ano de 2013, a nutricionista assumiu a elaboração do cardápio, que passou a ter modificações ao longo do ano, mês a mês, sobretudo com a adição de produtos da agricultura familiar de acordo com a safra, principalmente as frutas, respeitando a sazonalidade dos produtos, e o que o produtor tem a oferecer.

Assim como em Dracena, em Regente Feijó, o cardápio feito pela nutricionista, se diferencia conforme a faixa etária dos alunos, permanecendo o mesmo apenas para o ensino fundamental, médio e a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) que também é abastecida com a alimentação escolar do município, sendo diferenciado para a creche e para as pré-escolas.

O cardápio em Dracena, para sua elaboração e finalização, também conta com a participação além da nutricionista, das presidentas da cooperativa e da associação de produtores do município, uma vez que em todo começo de ano, se faz um planejamento do que será possível entregar na alimentação escolar pela agricultura familiar.

Assim, das organizações coletivas presentes no município de Dracena, a J. Marques, abastece a alimentação escolar com verduras, enquanto que a COOPADRA, além de verduras, entrega legumes, frutas, polpas de frutas para suco e o leite pasteurizado que serve para abastecer as creches. Nas entregas, há o acompanhamento da nutricionista, que também faz visitas nas propriedades rurais, com a finalidade de conhecer a produção e também na cooperativa e nas associações para acompanhar o tipo de produto entregue.

Isso demonstra uma preocupação dessa profissional de nutrição do município em inserir produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, respeitando inclusive o tipo de produto que pode ser entregue, conforme o abastecimento de cada organização coletiva presente no município.

Do processo licitatório, em Dracena, a nutricionista compra os não perecíveis, tais como arroz, feijão, macarrão, entre outros, e as carnes, assim como em Regente Feijó se compra o que não se consegue adquirir da agricultura familiar, como maçã, pera, batata-inglesa, arroz, macarrão, entre outros produtos.

A distribuição dos produtos da agricultura familiar no cardápio em Regente Feijó relaciona-se, portanto, à aquisição de produtos frescos, de verduras, como alface, almeirão, acelga, e frutas como, limão, laranja, poncã, melancia, banana-maçã, goiaba, melão, abacate, entre outros. Mesmo que a maioria dos produtos *in natura* seja adquirida da agricultura familiar em Regente Feijó, a cozinha piloto licita uma quantidade menor desses gêneros alimentícios, já que diante de uma emergência, da não entrega de algum produto pelo produtor rural, em razão de algum problema na produção, se tem uma garantia que é ofertada pela quitanda do município. Segundo a entrevistada:

[...] a gente licita, uma quantidade bem menor, na verdade, é que na maioria das vezes não aumenta, se usou aquela quantidade licitada eu posso editar tantos %, pedir aditamento A licitação pode ser feita duas vezes no ano, mas a gente faz uma vez, e coloca inclusive aquilo que os produtores trazem, por que se faltar do agricultor, a gente tem uma segurança, porque se a gente não coloca na licitação não tem como comprar depois, frutas e legumes que os produtores entregam está na licitação, fora os outros produtos arroz, feijão, farinha, óleo (NUTRICIONISTA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE REGENTE FEIJÓ, fevereiro de 2016)



Os produtos adquiridos via licitação, em Regente Feijó, puderam, durante muitos anos, ser adquirido na modalidade carta-convite, como já evidenciado anteriormente. Nesta modalidade, a cozinha piloto<sup>71</sup> convidava as empresas locais para participarem, e ficava restrito, portanto, aos fornecedores do município, como mercados, padarias, máquina de arroz e a quitanda, onde o preço era negociado. Com o aumento de compras para a alimentação escolar, acima de R\$ 80 mil<sup>72</sup>, o município precisou se adequar à legislação e implantar a modalidade pregão, em que ganha o fornecedor que tiver o menor preço.

Nessa modalidade, outras empresas podem competir com as locais, que, dependendo do produto licitado, não compensa para as empresas de fora competirem com as do município, pela questão de logística, porque existem produtos que a exigência é a entrega diária, como a carne, por exemplo, justamente porque a cozinha piloto (figura 2), não tem uma estrutura de armazenamento e resfriamento. Para os produtos não perecíveis como arroz, açúcar, óleo, entre outros, é possível o abastecimento por essas empresas, já são produtos possíveis de serem armazenados na cozinha piloto e nas escolas.



**Figura 2:** Edificação da Cozinha Piloto no município de Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, fevereiro de 2017.

Os produtos hortifrúteis como são adquiridos em menor quantidade, segundo a nutricionista, continuarão sendo comprados pela modalidade carta convite, já que são perecíveis

<sup>71</sup> Na figura da nutricionista, da chefe do Departamento da alimentação escolar e sua secretária.

<sup>72</sup> Valor máximo para o uso da carta-convite.

e a quantidade é muito pequena, somente de complementação ao que já é adquirido da agricultura familiar.

Em Dracena, tudo que é abastecido em termos de hortifrúti, segundo a nutricionista, é atendido 100% pela agricultura familiar através da associação e cooperativa, não tendo necessidade de comprar em outros locais de comercialização, como em mercados e de produtores de outros municípios.

Os produtos entregues *in natura* na alimentação escolar em Regente Feijó são de produtores do município, e de agricultores de outros municípios vizinhos. Isso acontece, porque em Regente Feijó, existem aqueles agricultores que não têm o tipo de produção requerida na alimentação escolar; há também aqueles que produzem, mas não querem participar; e aqueles que querem participar, porém, não entregam na qualidade requerida.

Desse modo, poncã, limão e laranja são adquiridos do município de Anhumas; goiaba do município de Taciba; e a produção de banana, melancia e todas as verduras e legumes, entre outras, são do próprio município de Regente Feijó.

A entrega dos produtos da agricultura familiar é realizada, em Regente Feijó, toda segunda-feira na cozinha piloto, sendo recebida pela nutricionista, ou pela secretária da chefe da alimentação escolar, e de lá se entrega nas escolas. As exigências para a entrega são produtos de qualidade, com boa aparência e com a mesma qualidade do mercado.

O abastecimento dos produtos da agricultura familiar em Dracena é feito semanalmente, de acordo com o cardápio, sendo que um veículo da prefeitura, busca todo início de semana, geralmente as segundas e terças-feiras, na associação e cooperativa<sup>73</sup>, onde os produtos já se encontram separados em caixas com o nome de cada escola para que se destinam os gêneros alimentícios, e depois se faz a distribuição para as unidades escolares, em que são armazenadas, já que todas possuem capacidade para isso, sendo utilizadas ao longo da semana.

Quanto às empresas que vendem produtos não perecíveis para a alimentação escolar em Dracena, através do processo licitatório, variam muito de origem, podendo ser local ou de outras localidades, dependendo do ano, sendo que para 2017, por meio do pregão<sup>74</sup>, empresas dos municípios de Bauru, São José do Rio Preto e Marília, no Estado de São Paulo, foram as responsáveis por entregar produtos na alimentação escolar.

---

<sup>73</sup> De segunda-feira, busca-se na Associação J. Marques, e na terça-feira na COOPADRA.

<sup>74</sup> O Pregão é uma modalidade de licitação, estabelecida pela lei 10.520 de 2002, em que não existem valores limites para a venda dos produtos. As empresas oferecem seus preços e, depois de escolhidos, se apresentam e verificam as condições de entrega da mesma. É como se o pregão funcionasse como um leilão de preços, em que ganha a empresa que conseguir oferecer o preço mais baixo.

Compensa para essas empresas abastecerem parte dos alimentos utilizados na alimentação escolar em Dracena, pois grande parte delas também entrega para os presídios que se localizam próximo. De acordo com a nutricionista, “as empresas têm a rota delas, começam desde Tupã, vai até Panorama, então fazem entrega para todos, inclusive Dracena está na rota delas, então elas brigam pelo preço sim, até mais que os mercados daqui” (NUTRICIONISTA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE DRACENA, março de 2017).

O aporte calórico e proteico de cada refeição é atingido em Dracena e Regente Feijó, uma vez que a alimentação servida oferece carne todos os dias da semana e isso rebate na proteína e nas calorias. Nos dois municípios não existe nenhum projeto de reaproveitamento dos alimentos que sobram da alimentação escolar, sendo, portanto, descartados.

O teste de aceitabilidade é realizado pelas nutricionistas de Dracena e Regente Feijó, com produtos não ofertados pela agricultura familiar, como carne, molho de macarrão, arroz, entre outros, pois, para os gêneros alimentícios dos produtores rurais, não são feitos testes, apenas se observa se determinado legume, fruta ou verdura está sendo bem aceito nas refeições escolares.

Os preços definidos para a aquisição de produtos da agricultura familiar ocorrem em Dracena, mediante uma pesquisa de valores feita pela nutricionista nos mercados do município que, juntamente com os preços ofertados pelas associações e cooperativa, se estabelece, através de reunião, o valor médio a ser pago para cada produto entregue, que se mantém anualmente, sendo que cada produtor recebe pelo o que é entregue após 30 dias, através das associações e cooperativa.

Em Regente Feijó, os preços estabelecidos para a compra dos produtos da agricultura familiar são fixados, após a realização de quatro cotações de preços nos mercados do município, desprezando o mais barato. Também se faz pesquisas no *site* da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), e vê o preço de determinados produtos, além do produtor do grupo informal que assina o projeto também trazer seus preços, e, a partir desses valores, uma média é feita, agregando também, o valor do transporte da entrega do produtor.

Assim, para a definição do preço, se reúne juntamente com a nutricionista, a secretária, a chefe da alimentação escolar e o agrônomo da Casa da Agricultura, que mesmo estando a agrônoma que fomentou o funcionamento do PNAE em Regente Feijó, afastada, segundo a entrevistada, ela continua participando das reuniões na definição de preço.

Portanto, observamos que tanto em Dracena, e principalmente em Regente Feijó, existe uma preocupação dos atores sociais participantes do arranjo institucional de cada município, de participar e definir os preços pagos aos agricultores familiares. Respeitando a legislação, os

preços definidos assim demonstram que não há como se estabelecer uma política como a do PNAE com êxito, se o arranjo institucional local não é formado, e se atores sociais de órgãos como Setor da Alimentação Escolar, e a própria Casa da Agricultura e organizações coletivas, como associações e cooperativas, não se envolvem em conjunto.

A chamada pública é outro ponto importante nas compras da agricultura familiar, em que se tem a publicação dos editais e a divulgação dos produtos a serem comercializados pelos produtores rurais, do Setor de Licitação da prefeitura dos municípios. Em Dracena, a nutricionista está presente nas etapas de decisão dos produtos a serem entregues e na consulta de preços, envolvendo, portanto, este processo três setores municipais, como a Secretaria da Educação, da qual ela faz parte, o Setor de Licitação e o CAE.

Em Regente Feijó, por sua vez, além da nutricionista estar presente em todas as etapas da chamada pública, há também a participação da Casa da Agricultura na montagem do projeto de venda, e a cozinha piloto acompanha a elaboração dos preços. Assim, entre os setores envolvidos com a chamada pública, pode-se colocar que a figura da cozinha piloto, o Setor de Licitação e a Casa da Agricultura são os órgãos diretamente envolvidos em Regente Feijó.

A entronização dos atores sociais envolvidos para o funcionamento da chamada pública nos municípios, mostra, deste modo, que o arranjo institucional acontece sob suas realidades particulares, tanto em Dracena como em Regente Feijó.

Sobre os repasses financeiros efetuados pelo governo federal à prefeitura de Dracena para a alimentação escolar de acordo com o número de alunos, podemos afirmar que os responsáveis pelo recebimento e acesso a conta é o pessoal da Secretaria da Fazenda da prefeitura, porém, o controle de quanto tem disponível para ser gasto em gêneros alimentícios, está no *site* do FNDE, onde é possível ter acesso às 10 parcelas que são enviadas ao longo do ano, e é feito pela nutricionista.

Como forma de planejar para gastar os recursos com produtos adquiridos via licitação e da agricultura familiar, a nutricionista todo início de ano, se baseia no que foi utilizado no ano anterior, uma vez que a chamada pública e as licitações são geralmente nos meses de janeiro e fevereiro e as parcelas do FNDE começam a ser depositadas a partir de março. Deixa-se disponível um saldo do recurso repassado no ano anterior, para cobrir as compras do mês de fevereiro, até serem depositados os repasses do governo federal do ano letivo.

De acordo com a tabela 22, se pode verificar o montante de recursos disponibilizados ao município de Dracena para a aquisição da alimentação escolar pelo FNDE, governo estadual e municipal entre os anos de 2014, 2015 e 2016.

**Tabela 22:** PNAE em Dracena: Recursos financeiros aplicados em 2014, 2015 e 2016.

Origem dos recursos	Valor do repasse financeiro (R\$)					
	2014	%	2015	%	2016	%
<b>Governo Federal (FNDE)</b>	801.681,71	53	917.851,75	60	1.179.299,73*	63
<b>Governo Estadual</b>	505.918,59	34	568.152,75	38	678.258,39	37
<b>Governo Municipal</b>	194.917,93	13	26.196,10	2	-	-
<b>Total</b>	1.502.518,23	100	1.512.200,6	100	1.857.558,12	100

**Fonte:** Prefeitura Municipal de Dracena – Setor de licitação. **Org:** Ellen T.P. Colnago.

\* 30% deste valor é direcionado à agricultura familiar.

Dos recursos que a alimentação escolar teve disponível para serem gastos no ano de 2016 em Dracena, se constata que apenas os governos federal e estadual encaminharam recursos não havendo contrapartida do município, que até então auxiliava nas compras da alimentação escolar. Em razão de uma crise financeira que restringiu os gastos e ações da prefeitura no ano de 2016, foi utilizado, o, somente os repasses do FNDE e da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, para comprar tanto da agricultura familiar, como pelo processo de licitação, como podemos observar.

Pelos dados da tabela, também podemos apontar que, comparando os anos de 2014 e 2015, os recursos do governo municipal diminuíram consideravelmente até cessar em 2016. Já os recursos do governo federal e estadual aumentaram, de acordo com o número de alunos matriculados, com base no censo escolar<sup>75</sup>.

Dos recursos financeiros destinados pelo governo federal, estadual e municipal à compra da alimentação escolar, em Regente Feijó, sistematizados na tabela 23, se evidencia que diferente de Dracena, existiu a contrapartida do município nos anos de 2015 e 2016.

Podemos observar que a maior contrapartida de recursos por número de alunos vem do FNDE, sendo também considerável o valor repassado pelo governo municipal, uma vez que os recursos destinados pelos governos federais e estaduais são insuficientes, segundo a nutricionista, para o atendimento da alimentação escolar. Mesmo com o reajuste do valor por aluno realizado em 2017 pelo governo federal, e conforme a modalidade de ensino, esse incremento foi irrelevante, sendo necessário o repasse o governo municipal.

<sup>75</sup> O Valor repassado pelo FNDE, segundo o número de alunos, à alimentação escolar, está evidenciado na tabela 2, do capítulo 3. No caso do governo do Estado de São Paulo, os valores repassados de acordo com o número de alunos são, conforme os dados apresentados pela nutricionista: Ensino fundamental, médio e Escolas Técnicas Estaduais (Etecs), valor R\$ 0,62 por aluno; Ensino fundamental, médio e Escolas Técnicas Estaduais (Etecs), período integral R\$ 2,44 por aluno.

**Tabela 23:** Recursos financeiros aplicados na alimentação escolar em 2015 e 2016<sup>76</sup>

Origem do recursos	Valor do repasse financeiro (R\$)			
	2015	%	2016	%
<b>Governo Federal (FNDE)</b>	368.275,74	51	407.540,00	47
<b>Governo Estadual</b>	142.978,11	20	149.074,03	17
<b>Governo Municipal</b>	209.110,35	29	307.385,40	36
<b>Total</b>	720.364,2	100	863.999,43	100

**Fonte:** Prefeitura municipal de Regente Feijó – setor de licitação. **Org.** Ellen T.P. Colnago.

Ou seja, do aumento dos recursos repassados pelo governo federal, o valor acrescido por aluno foi muito pequeno, e teve a inflação embutida nos preços dos gêneros alimentícios comprados, tornando-se tudo mais caro no processo de aquisição da alimentação escolar, não refletindo num aumento efetivo dos recursos disponíveis.

Entre os recursos financeiros aplicados na compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar no município, pode-se afirmar que parte dos repasses do governo federal e estadual, destina-se à aquisição via licitação, e a outra parte à obtenção da agricultura familiar, havendo os recursos municipais, sendo integralmente utilizado para a compra de produtos no processo licitatório.

Em Dracena, por outro lado, podemos afirmar que parte dos repasses do governo federal e estadual são utilizados para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, e o repasse do governo municipal, até o ano de 2015, era utilizado somente para complementar os recursos do FNDE e do governo estadual na compra de produtos, via licitação.

A aquisição de produtos da agricultura familiar em Dracena atingiu os 30% em 2016, conforme exigido pela lei nº 11.327 de 2009, assim como os anos anteriores de execução do PNAE (tabela 24). Somente em 2009, essa porcentagem de compra não foi atingida, segundo a nutricionista, devido à quantidade de produtos que foram comprados, além de ser o primeiro ano de implantação do programa com os produtores rurais, e de entendimento para os envolvidos de como ele funcionava.

<sup>76</sup> Não conseguimos ter acesso ao ano de 2014.

**Tabela 24:** PNAE: Valor transferido pelo FNDE e valor das aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Dracena, 2011-2016<sup>77</sup>

Ano	Valor transferido	Valor de aquisições da agricultura familiar*	Percentual de compra da agricultura familiar
2011	R\$ 528.420,00	R\$ 225.494,99	42,67%
2012	R\$ 582.960,00	R\$ 243.932,86	41,84%
2013	R\$ 768.120,00	R\$ 324.869,75	42,29%
2014	R\$ 801.681,71	R\$ 207.939,33	50,87%
2015	R\$ 917.851,75	R\$ 316.753,81	36,90%
2016	R\$1.179.299,73	R\$352.438,60	30,70%

**Fonte:** FNDE; Prefeitura municipal de Dracena – setor de licitação. **Org:** Ellen T. P. Colnago.

\*valor correspondente aos produtos comprados da associação e cooperativa.

A tabela 24 ilustra, de acordo com os dados coletados do FNDE e na Prefeitura municipal de Dracena, que entre 2011 e 2014, a porcentagem de compras da agricultura familiar aumentou consideravelmente, atingindo 50,87%, enquanto que em 2015, o município adquiriu 36,9% e em 2016 comprou o mínimo exigido pela lei que é de 30%.

A partir de 2015 e, mais evidente em 2016, esses resultados caem diretamente na questão dos preços pagos aos produtos adquiridos da agricultura familiar, que até 2014 eram mais baratos e a partir de 2015, tornaram-se mais caros, levando a um gasto maior de recursos e uma quantidade menor de produtos adquiridos.

Além do que, os recursos municipais ofertados até o ano de 2014 pela prefeitura municipal, auxiliavam na compra de produtos via licitação, o que permitia que os recursos do governo federal e estadual pudessem ser utilizados na compra de volume maior de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Sem o recurso municipal, a nutricionista teve que reduzir o valor comprado dos produtores rurais, uma vez que os recursos do FNDE e do governo estadual tiveram que ser aplicados na compra de produtos via licitação.

Para a nutricionista de Dracena, é bem difícil administrar a alimentação escolar somente com os valores repassados pelo FNDE e pelo governo estadual, sem o complemento do município:

Eu acho que desde sempre, para mim, o que eu ofereço aqui é uma refeição, não é uma simples alimentação, então eu acho que deveria ter um gasto maior, com a alimentação escolar, o governo investir mais eu acho, porque tem

<sup>77</sup> Os valores referentes à aquisição de produtos da agricultura familiar no município de Dracena não estavam disponíveis para os anos de 2009 e 2010, respectivamente, na base de dados do FNDE. Para os anos de 2015 e 2016, utilizamos os valores repassados pelo Setor de Licitação do município de Dracena, fornecidos em pesquisa de campo.

muitas crianças que não tem o que comer em casa né, e eu não posso chegar e oferecer um arroz doce ou só uma canjica, eu tenho que oferecer uma refeição, então eu acho que desde sempre, o valor é baixo, deveria haver um investimento maior (NUTRICIONISTA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE DRACENA, março de 2017).

Desse modo, verifica-se a importância que os recursos municipais representam quando aplicados em caráter complementar, daquele provido do governo federal e estadual para a alimentação escolar em Regente Feijó, e como sua ausência também implica em consequências para o município de Dracena, que teve de restringir suas parcelas de compra inclusive para a agricultura familiar, vez que se tivesse a volta dos repasses municipais, poder-se-ia comprar mais produtos desse segmento.

Em Regente Feijó, dos recursos aplicados diretamente na compra da agricultura familiar pelo FNDE, no município se compra acima dos 30% exigidos pela lei 11.947/2009, e isso se deve a uma maior diversificação de produtos ofertados ao longo dos anos, inclusive pela aquisição de uma grande quantidade de frutas em que os preços são mais elevados, o que fez, inclusive, o município alcançar e ultrapassar os 30%, como mostra a tabela 25.

**Tabela 25:** Valor transferido pelo FNDE e aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Regente Feijó, 2011-2016<sup>78</sup>.

Ano	Valor transferido	Valor de aquisições da agricultura familiar	Percentual de compra da agricultura familiar
2011	R\$ 230.640,00	R\$ 34.864,96	15,12%
2012	R\$ 255.996,00	R\$ 25.565,35	9,99%
2013	R\$ 316.220,00	R\$ -	0,00%
2014	R\$ 363.840,00	R\$ 165.058,82	26,28%
2015	R\$ 368.275,74	R\$ 187.342,50	51,00%
2016	R\$ 407.540,00	R\$ 195.995,60	48,00%

**Fonte:** FNDE; Prefeitura municipal de Regente Feijó– setor de licitação. **Org:** Ellen T. P. Colnago.

Esse resultado se deve ao trabalho feito no município, entre a cozinha piloto e principalmente a ação da Casa da Agricultura, a partir de 2013, para se atingir os 30%. Para esse ano, observa-se pela tabela 33, que não existe nenhuma compra efetuada pela agricultura familiar. Esse valor, segundo a nutricionista, está incorreto, pois o município, ainda que não tenha atingido a porcentagem exigida pela lei 11.947/2009, comprou dos produtores rurais e

<sup>78</sup> Os dados de 2011 a 2014 foram adquiridos no *site* do FNDE, e os de 2015 e 2016, no Setor de Licitação da prefeitura.



enviou o valor na prestação de contas. A nutricionista acredita que o FNDE não inseriu o valor correspondente no sistema. Mesmo não alcançando até o ano de 2014, os 30%, a nutricionista afirma que eles nunca sofreram nenhum tipo de penalidade do FNDE por não cumprirem a lei.

Um dado interessante que podemos observar na tabela 26 é que dos recursos destinados à alimentação escolar no município de Dracena pelo governo estadual em 2016, 30% também foram comprados da agricultura familiar, mostrando que existe esse complemento dos recursos do FNDE.

**Tabela 26:** Valor transferido pelo Governo do Estado de São Paulo e aquisições de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Dracena em 2016.

<b>Valor transferido pelo Governo Estadual</b>	<b>R\$ 678.258,39</b>
<b>Valor utilizado na compra da agricultura familiar</b>	R\$: 203.477,00
<b>Porcentagem de compra da agricultura familiar</b>	30%

**Fonte:** Prefeitura municipal de Dracena – setor de licitação. **Org:** Ellen T. P. Colnago.

Dos valores repassados, a nutricionista de Dracena procura investir da maneira para que são destinados, ou seja, os recursos do governo do Estado de São Paulo, ela prioriza o ensino médio; recursos do FNDE também são utilizados para o ensino médio, mas prioriza o ensino fundamental e as creches. E quando havia os recursos da prefeitura, eles eram utilizados para complementar a todos.

Em decorrência da ausência de recursos municipais para a alimentação escolar no ano de 2016, a nutricionista ressalta que, do ponto de vista da gestão municipal em Dracena, existe pouco interesse em investir na alimentação escolar, assim como na estrutura física, argumentando que:

Prefeitos e secretários, de modo geral, não conseguem ver a importância da alimentação escolar no município, eles acham que é uma refeição, mas a importância assim do trabalho, e de você não ter a alimentação o que causa no município é muito grave, então acho que não é valorizado o trabalho da nutrição, aí quando ganha prêmio eles lembram, ficam mais felizes (NUTRICIONISTA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE DRACENA, março de 2017).

Em 2016, o município de Regente Feijó comprou 48% da agricultura familiar e além dessa porcentagem, foi adquirido 46% de produtos desse segmento do repasse feito pelo governo estadual (tabela 27), evidenciando que no município a porcentagem de compras da agricultura familiar expressa um grande apoio dado pela prefeitura, que permite que essas

porcentagens sejam compradas em virtude da complementação de recursos financeiros que a mesma faz, o que libera um valor maior dos recursos do FNDE e do governo do estado para a compra dos produtores rurais.

**Tabela 27:** Valor transferido pelo governo do Estado de São Paulo e aquisições da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Regente Feijó em 2016.

<b>Valor transferido pelo Governo Estadual</b>	R\$ 149.074,03
<b>Valor utilizado na compra da agricultura familiar</b>	R\$: 68.615,63
<b>Porcentagem de compra da agricultura familiar</b>	46%

**Fonte:** Prefeitura municipal de Regente Feijó– setor de licitação. **Org:** Ellen T. P. Colnago.

O único apoio que a alimentação escolar deveria ter e não tem do governo municipal em Regente Feijó, é com relação à infraestrutura da cozinha piloto, em virtude da ausência de capacidade de armazenamento por falta de espaço, além da necessidade de mais veículos utilitários para transportar a alimentação até as escolas.

O pagamento aos produtores é feito no município pela prefeitura, diretamente na conta de cada um, sendo que a secretária da chefe da alimentação escolar empenha a nota de compra, e de acordo com os repasses, a prefeitura faz o pagamento. Os pagamentos não são regulares dada à crise financeira que o poder executivo municipal estava enfrentando, atrasando inclusive o pagamento dos salários dos funcionários públicos. Isso, no entanto, não inibiu a entrega de produtos da agricultura familiar, que assumiu o compromisso e passou a receber ainda que atrasadamente pelo que entregou.

O controle institucional exercido pelo governo federal sobre a alimentação escolar entre os anos de 2012 e 2013, foi efetivo no município de Dracena, o que possibilitou a participação no Prêmio Gestor Eficiente. Neste período, um conjunto de pessoas do FNDE se deslocou até o município para conhecer a organização da alimentação escolar. Mesmo com essa iniciativa, para a nutricionista, não existe um controle rígido do FNDE sobre o repasse e a utilização desse recurso na alimentação escolar, dependendo muito das pessoas envolvidas localmente para o destino correto do dinheiro repassado para o funcionamento do PNAE.

Do mesmo modo que para a nutricionista de Regente Feijó, referente às compras de produtos da agricultura familiar, não existe um acompanhamento físico do FNDE, sendo a única

forma de acesso aos recursos aplicados pela prestação de contas, efetuada pelo município no site deste órgão.

Desse modo, a fiscalização torna-se branda, dependendo da ação local, dos membros do CAE e da forma de atuação deste conselho, sendo que, no caso de Regente Feijó, o CAE, como vimos no subcapítulo antecessor, não possui uma atuação de fiscalização por parte dos representantes da sociedade civil, ficando restrita as ações da prestação de contas à secretária da chefe da alimentação escolar.

Referente à equipe da alimentação escolar, as nutricionistas consideram que faltam profissionais, sobretudo de merendeiras nas escolas, para atender à demanda das refeições nos municípios, além do que, segundo elas, há dificuldades para o transporte e falta de motoristas para fazer a entrega dos produtos adquiridos da agricultura familiar nas escolas.

No que se referem às ações desenvolvidas nos municípios pelas nutricionistas com a finalidade de melhorar a execução do programa, em Dracena tivemos, até o ano de 2014, ações desta profissional pautadas em promover atividades pedagógicas nas escolas, por meio de visitas as propriedades rurais, com o intuito das crianças e adolescentes conhecerem a produção dos agricultores familiares que abastecem a alimentação escolar, além de palestras nas escolas, já que a mesma tinha muito abertura nas unidades de ensino para tal ação, uma vez que os professores e diretores valorizavam muito o conhecimento da alimentação saudável e o profissional de nutrição.

Em Regente Feijó, a nutricionista não teve a mesma abertura para trabalhar atividades pedagógicas a respeito da produção local e dos alimentos consumidos nas escolas, uma vez a dirigente municipal não permitia, ou seja, não havia comunicação.

Isso mostra, o espaço de abertura que o primeiro município oferecia para a orientação profissional e um conhecimento mais aprofundado sobre a alimentação escolar, situação oposta no município de Regente Feijó, que quando se trata do público de profissionais das escolas, ainda há uma resistência em se buscar compreender a importância da alimentação escolar.

Do ponto de vista das entrevistadas com relação à participação da agricultura familiar, ambas acreditam que o PNAE tem possibilitado elevar a condição social dos produtores rurais, uma vez que a venda na alimentação escolar criou um canal de comercialização para a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, propiciou um ganho na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Tal ganho está associado à diversificação oferecida, a facilidade de lidar com os produtores, por saber a procedência dos produtos, sendo que em 2017, a defasagem nos valores repassados pelos governos federal e estadual, mesmo com o pequeno aumento, é um dos

principais problemas para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Se houvesse um acréscimo significativo no valor dos repasses, seria possível ampliar o volume de compras da agricultura familiar, com a possibilidade, por exemplo, do consumo de frutas todos os dias na alimentação das escolas.

A presença da nutricionista e o apoio dado a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar em cada município, as colocam como um ator social importante dentro do arranjo institucional local para fomentar o PNAE, uma vez que buscam compreender as transformações da lei, colocando-a em prática, respeitando inclusive a produção local e o que o produtor tem a oferecer dentro do valor nutricional necessário nas refeições dos estudantes.

Portanto, cabe sinalizar sua importância na execução do PNAE, uma vez que é por meio deste profissional que se tem a principal abertura para inserir os produtos da agricultura familiar, e termos assim, uma política pública funcionando.

### **5.5. A participação da COOPADRA no arranjo institucional de Dracena**

As associações e cooperativas de produtores rurais familiares são entendidas como formas de organizações coletivas (OLIVEIRA, HESPANHOL, 2008), que buscam melhorar as condições de seus associados e cooperados, e que sinalizam algumas diferenças entre si.

As associações podem ser entendidas como iniciativas de solidariedade, que reúnem duas pessoas ou mais, em busca de gerar benefícios e criar a viabilidade econômica para todos os seus membros, sendo considerada a forma mais simplificada de organização jurídica, em que os membros da diretoria não são remunerados, uma vez que essa forma de organização não tem fins lucrativos (SEBRAE, 2014).

Já as cooperativas se diferenciam pelo seu caráter único e estritamente econômico, e, que se empenha para colocar os produtos dos cooperados de forma vantajosa e concorrencial no mercado. Entendida como uma empresa, a cooperativa pode ser formada com o mínimo de 20 pessoas, sendo que todos os cooperados contribuem financeiramente para formar o capital da cooperativa, e valem-se dos lucros e riscos de falências (SEBRAE, 2014).

Visto que a cooperativa tem como objetivo inserir, de forma mais competitiva, os produtores rurais no mercado, faremos uma análise da Cooperativa dos Produtores Agropecuários de Dracena (COOPADRA), que até 2014 era apenas uma associação de produtores, a APRD (Associação dos Produtores Rurais de Dracena), e agora as duas

(associação e cooperativa) funcionam juntas, no mesmo local, pois essa se tornou um ator social importante dentro do arranjo institucional formado no município para a inserção dos produtores participantes dessas organizações coletivas no PNAE.

Para compreender a inserção dos produtores rurais cooperados à Coopadra e associados à APRD, no PNAE, entrevistamos a presidente da cooperativa e da associação. Faz quatro (4) anos que ela permanece nesta função na associação e dois (2) anos na cooperativa, uma vez que a mesma diretoria compõe as duas organizações, além da secretaria, funcionários<sup>79</sup> e parcela dos produtores rurais associados e cooperados.

A APRD tem sua formação a partir do ano de 1991, como um armazém comunitário que servia para disponibilizar aos associados máquinas agrícolas, como tratores, que eram cedidos pela prefeitura e usados coletivamente. Em 2004, a associação organizou-se também com o intuito de realizar a compra coletiva de insumos e a venda de mudas, como as de café para os associados, tendo um local cedido pela prefeitura no recinto de exposições da FAPIDRA (Feira Agropecuária e Industrial de Dracena) (COLNAGO, 2015).

A partir de 2006, com o PAA e em 2009 com o PNAE, as atividades da associação foram fortalecidas e aprimoradas para além da aquisição de insumos, o compartilhamento de máquinas, implementos e a vendas de mudas<sup>80</sup>, sendo que as políticas públicas fomentaram novas ações para os associados e para a diretoria da associação (COLNAGO, 2015).

A cooperativa foi inaugurada em 2015 em virtude da participação da associação no Programa Microbacias II do governo do Estado de São Paulo, no qual foram concedidos cerca de R\$ 1.850.000,00, com a contrapartida do governo estadual de R\$ 1 milhão de reais, e o repasse de R\$ 500 mil reais pelos produtores, sendo financiados em 7 anos pelo Banco do Brasil, e o auxílio do governo municipal no valor de R\$ 350 mil reais. Esses recursos foram utilizados na construção de um conjunto de equipamentos, num terreno cedido pela prefeitura para uso, e para o funcionamento de um mini laticínio, uma unidade de beneficiamento de produtos minimamente processados (*Packing House*) e para o processamento de polpas, tendo se instalado neste local a nova sede da associação e da cooperativa, como se pode visualizar na figura 3.

---

<sup>79</sup> A associação e a cooperativa possuem, ao total, treze funcionários, que se dividem em funções administrativas, de produção de mudas, viveiros, processamento de frutas, entre outras. A diretoria da associação e da cooperativa é composta de 11 membros, divididos em presidência, vice-presidência, 1º tesoureiro, 2º tesoureiro, três (3) conselheiros fiscais e três (3) suplentes, definidos em assembleia.

<sup>80</sup> Mudanças de plantas nativas e frutíferas, tais como goiaba, figo, abacate, jambo, pitanga, amora, entre outras.



**Figura 3:** Sede da COOPADRA e da APRD, no município de Dracena. Estrutura adquirida com recursos do Microbacias II, produtores e prefeitura municipal. **Fonte:** Pesquisa de Campo, fevereiro de 2017.

A necessidade de organizar os produtores numa cooperativa surgiu em virtude das restrições legais que estavam sendo impostas ao volume de comercialização dos produtores no PNAE e no PPAIS por se tratar de uma associação, que legalmente não pode ter fins lucrativos, e que deste modo, estava descaracterizando legalmente a finalidade da associação.

O montante que você movimenta de dinheiro durante o ano é muito grande para você tirar nota em nome da associação, isso estava gerando problemas então deixamos de ser associação, para se transformar numa empresa normal com os impostos, então foi mais fácil montar uma cooperativa, porque assim posso ajudar todos os associados/cooperados. Se eu montar uma empresa, ela vai se tornar o que todas são, visando ao lucro próprio, fazendo com que o produtor melhore então precisava ser uma cooperativa (PRESIDENTE DA COOPADRA E APRD, fevereiro de 2017).

Todos os associados que utilizavam a associação para comercializar o leite, frutas, legumes e verduras, se tornaram cooperados, e os associados permaneceram aqueles que fazem parte da associação para adquirir insumos ou utilizar implementos agrícolas.

Existe na atualidade, na cooperativa, 80 produtores que são cooperados e na associação, em média, são 140 associados, uma vez que todos os cooperados permanecem como associados, sendo, portanto, 60 produtores ligados diretamente com a APRD sem participação na COOPADRA. Dos associados, a mensalidade paga é de R\$10,00 mensais e dos cooperados existe uma quota única de R\$ 400,00, e que pode ser dividido o pagamento em até 10 vezes.

Para formalizar a COOPADRA, foi algo difícil em virtude das barreiras encontradas nos produtores hoje chamados de cooperados, uma vez que muitos deles ficaram receosos de participar de uma cooperativa, com medo de arcarem com as dívidas, caso a organização viesse à falência, já que existem muitos casos desse tipo, e essa é a única visão, segundo a presidente da cooperativa, ou seja, de custos e prejuízos que podem gerar.

Difícilmente pensam, segundo ela, nos benefícios que a participação pode trazer, o que fez com que, muitos associados, mesmo tendo produção hortifrúti, não participassem da cooperativa, participando das políticas públicas, através de um outro cooperado, em que este também passa a vender além de seus produtos, a mercadoria deste produtor, sendo o acordo estabelecido entre eles.

Para a presidente, foi difícil convencer os produtores a entrarem na cooperativa, principalmente os produtores de leite que, necessariamente, teriam que se tornar cooperados, devido à estrutura conseguida com o Microbacias II para montar um mini laticínio.

A cooperativa conseguiu o SISP (Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Estado de São Paulo), e desse modo, ampliou suas possibilidade de comercializar o leite no Estado de São Paulo<sup>81</sup>, já que antes de conseguir esse selo de inspeção estadual, só era permitido a associação/cooperativa comercializar no município e dependiam no que se refere a pasteurização do leite, do laticínio Ipanema, localizado no município de Rancharia, para vendê-lo no PNAE.

Além do mini laticínio implantado que favorecerá a Cooperativa a entregar diretamente o leite no PNAE<sup>82</sup> e produtos derivados, como a bebida láctea e o queijo, existe ainda no programa, a entrega dos cooperados de ovos e produtos *in natura*, como repolho, couve, couve-flor, brócolis, rúcula, cheiro-verde, pepino, tomate, cenoura, beterraba, berinjela, pimentão, abóbora paulista e cabotiã, mamão, uva, caqui, abacate, poncã, melancia, banana, mandioca, entre outros.

---

<sup>81</sup> Até o período da entrevista, em fevereiro de 2017, a cooperativa ainda não estava com o mini laticínio em funcionamento. Estava esperando chegar algumas embalagens para começar a produção.

<sup>82</sup> Em 2017, o minilaticio passou a funcionar na Cooperativa e a pausterizar o leite entregue no PNAE.

Não existe a entrega de produtos orgânicos<sup>83</sup> pela cooperativa na alimentação escolar, dada a dificuldade em conseguir o selo e produzir sem nenhum agrotóxico.

Na alimentação escolar também é comercializado pela cooperativa, polpas de acerola, maracujá, goiaba e abacaxi, utilizadas no preparo de sucos, sendo que o processamento das mesmas é feito desde 2012 pela associação, continuando com a estrutura adquirida<sup>84</sup> pelo Microbacias II<sup>85</sup>, ampliando a licença de comercialização para o Estado de São Paulo.

Com a aquisição do *packing house*, a Cooperativa pretende inserir na alimentação escolar produtos picados, ralados, empacotados, ou seja, produtos minimamente processados, tais como alface, couve, repolho, cenoura, beterraba etc. e entregá-los semi-prontos, facilitando o trabalho das cozinheiras. O *packing house*, no momento da entrevista<sup>86</sup>, não estava funcionando, porque estavam faltando equipamentos, como as embaladoras e seladoras utilizadas no processamento<sup>87</sup>.

Como forma de colocar esses produtos minimamente processados na alimentação escolar, a presidente da Cooperativa afirmou que, a inserção desses produtos se fará de modo a não ter acréscimo no preço, sendo o mesmo dos *in natura*, afim de se obter um período de teste para esses produtos, para depois, ser cobrado o valor agregado do processamento.

A ideia é convencer a prefeitura a investir recursos na alimentação escolar e usar os recursos para adquirir produtos da agricultura familiar, possibilitando a compra mais efetiva dos minimamente processados que, segundo a entrevista, reduz a necessidade da contratação de merendeiras dada à facilidade de preparo das refeições.

Isso, por um lado, torna-se uma ação que podemos julgar impertinente, pois não se deve sacrificar a possibilidade de empregar pessoas na alimentação das escolas, em razão de sobrar

---

<sup>83</sup> De acordo com Tambelini (2017), a institucionalização do decreto nº 6.323 de dezembro de 2017, regulamentou-se a lei nº 10.831 de dezembro de 2003, a respeito da produção e comercialização de produtos orgânicos. Uma das definições colocadas no decreto deixou claro que nenhuma mercadoria sem certificação pode ser comercializada como um produto orgânico. O Selo deve ser obtido junto a um OAC (Organismo da Conformidade Orgânica), credenciado ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), tendo as seguintes características de produção: Garantia de que pelo menos 95% das matérias-primas utilizadas sejam próprias a produção orgânicas. O uso de químicos deve ser aplicado de acordo com que é permitido pela certificadora, onde os empregos de adubos sintéticos são proibidos. A aplicação das matérias-primas necessárias na produção deve ser acompanhada pelas certificadoras, que devem realizar auditorias anuais e visitas esporádicas e sem avisos prévios, aos locais de produção, para que não haja nenhum tipo de mistura com produtos que não sejam orgânicos, do mesmo modo, que resíduos devem ser descartados corretamente, para que não causem impactos ambientais. Todas as leis de contratação de empregados devem ser respeitadas, e os custos de certificação devem ser pagos anualmente num valor que correspondente de R\$ 2.500,00 a R\$ 15.000,00 dependendo do tipo de projeto aplicado pelo produtor rural, e da auditoria necessárias para que a produção seja classificada como orgânica.

<sup>84</sup> Foi adquirida uma embaladora para o processamento das polpas.

<sup>85</sup> *Packing House*.

<sup>86</sup> Realizada em fevereiro de 2017.

<sup>87</sup> Até o mês de fevereiro de 2018, a cooperativa não havia utilizado a estrutura do *packing house* para comercializar produtos minimamente processados no PNAE.



recursos para comprar os minimamente processados da Cooperativa. Deve o município, em sua logística, apoiar todos os setores, inclusive os produtores locais, sem retirar recursos de outros locais, realidade pouco conseguida frente a escassez de recursos, mas que devesse planejar e pensar em execuções desse tipo, para não prejudicar nenhum setor municipal.

Além do mini laticínio e da estrutura de processamento para as polpas, verduras e legumes, a Cooperativa possui uma padaria montada, com a pretensão de fazer pão para entregar na alimentação escolar, para servir no café da manhã. Há um interesse por parte da cooperativa em montar um grupo de mulheres, esposas dos produtores associados, para fazer a produção na padaria, e assim participarem do “pregão”, podendo concorrer na comercialização, já que participar de uma cooperativa dá essa possibilidade.

Devido ao volume de recursos limitados que vem do governo federal e estadual para serem gastos com a agricultura familiar, a associação, por meio da chamada pública, restringia-se a entrega dos produtos àqueles recursos. Com a cooperativa, além de entregar no PNAE pela chamada pública, é possível ter a participação no processo de licitação e, com isso, competir diretamente com as empresas fornecedoras de produtos, como o pão, que é um projeto que a cooperativa pretende realizar.

A entrevistada, contudo, aponta que necessita da parceria estabelecida entre a associação e a cooperativa, que é legalmente possível, através do contrato de comodato, uma vez que a detentora dos prédios e equipamentos conquistados pelo Microbacias II, bem como das licenças da polpa dos minimamente processados e ovos pelo MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e do leite pelo SISF é a associação, mas quem pode fazer a comercialização e se inserir em processos licitatórios, é a cooperativa, já que a associação não pode fazer a comercialização, uma vez que ela apenas faz a intermediação para os produtores rurais, enquanto que a cooperativa pode realizar diretamente os processos de venda dos produtos, tal qual uma empresa.

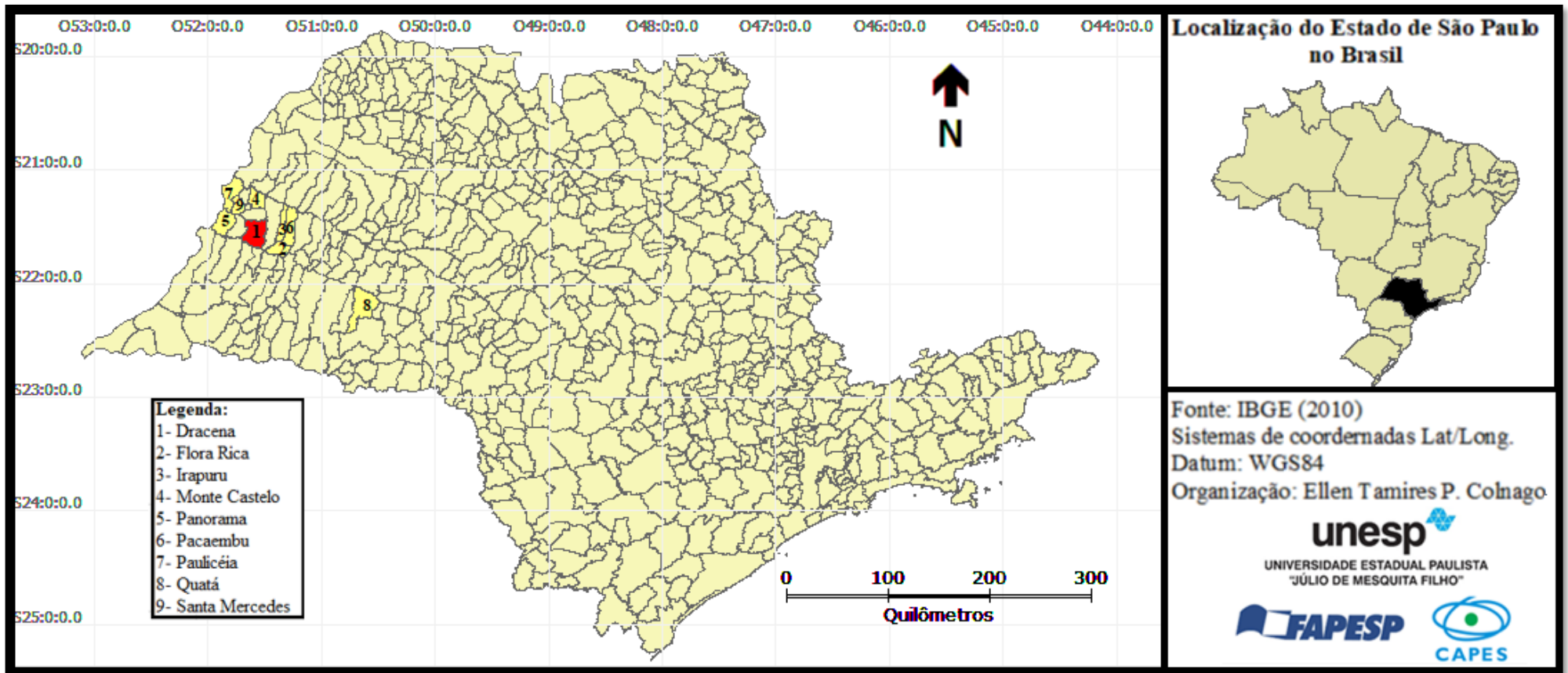
Com relação aos projetos de venda, elaborados para entregar no PNAE, estes são feitos, pela cooperativa, e não se discrimina o nome de cada produtor, como é feito em Regente Feijó, com o grupo informal, apenas o número de produtores que entregam, os tipos de produtos, bem como sua respectiva quantia a ser comercializada semanalmente, e o valor a ser pago. Também é colocada a DAP jurídica e o pagamento é feito aos produtores rurais pela própria cooperativa, que recebe mensalmente da alimentação escolar, pela quantia entregue dos produtores.

Pela forma que é montado o projeto, na cooperativa, é possível, uma rotatividade dos produtores que entregam gêneros alimentícios no PNAE, não necessitando especificar qual produtor está entregando, facilitando a participação dos 80 cooperados no programa, de acordo

com o que eles têm para entregar no momento. Assim, caso exista a necessidade de substituir um produto ou o produtor, isso é possível, sendo que a entrega dos agricultores que possuem a mesma mercadoria é dividida de forma equitativa entre os participantes, conforme a quantidade requerida pela alimentação escolar daquele produto.

Além do período letivo das aulas em Dracena, a cooperativa consegue abastecer a alimentação escolar, entre os meses de janeiro e fevereiro, das creches que ficam abertas, já que essa mercadoria é toda programada e empenhada em dezembro, e a cooperativa consegue fazer o pagamento dos produtores nesses dois meses.

Além do município de Dracena, a COOPADRA entrega na alimentação escolar de outros nove municípios da região, a considerar: Panorama, Paulicéia, Monte Castelo, Santa Mercedes, Quatá, Flora Rica, Irapuru e Pacaembu, como podemos observar no mapa.



**Mapa 4:** Municípios que a COOPADRA de Dracena entrega produtos no PNAE. **Fonte:** Pesquisa de campo, fevereiro de 2017.

Isso ocorre em virtude da grande diversidade de produtos que os cooperados<sup>88</sup> produzem e pela organização da própria cooperativa, que com a participação no Microbacias II, adquiriu um caminhão com câmara fria, que possibilita o transporte dos produtos para os outros municípios. Além do que, muitas dessas localidades não incentivam a produção local, pela falta de agrônomos da Casa da Agricultura e da própria alimentação escolar em comprar dos produtores rurais locais, pois, abre-se os editais de compra, e não aparece nenhum produtor interessado em participar do programa nestes municípios, como é o caso de Flora Rica.

Isso demonstra que, nestas localidades, existe uma ausência de atores sociais necessários para a fomentação do PNAE, como agrônomos da Casa da Agricultura, organizações coletivas que possam representar efetivamente os produtores, interesse do setor de alimentação escolar municipal de comprar dos produtores do município, entre outros.

É muito mais fácil comprar de uma associação/cooperativa de outra localidade como é o caso de Dracena, que seja organizada ao invés de fomentar a participação dos produtores locais. Enfim, os arranjos institucionais desses municípios não são constituídos, e tais características só reforçam porque em Dracena, temos não somente o PNAE, mas outras políticas públicas em funcionamento, justamente porque sua realidade é distinta em termos da ação de atores sociais necessários para vigorá-las.

Desde 2015, existem 80 produtores que entregam no PNAE e que em 2017, deste total, 42 agricultores familiares participaram da chamada pública para entregar na alimentação escolar. Comparando ao período que só se comercializava pela associação, houve um aumento de produtores participantes da alimentação escolar, um total de 38 produtores, sendo 18 de Dracena, 10 de Ouro Verde e 10 de Panorama, e que ajudaram a compor esse total que evidenciamos.

Esses produtores que são de outros municípios, participam da Cooperativa em Dracena, porque não veem possibilidades de alcançar êxito com a política pública em seu município. Falta uma organização coletiva forte, que expresse oportunidade de inserção em programas governamentais para esses agricultores familiares.

No início da implantação do PNAE, no município de Dracena, a presidente afirma que a associação estava presente desde 2009, com poucos produtores e que aos poucos foi

---

<sup>88</sup> Dos produtores associados à APRD e cooperados à COOPADRA, nem todos são do município de Dracena, tendo alguns produtores que são de municípios próximos, como Pracinha (um produtor)<sup>1</sup>, Junqueirópolis (quatro), Ouro Verde (dez) e Panorama (dez).

aumentando o número de participantes, sobretudo daqueles agricultores que começaram a produzir para entregar no PNAE.

No começo, assim como os demais setores da prefeitura de Dracena, a associação teve dificuldades em participar do programa, ligadas à falta de conhecimento de como funcionava, que foi suprida pela presença dos agrônomos da Casa da Agricultura e do EDR na época, que divulgou o PNAE e ajudou a montar os projetos.

Além do apoio dado pelos agrônomos da Casa da Agricultura e do EDR, também teve o apoio da nutricionista em receber os produtos da agricultura familiar, respeitando sua sazonalidade, podendo inclusive substituir alguma mercadoria entregue, caso houvesse algum problema de produção.

Existiu também, no processo de implantação do PNAE em Dracena, muita resistência dos produtores rurais, sendo necessário selecionar alguns para começar a entregar. Nessa época (em 2009), grande parte dos associados era participante do PAA, e os produtores vendiam aquilo que dava esporadicamente na propriedade, diferentemente do PNAE em que se exigia a entrega semanal, durante todo o ano letivo nas escolas, e que por isso, muitos produtores não queriam assumir o compromisso. Só aumentou a adesão dos produtores, quando eles viram que os participantes tiveram retorno financeiro pela entrega na alimentação e assim começaram a querer participar.

No PAA, os associados entregaram até o ano de 2014, quando nenhum projeto de venda foi mais aprovado em virtude da falta de recursos destinados ao programa, sendo priorizados apenas os assentados de reforma agrária, como no caso do município de Tupi Paulista. Não há mais interesse político em nível federal, em manter recursos para um programa como PAA.

Para a presidente, o PAA deveria se extinguir, já que a participação de muitos produtores não serviu para eles ampliarem sua capacidade de produção. Entretanto, ela considera que os produtores sentem falta do programa e que em muitos lugares pode-se afirmar que sua ausência tem causado diversos prejuízos, pois muitas associações fizeram o projeto do Microbacias II contando com o mercado do PAA, e no período atual não tem mais para onde escoar a produção do investimento feito.

Isso reflete uma questão de que não só para a Presidente da Coopadra, mas também para outros atores sociais, como os agrônomos das Casas de Agricultura, o PAA não fomentou nos produtores o interesse em investir em novos cultivos, como fez o PNAE. No primeiro programa, os produtores entregavam aquilo que já produziam e, por isso, muitos não acreditam que o PAA trouxe evolução para o campo.

Não podemos deixar de considerar que mesmo com os problemas que o programa teve (como alguns desvios financeiros) e a opinião negativa que muitos têm quando se trata da falta de estímulo à produção, é fato que o PAA trouxe novas possibilidades de venda aos produtores, e causou transformações do ponto de vista da execução de muitas associações que até então se mantinham apenas para fins de compras coletivas e aquisição de insumos.

Portanto, existem ganhos com a participação no PAA, inclusive com fomento para a participação no PNAE, já que as próprias associações, inclusive a de Dracena, souberam participar de modo mais facilitado no segundo programa em razão das experiências que tiveram com o PAA.

Muitos produtores que entregavam no PAA, na APRD, passaram, após o fim do programa, a entregar no PNAE, e muitos pararam de vender em programas governamentais. Além do PNAE, a cooperativa está tentando inserir os produtores de leite e de hortifrútiis no PPAIS, tendo este programa alguns problemas ligados aos preços baixos, a pouca quantidade requerida e a dificuldade de negociação nas penitenciárias, dependendo muito da direção dessas instituições.

A Cooperativa, atualmente, tem capacidade e conhecimento suficiente para gerenciar a venda no PNAE, “brigando” muitas vezes com as prefeituras, sabendo identificar seu espaço e o que pode exigir, além do que, dentro do programa existe hoje, uma flexibilidade permitida em que o produtor pode entregar até 20 mil reais por ano, por município, conforme a Resolução nº4 de 2015, do FNDE, algo positivo para muitos produtores da cooperativa, pois existem aqueles com volume de produção para entregar acima dos 20 mil reais e que antes não podia.

Se o apoio dos agrônomos da Casa da Agricultura e do EDR foi bastante efetivo com a associação (APRD) para a implementação das políticas públicas, como o PAA e o PNAE, como já destacado, atualmente, segundo a presidente, eles deixaram de dar esse suporte, ligando suas ações mais aos projetos de Microbacias II. O foco neste programa estadual, deixou uma lacuna muito grande, pelo conhecimento técnico que eles possuem, pela forma que dialogam e incentivam os produtores.

A ausência da atuação dos agrônomos está associada, em muitos casos, pelo próprio quadro de funcionários que vem diminuindo, como no caso do EDR e da Casa da Agricultura do município que, para a presidente da cooperativa, é uma extensão um do outro, num período em que o governo do estado disponibilizou milhões de reais para investir no Microbacias II, e que precisa de corpo técnico das Casas da Agricultura para realizar o projeto. É uma situação ambígua e que, para a presidente, não existe interesse do governo do estado em investir nas Casas da Agricultura para auxiliar o produtor.

Mesmo que os agrônomos não cooperem de modo tão direto com a Cooperativa, é importante destacar, segundo a entrevistada, que suas ações no processo de implantação do programa no município se fizeram presente e apoiaram em muito a associação, que atualmente também é uma cooperativa. Portanto, eles (os agrônomos) auxiliaram e verificaram os resultados positivos do PNAE em Dracena. Para os agrônomos entrevistados percebemos que eles acreditam que a Associação/ Cooperativa, após ter recebido todos os treinamentos e auxílios, deve “caminhar” sozinha, em suas ações.

Dentro da associação/cooperativa não há mais o interesse de incentivar a inserção de novos produtores ao PNAE, mas de fortalecer os que participam, diversificar a produção destes, sobretudo as verduras e legumes, já que as frutas são mais sazonais, enfim, trabalhar em cima de propostas e tecnologias que se voltem à continuidade da produção, como também nos apontou anteriormente a agrônoma da Casa da Agricultura de Regente Feijó, sobre a realidade dos produtores daquele município.

De todas as dificuldades que possam estar associadas à produção da agricultura familiar para vender no PNAE, o que falta, segundo a presidente entrevistada, é a condição financeira para o produtor investir e assistência técnica. Em termos financeiros, eles precisariam, segundo a presidente, ter o acesso mais fácil ao PRONAF, por exemplo, pois o programa é muito burocrático, e o produtor depende de alguém que faça isso por ele, além da garantia do empréstimo, que se torna dificultoso, uma vez que dado o imóvel rural, este não pode ser dado como garantia pelo empréstimo.

A Cooperativa dispõe de um agrônomo para encaminhar os documentos necessários para obter financiamento. Todavia, diante da burocracia que o produtor enfrenta ligada à documentação e o registro de certidão da propriedade rural em garantia que precisa ser pago, tudo isso dificulta os produtores a acessá-lo, sem contar que existe uma parcela menor de agricultores familiares que também são arrendatários e parceiros.

Ou seja, na cooperativa, entre os cooperados participantes do PNAE, 48 (60%) são proprietários, 24 (30%) são arrendatários e 8 (10%) são parceiros. Dos demais integrantes da associação, 42 (70%) são proprietários e o restante (30%), segundo a presidente, se dividem também entre aqueles que desenvolvem a produção por meio de arrendamento e os que desenvolvem pelo sistema de parceria.

Dos cooperados, todos podem ser considerados pequenos e médios produtores, com uma área média de 5 alqueires (12 hectares). Dos associados, existem 10 produtores que não se

enquadram na DAP para acessar os programas em virtude do tamanho das propriedades estarem acima de 4 módulos fiscais<sup>89</sup>.

Os produtores que entregam no PNAE, na Cooperativa, são aqueles que possuem menor estrutura de produção, que precisam da política pública como garantia de comercialização. A participação dos mesmos no programa tem sido avaliada pela presidente de forma positiva, uma vez que a maioria sabe trabalhar em grupo, na coletividade, algo necessário para um bom funcionamento da entrega da produção dos cooperados na alimentação escolar.

Muitos cooperados ao participarem do programa, melhoraram, segundo a presidente, a sua visão de produção, os cultivos, de acordo com o que é pedido na alimentação escolar, adotando equipamento de irrigação, adquirido com recursos próprios.

Dos produtos entregues pelos cooperados na alimentação escolar, estes são depositados na sede da associação/cooperativa: na segunda-feira, os legumes e frutas; e na terça-feira, as verduras. No município de Dracena, o Setor da Alimentação Escolar busca na sede da cooperativa/associação para fazer a distribuição nas escolas, e nos outros municípios, a cooperativa transporta os produtos num caminhão refrigerado, sendo retirado o custo do frete do pagamento feito pelos produtos entregues pelos agricultores.

Das exigências sanitárias, o controle de qualidade é feito no momento da chamada pública, com a apresentação de todas as licenças e a cada 15 dias, a nutricionista vai até a associação/cooperativa, verificar a qualidade dos produtos entregues, além da própria associação contar com um funcionário responsável por essa fiscalização.

Das relações estabelecidas entre a presidente da associação/cooperativa e o Setor da Alimentação Escolar, a entrevistada afirma que ela e a nutricionista é que fazem grande parte das articulações, uma vez que ela é presidente do CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural) e do CAE, e tem uma relação positiva com a nutricionista, tanto como presidente da COOPADRA, nos trâmites da compra de produtos dos cooperados, como presidente do CAE, na prestação de contas e fiscalização das escolas.

Se, por um lado, a presença de uma agricultura em conselhos com o CMDR e o CAE, sinalizam a importância de um membro desse segmento, e a representatividade que eles podem ter em âmbito municipal, por outro, denota uma centralização de poder nas mãos da presidente, que não se expressa como algo positivo, pois isso pode levar à realização dos interesses apenas de quem está no cargo, esquecendo-se de outras demandas necessárias.

---

<sup>89</sup> No município de Dracena, um módulo fiscal equivale a 20 ha (INCRA, 2013).



Dos investimentos feitos pela prefeitura na alimentação escolar, a presidente afirma que a alimentação escolar teve uma grande importância e respaldo municipal quando havia o Prêmio Gestor Eficiente, em que Dracena ganhou por duas vezes consecutivas, fazendo com que a agricultura familiar conseguisse entregar 100% de produtos *in natura*, uma vez que os associados passaram a produzir mais, trazendo benefícios para os produtores e para as escolas que passaram a ter uma alimentação mais diversificada, e o reconhecimento de muitos alunos e professores dos produtos da agricultura familiar.

Do ponto de vista da cooperativa, o PNAE tem ajudado a fortalecê-la, assim como a criar um grupo em prol de um esforço coletivo de venda, sendo necessário, muito diálogo, para reconhecimento da produção do agricultor familiar.

Precisa de uma interação entre os dirigentes, os cooperados e os compradores, você também tem que fazer um círculo de amizade com as prefeituras, com os compradores, para facilitar essa colocação de produtos porque senão eles ficam assim, o que eu vou comprar na alimentação porque em muitos lugares a nutricionista conhece o básico, alface, repolho, batata então você tem que ir conversar, você tem que falar não coloca brócolis, outro dia a gente fez uma conversação com as nutricionistas de Pacaembu, e elas queriam saber como a nutricionista de Dracena estava colocando na alimentação couve flor, então aí foram conversar, você precisa disso, dessa integração, focado na mesma coisa, senão não funciona (PRESIDENTE DA COOPADRA E APRD, fevereiro de 2017).

O PNAE trouxe inúmeros benefícios para o produtor, pois gerou aos cooperados, melhorias em suas condições de vida, além de aprenderem a produzir, o programa ensinou eles a venderem, a cobrar o preço pelos seus produtos, como ressalta:

A parte mais importante não é que o PNAE deu para ele a condição de mudar de vida, o PNAE deu a condição para ele aprender a vender, a colocar preço, e entregar para o outro então ele não vende só no PNAE, ele vai entregar no mercado, só que ele chega lá e ele coloca o preço dele e o PNAE ajudou (PRESIDENTE DA COOPADRA E APRD, fevereiro de 2017).

Além disso, o PNAE ensinou, segundo a presidente, o produtor a diversificar a produção, a planejar, a entregar com continuidade, regularidade e qualidade.

Ele aprendeu a receber no dia certo, a ter datas para fazer essas vendas, essas compras de produtos que ele vai estar colocando na propriedade dele de novo, eu acho que foi uma escola para o produtor, e ainda é porque você está todo dia aprendendo alguma coisa (PRESIDENTE DA COOPADRA E APRD, fevereiro de 2017).

Todavia, é certo que, independentemente da quantidade de produtos entregues, essa comercialização sempre vai ser restrita e limitada ao número de alunos. Assim, a presidente da Cooperativa/associação, não enxerga o PNAE como um programa que estimula o aumento da produção, mas que ensinou ao produtor regras, formas de inserção no mercado, que mostra a importância da continuidade do mesmo, uma vez que se formou um elo, um canal de comercialização que não pode se quebrar.

O foco da cooperativa não está somente em possuir a estrutura adquirida pelo Microbacias II e transformar seus produtos para permanecer somente em canais institucionais de comercialização, como o PNAE. A ideia da formação da cooperativa é inserir os cooperados no mercado, em que o primeiro passo foi dado, segundo a presidente, com a participação na licitação da Prefeitura de Dracena, que compra polpas, além da couve e do repolho, para o abastecimento de suas secretarias, mas ainda se enfrentam desafios para conquistar novos canais de comercialização, em razão da própria concorrência, em especial das grandes empresas e cooperativas.

Apesar dos benefícios que a cooperativa pode trazer para os cooperados na comercialização dos produtos, sejam estes *in natura* ou processados, a presidente afirma que é muito difícil lidar com esse tipo de organização coletiva, uma vez que faltam recursos, capital de giro, “eu não posso chegar para o produtor e falar esse mês todo mundo vai ter que por mil reais, para a gente ter o capital de giro, então hoje o problema, principal é o capital de giro” (PRESIDENTE DE COOPADRA E APRD, fevereiro de 2017).

Além da falta de capital de giro, existe a contrapartida financeira que a Associação tem que dar ao governo do estado, pelas estruturas conseguidas pelo Programa Microbacias II, e para completar, existe a despesa de custo e funcionamento da estrutura da associação, como o pagamento de funcionários, energia elétrica, tratores, combustível, refrigeradores de leite, de 11 tanques de expansão de leite coletivos, que puderam, até o ano de 2016, serem pagos com os repasses realizados pela prefeitura municipal, uma vez que a associação é entendida como uma entidade de utilidade pública e conveniada ao governo municipal, o que justificava esse repasse, que contabilizou em 2016, um total de R\$ 250.000,00.

Em 2017, a presidente não soube informar se iria continuar existindo o apoio financeiro para as despesas da associação, uma vez que a prioridade dos convênios e entidades para receber recursos da prefeitura estaria ligada primeiramente à saúde e à educação, para posteriormente

voltar-se à Secretária da Agricultura, na qual a associação é vinculada, necessitando participar de um chamamento público para decidir ou não se vai ter convênio.

Existe um quadro de incertezas, em que a maior preocupação para a presidente, é deixar a associação e a cooperativa “caminhando” juntas e sanar boa parte das dívidas, ampliando os canais de comercialização dos produtores rurais.

Para isso, contudo, a presidente afirma que o produtor teria que deixar de ser concorrente dele mesmo, porque, ao mesmo tempo em que ele entrega seus produtos na cooperativa, ele também entrega no mercado, e o oponente da cooperativa, são os outros canais de compra e venda, então precisaria, segundo ela, eliminar essa concorrência.

Para ela, se todos os produtores, não só da cooperativa, mas do município de Dracena, entregassem na associação, todos os mercados seriam obrigados a comprar dessa organização coletiva. Desse modo, eliminaria a concorrência e equilibraria o preço nos mercados, situação desejada para a entrevistada, mas que se vê completamente oposta, já que um produtor é oponente do outro no mercado, em razão da falta do espírito de coletividade, que está presente em grande parte dos agricultores familiares, e que se constitui numa dificuldade das associações e cooperativas desse segmento.

Essa é uma realidade, contudo, um pouco difícil de ser conquistada, pois é impossível conseguir centralizar todo poder nas mãos da cooperativa, dos produtores do município como a presidente sugere, já que em Dracena também há outra organização coletiva. Do mesmo modo que, os produtores têm decisão de escolha sobre onde comercializar.

Contudo, devemos concordar que, em muitos casos, a falta do espírito de coletividade entre os produtores rurais, dificulta pensar e agir numa ação coletiva em benefício dos associados e cooperados.

Do mesmo modo que o êxodo rural é uma realidade iminente, em que para a presidente a participação em políticas públicas como o PNAE tem despertado o interesse de alguns filhos dos produtores em permanecer no campo. Contudo, em sua grande maioria, o que se observa é que as políticas têm servido de respaldo aos próprios produtores não interferindo no despertar para a sucessão geracional no campo.

O PNAE trouxe benefícios mútuos, pois considerando a escala do município, proporcionou um canal de comercialização para a agricultura familiar, e isso resultou numa alimentação escolar mais saudável de produtos adquiridos localmente. Todavia, foi necessário a articulação de um leque de atores sociais se empenhou no município de Dracena como agrônomos, nutricionista, CAE e a presidente da associação/cooperativa, para que isso

acontecesse. Formou-se um arranjo institucional local que permitiu que ações fossem desenvolvidas para inserir os sujeitos sociais como os produtores rurais na política pública.

Elos se construíram de modo que quando comparado ao município de Regente Feijó, também podemos presenciar tal realidade, ainda que se tenham algumas particularidades distintas em relação à Dracena.

Assim, podemos compreender cada arranjo institucional formado nos municípios, com base no quadro 4, que sintetiza todos os atores envolvidos e que foram fundamentais para o fomento e execução do PNAE, como procuramos sinalizar ao longo deste capítulo.

**Quadro 4:** A participação dos atores sociais na execução do PNAE e a formação de arranjos institucionais no município de Dracena e Regente Feijó.

<b>Arranjo institucional de Dracena</b>	<b>Arranjo institucional de Regente Feijó</b>
Agrônomos do EDR de Dracena: (Atuantes no fomento do PNAE desde 2009).	Agrônomos do EDR de Presidente Prudente. (Menos atuantes no município de Regente Feijó. Participação do sociólogo da CODEAGRO, em 2013).
Agrônomos da Casa da Agricultura (atuantes desde 2009).	Agrônomos da Casa da Agricultura (Atuante no PNAE desde 2013).
Nutricionista: Total apoio ao cumprimento da lei 11.947/2009.	Cozinha Piloto (Nutricionista, Chefe da Alimentação escolar, Secretária)- Total apoio ao cumprimento da lei 11.947/2009.
Membros do CAE: Atuante na prestação de contas, visitas as escolas, fiscalização da qualidade da alimentação.	Membros do CAE: Atuantes apenas na prestação de contas.
Agricultores familiares: Participam do PNAE por meio da COOPADRA (atuação forte da presidente), e de outras políticas públicas (PAA, PPAIS, Microbacias II).	Agricultores familiares: Participam do PNAE por meio de um grupo informal. Não participam de outras políticas públicas.

**Fonte:** Pesquisa de campo em Dracena e Regente Feijó, 2017. **Org:** Ellen Tamires P. Colnago.

---

## **6- OS AGRICULTORES FAMILIARES COMO SUJEITOS SOCIAIS IMPORTANTES NA CONSTITUIÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM DRACENA E REGENTE FEIJÓ: ANÁLISE SOCIOECONÔMICA E PARTICIPAÇÃO NO PNAE.**

---

A inserção dos agricultores familiares como componentes importantes para compreender a diversidade do campo brasileiro, é incorporada no cenário das políticas públicas após meados dos anos 1990 e no decorrer dos anos 2000.

A inclusão dessa categoria de agricultores e sua heterogeneidade nas políticas públicas acabou levando ao reconhecimento da sua importância como sujeitos relevantes na formação de arranjos institucionais locais para a execução do PNAE. Esse reconhecimento em termos de legislação ocorreu somente em 2006, com a institucionalização da Lei nº 11.326. De acordo com essa Lei, compreende-se como agricultor familiar:

I- Aquele que não detenha, a qualquer título, área maior do que 4<sup>90</sup> (quatro) módulos fiscais; II- Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III- Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo poder Executivo; IV- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Essa lei definiu, por esses critérios, quais agricultores, dada a heterogeneidade e diversidade presente nesta categoria, que poderiam ter acesso as políticas públicas, como por exemplo o PNAE.

A lei é abrangente e abarca um conjunto de produtores que, em suas condições, são heterogêneos com relação à diversificação da produção, ao tamanho das unidades produtivas, ao valor da produção, ao grau de tecnificação, entre outros. Conforme assinala Santos (2008, p.77):

Ela é formada por agricultores que incorporam as tecnologias modernas e por aqueles que ainda produzem, utilizando instrumentos rudimentares. Entre eles existem aqueles que conseguem retornos financeiros e os que não obtém. É uma realidade, inclusive, que varia de acordo com as características políticas, culturais e naturais de cada território.

---

<sup>90</sup> O módulo fiscal, segundo o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), diferencia-se conforme os municípios brasileiros.

O conceito de agricultura familiar abarca, portanto, tantos produtores rurais mais capitalizados, com maior capacidade produtiva e de inserção aos mercados, como aqueles que são descapitalizados, possuem baixa incorporação tecnológica e dificuldades de inserção ao mercado.

Outras características definidoras dessa categoria de produtores estão presentes nas concepções de diferentes autores, como a de Bittencourt e Bianchini (1996), que definem o agricultor familiar como aquele que tem na agricultura sua principal fonte de renda e na família sua principal força de trabalho.

Carmo (1999), por sua vez, define a agricultura familiar como uma forma de organização em que sua caracterização não se limita apenas ao enfoque dado a produção, mas abrange também os objetivos da família. Guanzioli e Cardim (2000) definem os agricultores familiares por meio da produção em família e da extensão (tamanho) das propriedades estabelecidas conforme a região do país.

Essas definições têm em comum o fato de ressaltarem o trabalho da família, o tamanho da propriedade e a renda derivada da atividade agropecuária como as principais características para se entender o que seria um agricultor familiar.

A referência à agricultura familiar como um dos públicos prioritários do PNAE indica a importância que a Lei nº 11.326 trouxe para essa categoria social e, ao mesmo tempo, os tornou legalmente o público destinatário das ações de programa governamentais.

Neste capítulo buscamos analisar como os agricultores familiares participantes do PNAE no município de Dracena, por meio da COOPADRA, e em Regente Feijó, pela constituição de um grupo informal, se inserem como sujeitos sociais. Esses produtores rurais se constituem como um dos públicos importantes dessa política, no contexto do arranjo institucional formado também por um conjunto de atores sociais em cada município, para atender as demandas da alimentação escolar e como construtores de territórios<sup>91</sup>.

Por meio de questionário aplicado à 13 produtores participantes do PNAE em Dracena, através da COOPADRA<sup>92</sup>, e dez (10) produtores integrantes do grupo informal em Regente Feijó<sup>93</sup>, buscamos reconhecer qual seria o papel desses agricultores familiares no PNAE.

---

<sup>91</sup> Se no capítulo 2 definimos o que seria um arranjo institucional e território, bem como atores e sujeitos sociais, e se no capítulo 5 apresentamos os arranjos institucionais presentes em Dracena e Regente Feijó, cabe neste capítulo dar ênfase aos agricultores familiares entendidos como sujeitos sociais necessários na formação dos arranjos institucionais compostos nos municípios de Dracena e Regente Feijó, para execução do PNAE. A articulação de atores e a participação direta dos produtores rurais como fornecedores da alimentação escolar, coloca-se como uma realidade que pode ser observada a partir da formação e construção de territórios frente aos interesses e decisões locais dos envolvidos com o PNAE nos municípios.

<sup>92</sup> Representando 30,9% dos 42 produtores cooperados da COOPADRA de Dracena.

<sup>93</sup> Representando 66,6% dos 15 produtores que formam o grupo informal em Regente Feijó.

### 6.1 Identificação dos produtores rurais que entregam no PNAE através da COOPADRA em Dracena e do grupo informal em Regente Feijó.

Neste subitem trataremos de aspectos ligados à idade, escolaridade, local de residência, tempo de trabalho na atividade agrícola, entre outros, dos produtores rurais entrevistados nos municípios de Dracena e Regente Feijó que entregaram no PNAE no ano de 2017, quando foi realizada a pesquisa de campo. Tais características permitem traçar um perfil dos produtores que participaram deste programa.

No município de Dracena podemos observar que, com relação à idade dos 13 produtores rurais entrevistados, que todos estão na faixa etária acima de 30 e inferior a 70 anos, sendo que o produtor mais jovem tem 32 anos e o mais idoso tem 68, respectivamente. A faixa de idade predominante permaneceu entre aqueles que possuem entre 51 e 60 anos, com um total de 5 produtores (38%), e entre aqueles que possuem entre 61 e 70 anos, com o mesmo número de 5 (38%) agricultores familiares. Os demais produtores, correspondentes ao total de 3 (23%), permanecem na faixa etária entre 30 e 40 anos.

Já no município de Regente Feijó, no que se refere à idade dos produtores entrevistados, observamos que dos 10 entrevistados, todos têm idade acima de 20 anos e inferior a 80, sendo que o mais novo possui 22 e o mais idoso têm 74 anos. Dos entrevistados, 40% (4 produtores) encontram-se na faixa etária entre 51 e 60 anos; 20% (2 produtores), entre 41 e 50 anos; um produtor (10%) possui entre 61 e 70 anos; outro produtor (10%), entre 71 e 80 anos; outro produtor (10%) possui entre 31 e 40 anos, e um produtor (10%), na idade de 20 a 30 anos, como mostra a tabela 28.

**Tabela 28:** Faixa etária dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.

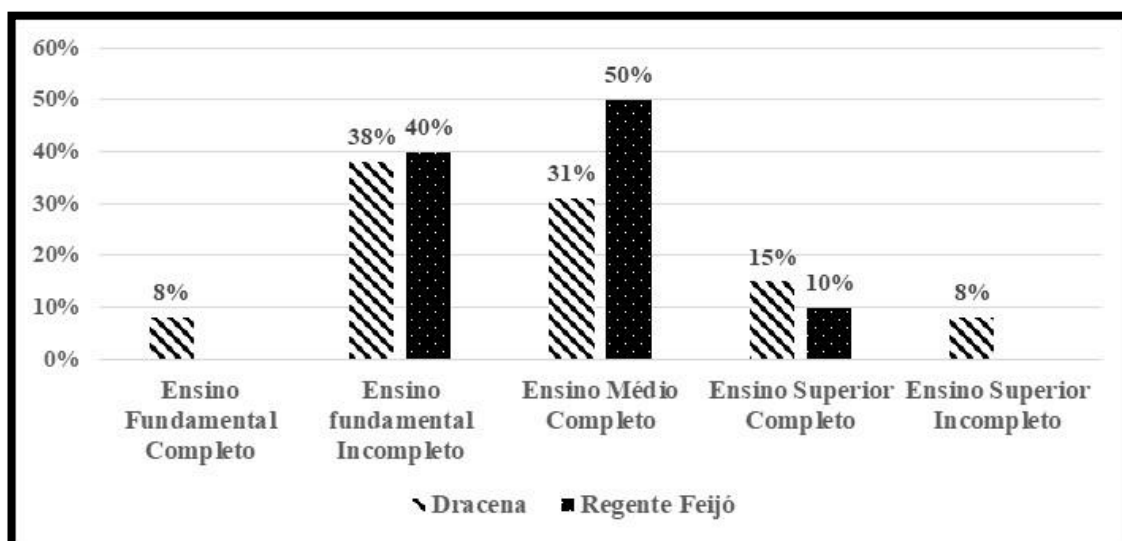
Idade	Dracena		Regente Feijó	
	Nº de Produtores	Produtores (%)	Nº de Produtores	Produtores (%)
Entre 20 e 30 anos	-	-	1	10
Entre 31 e 40 anos	3	23	1	10
Entre 41 e 50 anos	-	-	2	20
Entre 51 e 60 anos	5	38	4	40
Entre 61 e 70 anos	5	38	1	10
Entre 71 e 80 anos	-	-	1	10
<b>Total</b>	13	100	10	100

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Podemos perceber que em Dracena, a maioria dos produtores se concentra na faixa etária de 51 a 60 anos; havendo também uma grande parte dos entrevistados que se encontram entre 61 a 70 anos, totalizando 76% dos pesquisados. Em Regente Feijó, a maioria dos produtores, ou seja, 40%, encontra-se também na faixa etária dos 51 e 60 anos. Tal realidade, mostra a permanência no campo daqueles que possuem idade acima de 50 anos em detrimento de produtores mais jovens, dos quais foram identificados três (3) no município de Dracena e apenas um (1) em Regente Feijó na faixa etária entre 30 e 40 anos e outro na faixa dos 20 aos 30 anos.

Do ponto de vista da escolaridade dos entrevistados, podemos assinalar que no município de Dracena, um (1) produtor (8%) possui ensino fundamental completo; 38% (5 produtores) afirmaram ter o ensino fundamental incompleto; 31% (4 produtores) o ensino médio completo; 15% (2 produtores) cursaram o superior completo, sendo que ambos cursaram a faculdade de Direito e um deles também Ciências Contábeis; e um produtor (8%) possui o ensino superior incompleto.

Já em Regente Feijó, verificamos que 50% (5 produtores) possuem o ensino médio completo, 40% (4 produtores) possuem ensino fundamental incompleto e um produtor (10%), possui o ensino superior completo, como exemplifica a figura 4.



**Figura 4:** Escolaridade dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Os dados a respeito da escolaridade dos produtores assinalam, deste modo que, 38% dos entrevistados em Dracena e 40% em Regente Feijó não concluíram o ensino fundamental. Isso mostra a baixa escolaridade de uma grande parte dos entrevistados, e há aqueles, 31% em



Dracena e mais da metade dos entrevistados (50%) em Regente Feijó, que concluíram o ensino médio, e também 15% que possuem o ensino superior completo em Dracena e 10% em Regente Feijó, evidenciando, portanto, graus de escolaridade diferenciados dos produtores rurais, nos municípios analisados.

Quanto ao local de residência dos produtores entrevistados em Dracena, podemos observar que, em sua maioria, 54% (7 produtores) moram na propriedade rural, 31% (4 produtores) moram na sede urbana e 15% (2 produtores) dos entrevistados residem em Tupi Paulista, na propriedade rural.

Sobre o local de residência dos produtores rurais em Regente Feijó, verificamos que 40% (4 produtores) dos entrevistados moram na propriedade rural; 30% (3 produtores), moram na sede urbana do mesmo município, e 30% (3 produtores) moram no município de Anhumas na propriedade rural<sup>94</sup>.

Ou seja, podemos observar que a maioria dos entrevistados nos dois municípios pesquisados, mora na zona rural, em sua propriedade, e tanto em Dracena como em Regente Feijó, existe a participação de agricultores familiares de outros municípios no PNAE, a considerar dois (2) produtores de Tupi Paulista que entregam em Dracena e três (3) produtores de Anhumas que entregam em Regente Feijó.

Referente aos produtores rurais que moram na propriedade rural em Dracena, 4 produtores (31%) afirmaram que residem a mais de 30 anos na propriedade; 2 produtores (15%) a mais de 20 anos; um produtor (8%) entre 15 e 20 anos; outro produtor (8%) entre 10 e 15 anos; e mais um produtor (8%) entre 1 e 5 anos.

Dos entrevistados que moram na propriedade rural em Regente Feijó, 2 produtores (28%) moram a mais de 20 anos; 2 produtores (28%) moram a mais de 30 anos; um produtor (14%) mora a mais de 40 anos, e 2 produtores (28%) a mais de 50 anos, como mostra a tabela 40.

Desse modo, os produtores rurais pesquisados em Regente Feijó moram há mais de 20 anos na propriedade rural, situação oposta ao que ocorre em Dracena, uma vez que, além de abarcar produtores que habitam a mais de 20 anos na propriedade, também compreende um conjunto de produtores com tempo de moradia inferior a 20 anos, como resume a tabela 29.

---

<sup>94</sup> É importante reforçar que parcela dos produtores que entrega no PNAE em Regente Feijó são do município de Anhumas.

**Tabela 29:** Tempo de moradia na propriedade rural dos produtores que participam do PNAE em Dracena e Regente Feijó.

Quantidade em anos	Dracena		Regente Feijó	
	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)
Entre 1 e 5 anos	1	8	-	-
Entre 5 a 10 anos	-	-	-	-
Entre 10 a 15 anos	1	8	-	-
Entre 15 a 20 anos	1	8	-	-
Acima de 20 anos	2	15	2	28
Acima de 30 anos	4	31	2	28
Acima de 40 anos	-	-	1	14
Acima de 50 anos	-	-	2	28
<b>Total</b>	9	100	7	100

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Quanto aos produtores que residem na área urbana em Dracena, 2 (15%) afirmaram que moram entre 1 e 5 anos; um produtor (8%) entre 5 e 10 anos, e outro produtor (8%) entre 15 a 20 anos. Os motivos que os levaram a escolher a zona urbana para residir estão ligados as facilidades para as esposas trabalharem na cidade, pela mudança de local de moradia, pois um dos produtores morava em Cuiabá-MT, e pela flexibilidade de locomoção em virtude da mãe estar doente, noutro caso.

Já em Regente Feijó, dos 30% (3 produtores) que moram na sede urbana, um produtor (33%) afirmou que mora acima de 20 anos, outro produtor (33%) acima de 30 anos e outro produtor (33%) acima de 50 anos, exemplificando que diferentemente dos produtores de Dracena, o tempo de moradia na cidade é maior. A escolha desses produtores em Regente Feijó, para residirem na área urbana, se deve, no caso de um dos produtores, por sempre residir na cidade; outro produtor achou inviável permanecer residindo na propriedade em decorrência da divisão da herança; e outro porque trabalhou um tempo como empregado na área urbana e depois que adquiriu uma propriedade e começou a produzir, permaneceu com sua moradia na cidade.

Referente ao tempo de trabalho na atividade agropecuária, em Dracena, 54% (7 produtores) trabalham há mais de 40 anos; 23% (3 produtores) entre 10 e 15 anos; 15% (2 produtores) acima de 50 anos; e um produtor (8%) acima de 20 anos.

Em Regente Feijó, 30% (3 produtores) trabalham há mais de 50 anos; 20% (2 produtores) acima de 40 anos; 20% (2 produtores) entre 1 e 5 anos; um produtor (10%) acima de 30 anos; outro produtor (10%) acima de 20 anos; e outro produtor (10%) entre 16 e 20 anos,

exemplificando que para a maioria dos pesquisados nos municípios selecionados, a atividade agropecuária sempre se constituiu como único trabalho exercido pelos produtores participantes do PNAE, como mostra a tabela 30.

**Tabela 30:** Tempo de trabalho na atividade agropecuária pelos produtores entrevistados que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó.

Quantidade em anos	Dracena		Regente Feijó	
	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)
Entre 1 e 5 anos	-	-	2	20
Entre 6 e 10 anos	-	-	-	-
Entre 10 a 15 anos	3	23	-	-
Entre 16 a 20 anos	-	-	1	10
Acima de 20 anos	-	-	1	10
Acima de 30 anos	1	8	1	10
Acima de 40 anos	7	54	2	20
Acima de 50 anos	2	15	3	30
<b>Total</b>	13	100	10	100

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Os resultados mostram que os produtores rurais pesquisados, tanto em Dracena como em Regente Feijó, em sua grande maioria, trabalham na atividade agropecuária a mais de 40 anos, evidenciando, pela idade dos produtores que se encontram acima de 50 anos de idade e pelo tempo de serviço nesta atividade, que os produtores participantes do PNAE nesses municípios se mantêm há bastante tempo na atividade, concentrando um conjunto pequeno de agricultores novos, com pouco tempo de experiência na produção agropecuária.

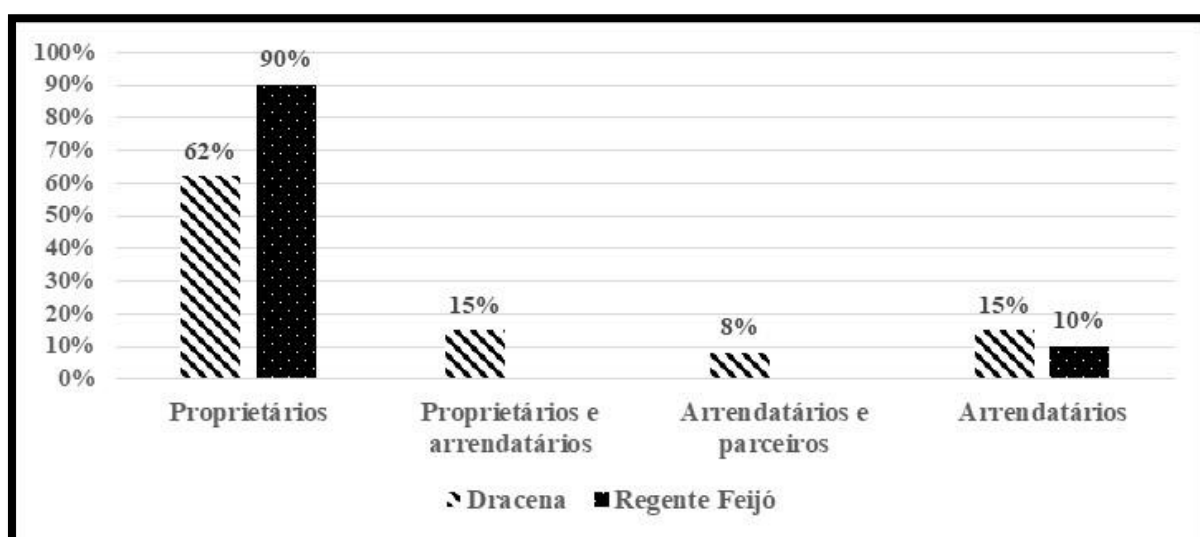
Se verifica, desse modo, que a presença do público jovem no cenário das políticas públicas como o PNAE nos municípios, é algo pequeno que denota o pouco interesse dos mesmos em permanecer produzindo e vivendo da produção agropecuária.

Tal realidade associa-se, muitas vezes, a falta de perspectiva que os jovens encontram, mesmo participando de programas governamentais, em virtude da irregularidade dos ganhos existentes na agricultura com outros canais de comercialização, do trabalho mais pesado nas atividades agropecuárias, da falta de lazer no meio rural etc.

## 6.2 Características das unidades produtivas

Quanto as características das unidades produtivas dos produtores rurais pesquisados que entregam no PNAE nos municípios selecionados neste trabalho, podemos observar que em relação à condição dos produtores entrevistados, em Dracena, 62% (8 produtores) declararam ser proprietários, 15% (2 produtores) afirmaram ser proprietários e arrendatários; 15% (2 produtores) são arrendatários; e um produtor (8%) é arrendatário e parceiro<sup>95</sup>.

Em Regente Feijó, podemos constatar que 90% (9 produtores) dos entrevistados são proprietários e apenas um produtor (10%) é arrendatário, situação distinta ao que ocorre em Dracena, em que os produtores entrevistados dividiam-se entre proprietários, arrendatários e parceiros, com uma menor parcela de proprietários quando comparados a Regente Feijó, como exemplifica a figura 5.



**Figura 5:** Condição dos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

De qualquer modo, podemos observar que nos dois municípios a maioria se constitui em proprietário da terra, havendo uma parcela de arrendatários e parceiros no município de Dracena e de apenas arrendatários em Regente Feijó.

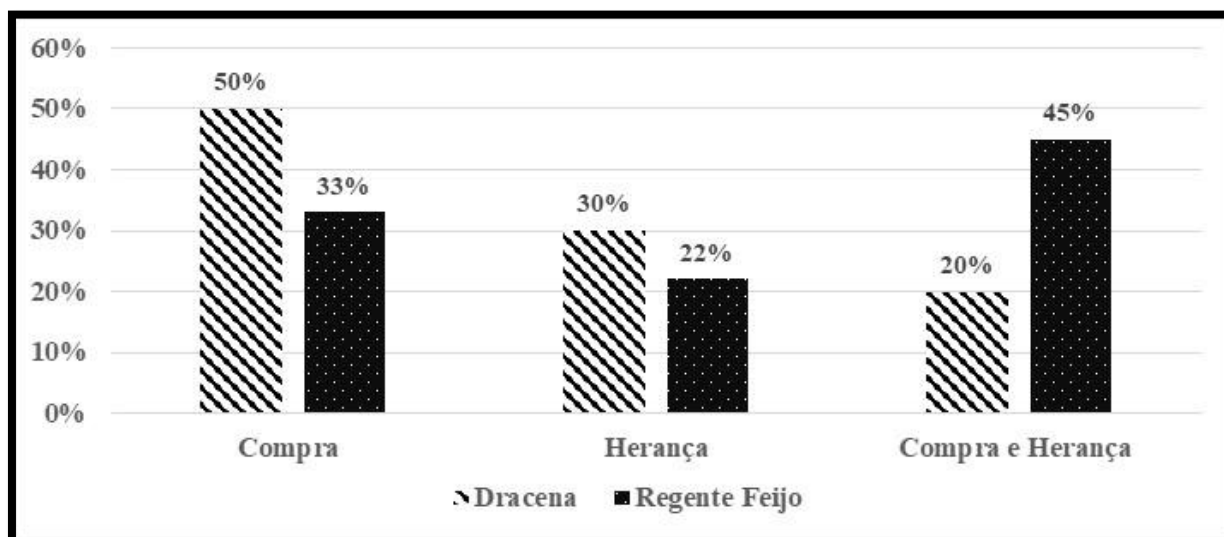
<sup>95</sup> O sistema de parceria pode ser compreendido como “uma forma de contrato em que as partes, [...] comprometem-se a explorar a atividade de forma conjunta, com o objetivo de dividir os retornos obtidos. O Proprietário da terra geralmente fornece equipamentos e insumos, enquanto o parceiro entra com o seu trabalho. [...] O Proprietário da terra e o trabalhador dividem a produção com base no montante investido, pelo proprietário e nos serviços prestados pelo trabalhador” (SILVA; BAPTISTELLA; VERDI, 2008, p. 42).

Em relação aos proprietários em Dracena, 7 produtores (70%) afirmaram possuir apenas uma propriedade rural; 2 produtores (20%) afirmaram possuir uma propriedade e arrendam outra área para produção; e um produtor (10%) afirmou possuir duas propriedades rurais.

No município de Regente Feijó, podemos observar que 45% (4 produtores) afirmaram possuir duas propriedades rurais; 33% (3 produtores) apenas uma propriedade; um produtor (11%) afirmou ter três propriedades; e outro produtor (11%) quatro propriedades rurais. Ou seja, os produtores em Regente Feijó possuem mais de duas, três chegando até quatro propriedades rurais por entrevistado, quando comparado com a Dracena, em que a maioria dos produtores possui apenas uma propriedade e uma minoria possui mais de uma.

Dentre as formas de aquisição da propriedade verificadas entre os proprietários de Dracena que entregam no PNAE: 50% (5 produtores) conquistaram por meio da compra; 30% (3 produtores) obtiveram por meio de herança; e 20% (2 produtores) adquiriram por compra e herança.

Em Regente Feijó, as formas de aquisição da propriedade pelos produtores proprietários constituíram-se em: 45% (4 produtores) por compra e herança, 33% (3 produtores) por compra e 22% (2 produtores) por meio de herança, como representado na figura 6.



**Figura 6:** Formas de aquisição das propriedades rurais dos entrevistados que entregam no PNAE em Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen T. P. Colnago.

Observamos que em Dracena, os produtores entrevistados adquiriram, em sua maioria, a propriedade por compra, e em Regente Feijó, por compra e herança, mostrando que a sucessão da propriedade dos pais para os filhos e a continuidade na atividade agropecuária, é algo presente na vida dos produtores, sobretudo os de Regente Feijó.

Referente à localização das propriedades, das áreas arrendadas ou exploradas no sistema de parceria, dos entrevistados que entregam no PNAE em Dracena: 77% (10 produtores) afirmaram que se localizam no município de Dracena; 15% (2 produtores) no município de Tupi Paulista; e um produtor (8%) afirmou localizar-se nos municípios de Dracena e Tupi Paulista.

Em Regente Feijó, com relação à localização das propriedades ou áreas arrendadas, 60% (6 produtores) dos entrevistados afirmaram que se localizam nesta localidade, 30% (3 produtores) no município de Anhumas, e um produtor (10%) nos municípios de Regente Feijó e Martinópolis. Ou seja, assim como em Dracena, os produtores que entregam no PNAE em Regente Feijó, também possuem propriedades estabelecidas nos municípios vizinhos.

Com relação à área das propriedades que os entrevistados possuem, arrendam ou exploram no sistema de parceria, podemos afirmar que variam entre 3,63 a 79,07 hectares em Dracena, e de 2,42 a 95,09 ha em Regente Feijó (tabela 31). Apesar dessa grande variação com relação ao tamanho (área) das propriedades, todas elas estão de acordo com a Lei nº 11.326 de julho de 2006, que estabelece que os produtores tenham até 4 módulos fiscais<sup>96</sup> para serem identificados como agricultores familiares e possam ter acesso as políticas públicas, como o PNAE.

---

<sup>96</sup> Em Dracena, um módulo fiscal equivale a 20 ha, e, em Regente Feijó é equivalente a 24 hectares, portanto, todos os entrevistados estão em conformidade com os dados do INCRA 2013, que identifica um módulo fiscal e podem ser denominados de agricultores familiares.

**Tabela 31:** Área em hectares (ha) das propriedades dos entrevistados que entregam no PNAE em Dracena.

Município de Dracena		Município de Regente Feijó	
Produtor*	Área (ha) das propriedades	Produtor*	Área (ha) das propriedades
1	14,52 <sup>1</sup>	1	16,94
2	72,6	2	95,09
3	79,07	3	43,56 <sup>6</sup>
4	14,52	4	43,56
5	4,114 <sup>2</sup>	5	43,56
6	3,63	6	26,62
7	33,88	7	2,42
8	5,5	8	2,42
9	58,08 <sup>3</sup>	9	9,68
10	44,77 <sup>4</sup>	10	19,36
11	7,26	-	-
12	12,1	-	-
13	22,99	-	-

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

\* A numeração identificada na tabela na coluna dos produtores corresponde ao questionário aplicado.

<sup>1</sup> É própria 8,47 ha e 6,05 ha arrenda. <sup>2</sup> Área total que arrenda. <sup>3</sup> Arrenda 16,94 ha, e 41,14 ha desenvolve no sistema de parceria. <sup>4</sup> Possui 3,63 ha e 41,14 é proprietário e arrenda. <sup>5</sup> Área total que arrenda. <sup>6</sup> Os produtores n° 3, 4 e 5 pertencem à mesma família e exploram em conjunto o total de área da propriedade.

Do total de pessoas que moram nas propriedades rurais, 38% (5 produtores) dos entrevistados em Dracena afirmaram que moram duas pessoas; 23% (3 produtores) disseram ser quatro pessoas; 23% (3 produtores) informaram ser apenas uma pessoa; um produtor (8%) afirmou serem 5 pessoas; e outro produtor (8%) afirmou serem 3 pessoas.

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) disseram que duas pessoas moram nas propriedades ou áreas arrendadas pelos entrevistados; 20% (2 produtores) afirmaram ser três pessoas; um produtor (10%) informou serem cinco pessoas; outro produtor (10%) informou ser uma pessoa, e um produtor (10%) mencionou que ninguém mora em sua propriedade rural.

Das respostas obtidas, quando não se trata do produtor entrevistado com o seu cônjuge ou filhos, estes são pais, avós e funcionários que moram na propriedade. Percebemos que dos produtores que entregam no PNAE em Regente Feijó, a presença dos filhos morando na propriedade é identificada com mais frequência do que em Dracena, como mostra o quadro 5.

**Quadro 5:** Membros das famílias dos produtores pesquisados que moram na propriedade rural– Dracena e Regente Feijó.

Dracena				Regente Feijó			
Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)	Nº de Pessoas que moram na propriedade	Pessoas que moram na propriedade	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)	Nº de Pessoas que moram na propriedade	Pessoas que moram na propriedade
5	38	2	Produtor e esposa / país de um produtor	5	50	2	Produtor e esposa/ Produtora e funcionário/ Mãe e funcionário do produtor/ Produtor e mãe/ Produtor e esposa
3	23	4	Família de funcionários /Produtor, esposa, e pais do produtor/ País do produtor, avô e irmão.	2	20	3	Produtor, esposa, filha/ Produtor, esposa e filha
3	23	1	Produtor somente/ cunhado	1	10	5	Produtor, esposa, e três filhos
1	8	5	Produtor, esposa, filha, neta, e mãe do produtor	1	10	1	avó
1	8	3	Sogro e Sogra do produtor / empregado.	1	10	-	-

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago.



Dos membros da família que auxiliam nas atividades agropecuárias, podemos afirmar que 31% (4 produtores) dos entrevistados em Dracena, informaram que somente eles trabalham na produção; 31% (4 produtores) mencionaram além deles as esposas; 23% (3 produtores) as esposas e filhos; e 15% (2 produtores) disseram que nenhum membro da família os auxilia, sendo contratados trabalhadores permanentes e temporários.

Em Regente Feijó, 40% (4 produtores) identificaram a cônjuge como membro que auxilia nas atividades agropecuárias; 30% (3 produtores) informaram que somente eles trabalham; um produtor (10%) identificou a cônjuge e os filhos; outro produtor (10%) apontou um funcionário e o filho do produtor; e outro produtor (10%) informou que nenhum membro da família trabalha nas atividades, apenas um funcionário contratado.

Percebemos em grande parte dos entrevistados dos municípios selecionados, que quando o produtor não trabalha sozinho na atividade, ele conta com a ajuda principalmente da esposa e, em menor porcentagem, dos filhos, no processo produtivo.

Sobre a utilização de mão-de-obra externa à propriedade, 92% (12 produtores) dos entrevistados em Dracena afirmaram que a utilizam, enquanto que apenas 1 produtor (8%) disse que não a emprega. Dos que afirmaram utilizar outro tipo de mão-de-obra que não a familiar na produção em Dracena, 9 produtores (75%) contratam trabalhadores temporários; 2 produtores (17%) trabalham com empregados temporários e permanentes; e somente um produtor (8%) possui empregado permanente.

Dos produtores pesquisados que contratam trabalhadores temporários em Dracena, 8 afirmaram que se valem dessa mão-de-obra no período de colheita e um produtor disse utilizar no período da plantação. Os que possuem trabalhadores permanentes e temporários também os utilizam majoritariamente no período da colheita, e o que possui empregado permanente, o utiliza no período do plantio e nos consertos a serem realizados na propriedade.

Em Regente Feijó, 60% (6 produtores) dos entrevistados afirmaram que empregam mão-de-obra externa na produção agropecuária, enquanto que 40% (4 produtores) afirmaram não necessitar de mão-de-obra externa à propriedade. Dos que utilizam mão-de-obra externa à família, 3 produtores informaram utilizar empregados temporários; 2 produtores afirmaram ter empregados permanentes; e 1 produtor utiliza tanto empregados temporários quanto permanentes.

Dos 3 produtores que contrataram empregados temporários em Regente Feijó, 2 (67%) afirmaram que os utiliza no período da colheita e um produtor (33%) para atividades diversas

realizadas na propriedade, como o conserto de cercas, roçar pasto etc. Dos dois produtores que contratam empregados permanentes, um (50%) afirmou que é utilizado nas fases de plantio e colheita e outro produtor (50%) apenas para o cultivo. O produtor que possui empregados permanentes e temporários afirmou que utiliza o primeiro em todas as fases do processo produtivo, e o segundo apenas na etapa da colheita.

É visto que tanto em Dracena como em Regente Feijó, a maioria dos produtores utiliza mão-de-obra externa no processo produtivo, tendo como principal função trabalharem nas fases de plantio e colheita.

Dos membros da família que trabalham fora da propriedade, podemos dizer que 92% (12 produtores) dos entrevistados em Dracena, disseram que algum membro assim o faz e apenas um produtor (8%) afirmou que não existem membros da família que trabalham fora da produção agropecuária ou mesmo da propriedade.

Dos que possuem algum membro que exerce atividade ou tem profissão fora da propriedade em Dracena, 54% (7 produtores) mencionaram que somente os filhos trabalham fora; 23% (3 produtores) disseram ser os filhos e a esposa; e 15% (2 produtores) afirmaram que somente a esposa possui um trabalho fora da propriedade.

Em Regente Feijó, 40% (4 produtores) informaram que pelo menos um membro da família trabalhava fora da propriedade, enquanto que 60% (6 produtores) responderam negativamente.

Isso mostra uma realidade distinta dos produtores que entregam no PNAE em Dracena, uma vez que a maioria dos produtores tem algum membro da família que trabalha fora da propriedade rural, diferentemente de Regente Feijó, em que uma minoria de membros familiares do produtor entrevistado trabalha em atividades externas à propriedade.

No caso dos quatro (4) produtores em Regente Feijó que afirmaram ter algum membro da família exercendo atividade fora da propriedade, 3 produtores (75%) mencionaram que somente os filhos trabalham fora e um produtor (25%) disse que a filha trabalha apenas cuidando das tarefas de sua casa, situação oposta aos entrevistados em Dracena, na qual esposa e filhos exerciam atividades externas.

No quadro 6 se mostra a profissão ou o trabalho exercido pelos filhos dos produtores entrevistados, que exemplificam a realidade observada de que poucos jovens estão permanecendo na produção agropecuária e, em sua maioria, cursando o ensino superior e exercendo suas profissões na área urbana, por que não veem perspectiva de continuar produzindo na área rural, mesmo com a inserção dos produtores em políticas públicas como o PNAE.

Ainda que em Regente Feijó tenhamos uma realidade um pouco distinta, segundo as informações da maioria dos produtores de que os filhos não trabalham fora, já que em alguns casos são crianças, o que se observa é que a participação em mercados institucionais como o PNAE, não está contendo o êxodo rural nos municípios analisados, como já foi evidenciado em momento anterior quando se observou a idade dos produtores entrevistados participantes no programa.

**Quadro 6:** PNAE: Membros da família dos produtores e suas profissões e ocupações externas à propriedade em Dracena e Regente Feijó.

Dracena			Regente Feijó		
Produtor	Membro da família	Profissão	Produtor*	Membro da família	Profissão
1	Duas filhas	Professoras	1	Filha	Professora
2	Filhos	Atendente em Banco/ Policial/ Agente de fiscalização da ANVISA	2	Filhos	Advogados e Professora
	Esposa	Possui uma loja de calçados	4	Filha	Trabalha como do lar
3	-	-	10	filhos	Funcionário de uma empresa alimentícia/ Pedreiro
4	Filha	Assistente social	-	-	-
5	Filhos	Eletricista/ Professor universitário	-	-	-
6	Filha	Professora	-	-	-
	Esposa	Professora	-	-	-
7	Esposa	Gerente de loja de roupas	-	-	-
8	Filhas	Fisioterapeuta/ Professora	-	-	-
9	Esposa	Zootecnista	-	-	-
10	Esposa	Secretária	-	-	-
11	Filho	Contador	-	-	-
12	Filha	Atendente loja de comércio	-	-	-
13	Filhos	Eletricista/ Professor	-	-	-

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada na tabela dos produtores corresponde ao questionário aplicado.

A necessidade de se ter outro tipo de atividade desempenhada pelos cônjuges e filhos dos produtores em Dracena associa-se, na totalidade dos entrevistados, à busca de independência econômica e de ascensão social das mulheres e dos filhos. Tais atividades revelam para os produtores que têm as esposas e filhos exercendo uma função remunerada fora da propriedade rural, a característica de uma família pluriativa<sup>97</sup>, uma vez que o trabalho executado fora da atividade agropecuária, gera complemento da renda, caso que não se opera para todos os filhos dos produtores, uma vez que nem todos moram mais com os pais, portanto, não identificam seu trabalho como complemento de renda na unidade familiar.

O desenvolvimento de atividades externas à propriedade pelos filhos e esposas dos produtores que os caracterizam como uma família pluriativa, coloca a importância dessas atividades no complemento da renda, exemplificando que a produção agropecuária não dá conta de suprir todas as demandas da família, assim como a participação em políticas como o PNAE também é suficiente, já que como apontando anteriormente, a questão da independência financeira da cônjuge e dos filhos, pesa na procura da realização de atividades externas à produção agropecuária.

Já em Regente Feijó, o desenvolvimento de atividades fora da propriedade rural pelos filhos dos produtores entrevistados, coloca-se pela necessidade, segundo 3 produtores (75%), de querer independência financeira e busca de ascensão social e da incapacidade da renda agrícola prover as condições básicas da família, mesmo caso dos produtores de Dracena, não se configurando como pluriativa, já que os filhos dos entrevistados não moram mais com os pais e não auxiliam a compor a renda da família.

Ou seja, tanto no município de Dracena como em Regente Feijó, foi identificado que os filhos e cônjuges dos produtores desempenham, em sua grande parcela, atividade remunerada fora da propriedade rural, em busca de independência financeira, com a exceção de que no primeiro município a atividade é realizada também como completo da renda da unidade familiar e, no segundo, como busca de ascensão social dos filhos.

Este é uma situação colocada em questão, uma vez que poucos produtores jovens entregam para o PNAE nos municípios analisados, mostrando, portanto, que não está havendo, em grande parte das famílias de produtores rurais, sucessão na atividade agropecuária,

---

<sup>97</sup> O termo pluriatividade foi incorporado por Fuller (1990), Carneiro (1995 e 1998), Schneider (2003) e Anjos (2003), que estudam e definem [como], unidades produtivas do meio rural que têm como características o fato de praticarem, concomitantemente, a agricultura e outras atividades, dentro e fora da propriedade, obtendo diferentes tipos de rendas e remunerações. (OLIVEIRA, 2006, p.11)

denotando um problema em que a permanência dos mais jovens na atividade agrícola ou pecuária tem se configurado cada vez com mais expressividade.

Além de atividades remuneradas realizadas fora da propriedade por algum membro da família existe, por grande parte dos produtores entrevistados nos dois municípios, o recebimento da aposentadoria, e que se constitui noutra forma de complemento das rendas obtidas pela unidade familiar.

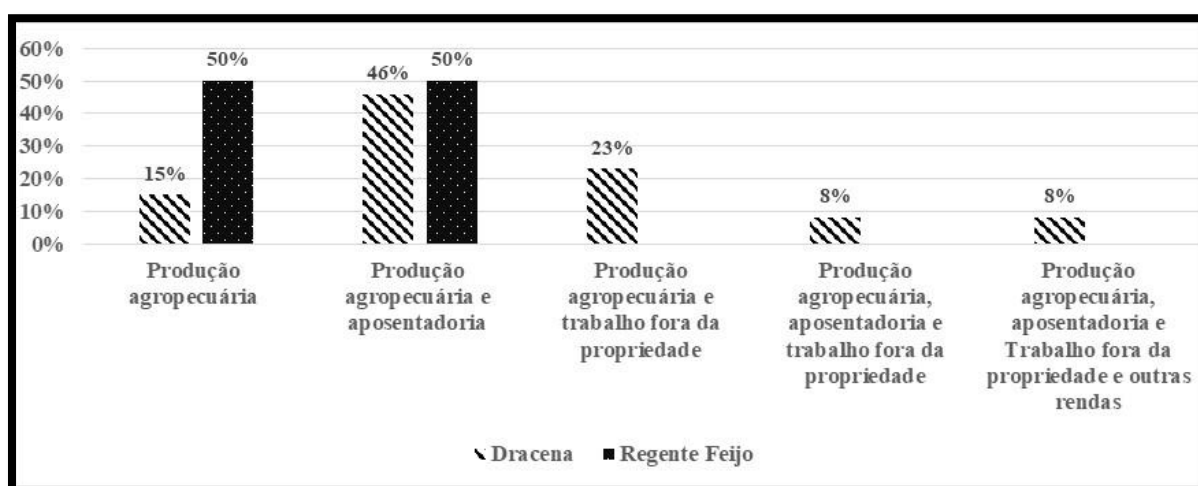
Dos produtores entrevistados e que possuem algum membro da família que recebe aposentadoria ou pensão em Dracena, 69% (9 produtores) afirmaram positivamente e 31% (4 produtores) disseram não ter dentro de sua casa alguém com este benefício. Dos 9 produtores que afirmaram receber a aposentadoria, 3 produtores (33%) identificaram que eles e as esposas recebem o benefício; outros 3 produtores (33%) informaram que somente a esposa; 2 produtores (22%) somente eles mesmos, e um produtor (11%) disse receber pensão das filhas que possuem deficiência.

Já em Regente Feijó, dos produtores entrevistados, 50% (5 produtores) afirmaram que recebem aposentadoria e/ou pensão, enquanto que outros 50% (5 produtores) informaram que não recebem nenhum benefício. Dos 50% que afirmaram receber a aposentadoria, 1 produtor (10%) afirmou que ele próprio que recebe; outro produtor (10%) informou que a esposa recebe; outro produtor (10%) disse que ele e a esposa recebem; outro produtor (10%) que recebe a aposentadoria por ter uma filha deficiente; e um outro produtor (10%) informou que a mãe, que reside com ele, é quem recebe.

Quanto à composição da renda monetária familiar total dos produtores entrevistados podemos observar que em Dracena, para 46% (6 produtores) dos pesquisados ela é derivada da produção agropecuária e da aposentadoria; para 23% (2 produtores) da produção agropecuária e do trabalho fora da propriedade; 15% (2 produtores) a renda é composta somente da produção agropecuária; e para um produtor (8%) da produção agropecuária, aposentadoria e trabalho fora da propriedade; e para outro produtor (8%) a renda familiar origina-se da produção agropecuária, da aposentadoria, de trabalho fora da propriedade e de outras rendas (aluguel de casa e arrendamento de terras).

Em Regente Feijó, a composição da renda monetária familiar total deriva para 50% (5 produtores) dos entrevistados da produção agropecuária e outros 50% (5 produtores) da produção agropecuária e aposentadoria, não havendo outros tipos de renda resultantes de trabalho fora da propriedade, aluguel de casas, entre outros, como há para os produtores entrevistados em Dracena, fato que exemplifica como a aposentadoria tem papel importante na constituição da renda de parte dos entrevistados em Regente Feijó.

Desse modo, para uma grande parcela dos produtores, tanto em Dracena como em Regente Feijó, a aposentadoria tem papel fundamental no sentido de complementar a renda, assim como para uma parcela menor em Dracena, o trabalho fora da propriedade e outros rendimentos derivados de aluguéis é importante. Apenas 15% dos entrevistados em Dracena possuem uma renda monetária que deriva totalmente da produção agropecuária, mostrando, portanto, a importância dos rendimentos complementares oriundos de outras atividades e/ou profissões exercidas e do benefício da aposentadoria na receita dos produtores entrevistados neste município, situação um pouco diferenciada em Regente Feijó, em que para 50% dos entrevistados, a composição da renda monetária deriva da produção agropecuária (figura 7).



**Figura 7:** Composição da renda monetária familiar dos entrevistados que entregam para o PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Frente ao total da renda mensal alcançada pelos produtores entrevistados em Dracena, com base no salário mínimo de 2017, com valor correspondente a R\$ 937,00, podemos inferir que 62% (8 produtores) ganham mais de 4 salários mínimos; 23% (3 produtores) entre 1 e 2 salários mínimos; e 15% (2 produtores) entre 2 e 3 salários mínimos (tabela 43). A maioria dos produtores pesquisados recebe, portanto, mais de quatro salários mínimos por mês, em média, justamente porque, como observado pelas variáveis anteriormente analisadas, a renda dos produtores não deriva somente da produção agropecuária<sup>98</sup>, mas decorre também da obtenção de outras rendas, como trabalho fora da propriedade e, principalmente, da aposentadoria.

<sup>98</sup> Na produção agropecuária, compreende-se tudo que o produtor vende derivado da sua atividade desenvolvida no campo, considerando inclusive aquilo que ele produz e vende para o PNAE.

Já em Regente Feijó, pode-se dizer que a renda mensal dos produtores entrevistados, com base no salário mínimo de R\$937,00, em 2017, para 50% (5 produtores) está entre 3 e 4 salários mínimos; 20% (2 produtores) entre 2 e 3 salários mínimos; 20% (2 produtores) entre 1 e 2 salários mínimos; e um produtor (10%), mais do que 4 salários mínimos, como está sistematizado na tabela 32.

**Tabela 32:** Renda familiar mensal dos produtores rurais participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

Renda familiar mensal	Dracena		Regente Feijó	
	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)	Nº de Produtores	Nº de Produtores (%)
<b>Entre 1 e 2 salários mínimos</b>	3	23	2	20
<b>Entre 2 e 3 salários mínimos</b>	2	15	2	20
<b>Entre 3 e 4 salários mínimos</b>	-	-	5	50
<b>Mais que 4 salários mínimos</b>	8	62	1	10

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Comparando os produtores que entregam no PNAE, podemos dizer que os de Regente Feijó, em sua maioria, ganham um pouco menos em termos de renda mensal, e que apenas um produtor recebe mais de 4 salários mínimos, situação oposta aos produtores de Dracena, em que 8 produtores foram identificados recebendo este valor, como já ressaltado. A diferença também se coloca, porque em Dracena, além da aposentadoria, os produtores agregam a renda obtida com trabalho fora da propriedade e aluguéis de terra, que de alguma forma auxilia nos ganhos financeiros ainda que seja a menor parte.

Do total da renda familiar gerada mensalmente, podemos afirmar, segundo os entrevistados de Dracena, que para 5 produtores (39%), metade do que o produtor consegue obter, vem da produção agropecuária e a outra metade de atividades não agrícolas. Destes 5 produtores, 4 produtores (80%) afirmaram que a outra metade da renda é complementada integralmente pela aposentadoria e 2 produtores (20%) é proveniente de trabalho fora da propriedade.

Dos demais, 2 produtores (15%) disseram que sua renda é 100% da produção agropecuária; outros 2 produtores (15%) apontaram que 80% do que obtém financeiramente no mês deriva da produção agropecuária e o restante (20%) da renda é complementado pela aposentadoria.

Outros 2 produtores (15%) também afirmaram que 70% da sua renda derivam da produção agropecuária e 30% de trabalho realizado fora da propriedade. Para 1 produtor (8%),

dos entrevistados, 90% do que obtém de recursos financeiros advém da produção agropecuária, e 10% de complemento da aposentadoria, aluguel de casas, e trabalho fora da propriedade. E para somente um produtor (8%), 20% da sua renda é gerada pela produção agropecuária e 80% da aposentadoria.

Pela distribuição das atividades que compõe a renda monetária dos produtores entrevistados em Dracena, percebemos que mesmo com a importância do trabalho fora da propriedade e a aposentadoria, a produção agropecuária tem um peso importante na renda dos entrevistados, uma vez que para além daqueles que disseram que 100% do que eles obtém origina-se da produção agropecuária, os que têm um complemento demonstraram que pelo menos metade da renda, ou quando não acima dos 50%, a produção agropecuária tem um peso importante, exceto para um produtor em que o valor maior dos seus rendimentos resulta da aposentadoria.

Já em Regente Feijó, com relação ao quanto se consegue compor do total da renda familiar por produtor entrevistado, 5 produtores (50%) apontaram que a totalidade da sua renda deriva da produção agropecuária; 2 produtores (20%) afirmaram que 80% dos ganhos vem da agropecuária e 20% da aposentadoria; um produtor (10%) disse que 75% de sua renda vem da produção agropecuária e 25% da aposentadoria; outro produtor (10%) disse que seus ganhos são compostos de 50% da produção agropecuária e outros 50% da aposentadoria; e um produtor (10%) apontou que 30% da renda derivam da produção agropecuária e outros 60% da aposentadoria.

Observa-se, assim, que para apenas um dos produtores que possuem a produção agropecuária e a aposentadoria como composição da renda, a primeira tem uma porcentagem menor nos valores recebidos quando comparada à segunda, uma vez que para os demais produtores pesquisados, a produção agropecuária, em todos os casos, está acima de 50%, comparado aos ganhos da aposentadoria.

Essa situação demonstra para todos os produtores pesquisados, exceto para um, como mencionado, que a produção agropecuária tem um peso importante na composição da renda mensal, situação que também ocorre entre os entrevistados de Dracena, mesmo com os complementos de renda que existem, como podemos detectar entre os entrevistados que entregam no PNAE.



### 6.3 Tipos de atividades desenvolvidas na unidade de produção

Quanto aos tipos de atividades desenvolvidas pelos produtores entrevistados, podemos afirmar que para o caso do município de Dracena, 70% (9 produtores) trabalham com atividades agrícolas, 15% (2 produtores) com a pecuária e outros 15% (2 produtores) com a combinação de lavouras e pecuária.

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) trabalham com o cultivo de lavouras e os outros 50% (5 produtores) com a combinação entre lavouras e pecuária.

Dos produtores que trabalham com a produção agrícola em Dracena, podemos afirmar que estes apresentam uma diversidade de produção entre frutas como acerola, manga, mamão e banana, verduras como alface e legumes/frutos como couve flor, tomate, berinjela, abobrinha, entre outros. Também existe por parte de 27% (3 produtores) dos entrevistados que têm áreas de cultivo, a produção de café, atividade que foi importante para a própria formação da região e do município de Dracena, e que se inicia por volta das décadas de 1930 e 1940<sup>99</sup>, e que mesmo após a erradicação de grande parte dos cafezais após os anos de 1970, este plantio permanece nos dias atuais.

Em Regente Feijó, os produtores entrevistados também cultivam hortaliças como alface, acelga, couve, etc., legumes como abobora, mandioca, milho verde, tomate, etc., e frutas como poncã, maracujá, coco, entre outras, e produtos para tempero com coentro, salsa, e o café mencionado por 40% (4 produtores) dos entrevistados, mostrando que, assim como em Dracena, essa atividade foi importante para o desenvolvimento de municípios como Regente Feijó.

Sobre os locais de comercialização, podemos inferir que dos 11 produtores entrevistados em Dracena que desenvolvem a produção agrícola, a totalidade destes mencionaram que comercializam com a COOPADRA. Os entrevistados também mencionaram a participação em outros canais de comercialização como as feiras livres e supermercados no município de Dracena, e em Tupi Paulista, além do próprio entreposto da Ceagesp em Presidente Prudente para intermediários, entre outros.

Em Regente Feijó, com relação aos canais de comercialização, podemos observar que a totalidade de produtores entrevistados afirmou que comercializa com a alimentação escolar do município e um deles (10%) mencionou que, além de participar desse tipo de comercialização,

---

<sup>99</sup> Como podemos observar no capítulo 4 deste trabalho.

ele entrega produtos no PNAE do município de Presidente Prudente, supermercados e quitandas desta última localidade.

Diferentemente de Dracena em que os produtores que entregam para o PNAE realizam suas entregas por meio da COOPADRA, tendo muitas vezes a cooperativa como referência de comercialização, em Regente Feijó, os produtores já mencionam diretamente a alimentação escolar, justamente porque a entrega se faz na cozinha piloto e a forma de participação é estabelecida por meio de um grupo informal, não existindo um tipo de organização coletiva dos produtores que faça uma intermediação no processo de comercialização, como é o caso dos que entregam no município de Dracena.

Os outros canais de comercialização concentram-se em supermercados e sacolão presentes em Regente Feijó, além do entreposto da CEAGESP em Presidente Prudente, restaurantes, como o Rodomaster, entre outros, e a própria torrefação Malacrida, localizada em Regente Feijó, para os entrevistados que também cultivam café (quadro 7).

**Quadro 7:** Principais lavouras cultivadas e locais de comercialização dos produtores entrevistados participantes do PNAE em Dracena e Regente Feijó.

Dracena				Regente Feijó			
Produtor	Culturas	Área de cultivo (ha)	Local de Comercialização	Produtor	Culturas	Área de cultivo (ha)	Local de Comercialização
1	Acerola	1,21	Feira e supermercados em Dracena, venda a intermediários, COOPADRA, CEAGESP	1	Café; Poncã; Limão; Laranja; Coco; Banana	9,68 <sup>4</sup>	Torrefação Malacrida; Sacolão em Regente Feijó; Alimentação Escolar-PNAE
2	-*	-*	-*	2	Banana; Milho; Acerola	19.36 <sup>5</sup>	Supermercado em Regente Feijó; Alimentação Escolar-PNAE
3	-*	-*	-*	3	Brócolis; Couve; Couve flor; Alface; Tomate; Mandioca	3	Entrepasto do CEAGESP, feira em Regente Feijó, mercado informal na propriedade; e na Alimentação Escolar - PNAE
4	Couve; Repolho; Brócolis; Cebolinha; Quiabo; Couve-flor; Mandioca	3,63	Feira, supermercados em Dracena e COOPADRA.	4	Alface; Couve; Couve Flor; Brócolis	1,5	Venda informal na propriedade e Alimentação Escolar-PNAE
5	Manga; Acerola; Urucum; Feijão; Hortaliças	4,11	Feira e supermercados em Dracena e COOPADRA.	5	Tomate; Couve; Couve Flor; Alface	1,5	Feira em Regente Feijó e Alimentação Escolar- PNAE.
6	Tomate; Repolho; Abobora; Couve; Brócolis; Mandioca	1,21	Supermercados em Dracena e Coopadra	6	Café; Mandioca; Milho; Arroz; Abobora; Urucum; Feijão	7 <sup>6</sup>	Torrefação Malacrida; Restaurante Rodomaster em Regente Feijó; Venda informal na propriedade e Alimentação Escolar-PNAE
7	Pepino; Mandioca; Pimenta Doce; Jiló; Tomate	3,63	Supermercados em Tupi Paulista Dracena e Junqueirópolis, Feira em Tupi Paulista e COOPADRA.	7	Alface; Almeirão; Cheiro Verde; Mandioca; Couve; Couve-Flor; Brócolis; Coentro; Salsa	2,42	Supermercados em Presidente Prudente; Quitanda em Presidente Prudente; Alimentação Escolar-PNAE nos municípios de Presidente Prudente e Regente Feijó
8	Alface; berinjela; Vagem; Cheiro Verde	1,00	Intermediário e COOPADRA	8	Couve; Almeirão; Alface; Repolho; Acelga; Brócolis; Rabanete; Chicória	0,5	Sacolão em Regente Feijó; Ceagesp; Refeitório da empresa Staner; Alimentação Escolar-PNAE

Dracena				Regente Feijó			
Produtor	Culturas	Área de cultivo (ha)	Local de Comercialização	Produtor	Culturas	Área de cultivo (ha)	Local de Comercialização
9	Mamão; Melancia; Batata Doce; Tomate; Abobora Cabotia; Repolho; Cenoura; Beterraba; Acelga; Melão	21,78 <sup>1</sup>	Supermercado de Dracena, Distribuidora em Dracena e a COOPADRA	9	Café; Maracujá; Poncã	4,84	Torrefação Malacrida; Alimentação Escolar-PNAE.
10	Mamão; Café; Batata Doce	41,14 <sup>2</sup>	Supermercados em Dracena, Distribuidora de Dracena e COOPADRA.	10	Café; Milho	2,42	Torrefação Malacrida; Supermercado em Regente Feijó; Alimentação Escolar-PNAE
11	Banana, Acerola	7,26	Supermercado em Dracena e COOPADRA.	-	-	-	-
12	Café; Maracujá; Feijão	2,42	Máquina de beneficiamento de café em Flórida Paulista, Supermercados em Dracena e COOPADRA	-	-	-	-
13	Urucum; Abacaxi; Café; Manga; Abacate; Acerola; Limão; Poncã; Abobrinha	19,36	Beneficiamento do urucum em Monte Castelo, Distribuidora de Dracena e COOPADRA.	-	-	-	-

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

-\* Representa o produtor que não tem área cultivada. <sup>1</sup> 12,1 ha de mamão; 7,26 ha de batata-doce, tomate, abobora cabotia e 2,42 ha de Repolho. <sup>2</sup> 4,84 ha de mamão; 1,3 ha de café; 36,2 ha de batata doce. <sup>4</sup> A produção de café equivale a 7,26 ha e demais cultivos 2,42 ha. <sup>5</sup> A produção de milho equivale a 16,94 ha e demais cultivos 2,42 ha. <sup>6</sup> A produção dos cultivos é consorciada na mesma área que o café.

Dos produtores entrevistados em Dracena, 91% (12 agricultores) afirmaram que os gêneros alimentícios que produzem são utilizados para o autoconsumo da família e para a comercialização. Somente 1 produtor (representando 9%) afirmou que planta café direcionando somente para a comercialização.

Em Regente Feijó, todos os 10 (dez) entrevistados afirmaram também que os produtos destinados à comercialização são utilizados também para o consumo alimentar de cada produtor e sua família, exceto no caso da produção de café, em que 4 produtores (representando 40%) informaram se dedicar a essa lavoura, destinando sua produção somente para a comercialização.

Quanto à produção pecuária foram identificados 4 produtores (30%) dos entrevistados em Dracena que trabalham com esta atividade, sendo que estes possuem bovinos para produção de leite e 1 é criador (8%) de bovinos misto, ou seja, utilizado tanto para a produção de leite como corte. A produção de leite dos produtores é destinada para a comercialização por meio da COOPADRA, sendo parte também utilizada para o autoconsumo, e do produtor que possui bovino de corte, sua produção é comercializada com o frigorífico localizado no município de Monte Castelo (tabela 33).

**Tabela 33:** Produção Pecuária dos produtores que entregam no PNAE no município de Dracena.

Produtor*	Bovinos	Bovinos de corte		Bovinos de leite		
	Nº total de cabeças	Nº de cabeças	Local de comercialização	Nº de cabeças	Produção de litros por dia	Local de comercialização
1	8	.*	.*	8	20	COOPADRA/ Autoconsumo
2	130	.*	.*	130	100	COOPADRA/ Autoconsumo
3	62	49	Frigorífico Santa Helena (Monte Castelo-SP).	13	60	COOPADRA/ Autoconsumo
9	12	.*	.*	12	215	COOPADRA/ Autoconsumo

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada na tabela aos produtores corresponde ao questionário aplicado.

.\*Produtor não realiza a produção.

Em Regente Feijó, podemos destacar que 4 produtores (40%) dos entrevistados realizam além de cultivos, a produção pecuária, que se expressa para 20% (2 produtores), com a bovinocultura de corte, na qual um produtor comercializa com açougues e frigoríficos, não destinando sua produção para consumo, e o outro produtor que cria e cria o gado, vendendo

apenas para engorda, e destinando parte para autoconsumo familiar. Os outros 20% (2 produtores) dividem-se entre o produtor que apenas tem bovinos de leite e destina a produção para o autoconsumo, e o outro produtor que divide sua produção entre bovinos de corte, e de leite, vendendo os primeiros para supermercado em Regente Feijó e matadouros, e o segundo para o laticínio Líder de Presidente Prudente, destinando ambas as produções também para o autoconsumo (tabela 34).

**Tabela 34:** Produção pecuária realizada pelos produtores que entregam no PNAE no município de Regente Feijó

Produtor *	Bovinos	Bovinos de corte		Bovino de leite		
	Nº total de cabeças	Nº de cabeças	Local de comercialização	Nº de cabeças	Produção de litros por dia	Local de comercialização
1	20	20	Açougue e frigorífico	-*	-*	-*
2	380	300	Supermercado em Regente Feijó; Matadouro; Autoconsumo	80	250	Laticínio Líder; Autoconsumo
3	50	50	Cria e recria; vende para engorda a outro produtor; Autoconsumo	-*	-*	-*
6	20	-*	-*	20	15	Autoconsumo

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada na tabela aos produtores corresponde ao questionário aplicado.

-\*Produtor não realiza a produção.

Referente à criação de suínos, caprinos e galinhas, verificamos que dos 13 entrevistados em Dracena, 3 produtores (23%) informaram que possuem esse tipo de criação, sendo que apenas um produtor possui os três tipos, mas, enquanto suínos e galinhas são voltadas para o autoconsumo, caprinos destinam-se tanto para o consumo familiar como para a venda informal que é feita na propriedade.

Os outros dois produtores dedicam-se à produção de suínos e galinhas para autoconsumo, tendo apenas um deles a venda também de galinhas na propriedade, conforme os dados ilustrados na tabela 35.

**Tabela 35:** Criação de suínos, caprinos e galinhas pelos produtores rurais que entregam no PNAE em Dracena.

Produtor*	Produção Pecuária					
	Suínos		Caprinos		Galinhas	
	Nº de cabeças	Local de Comercialização	Nº de cabeças	Local de Comercialização	Nº de cabeças	Local de Comercialização
1	2	Autoconsumo	-*	-*	100	Venda Informal na propriedade
2	3	Autoconsumo	30	Venda Informal na propriedade/ Autoconsumo	20	Autoconsumo
3	3	Autoconsumo	8	-*	60	Autoconsumo

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada na tabela aos produtores corresponde aos questionários aplicados.

-\*Produtor não realiza a produção.

Já em Regente Feijó, referente à criação de outros animais, de 10 (dez) entrevistados, temos a produção por apenas 20% (2 produtores) dos pesquisados de galinhas e apenas um com criação de suínos, ao contrário de Dracena em que os produtores entrevistados possuem suínos, caprinos e galinhas.

Enquanto um produtor (10%) em Regente Feijó destina a produção de galinhas apenas para o autoconsumo, os outros 10% (1 produtor) também remete parte dessa mesma produção e a de suínos para o autoconsumo e à venda realizada na propriedade, como sistematizado na tabela 36.

**Tabela 36:** Criação de suínos, caprinos e galinhas pelos produtores rurais que entregam no PNAE em Regente Feijó

Produtor*	Produção Pecuária			
	Suínos		Galinhas	
	Nº de cabeças	Local de Comercialização	Nº de cabeças	Local de Comercialização
2	-*	-*	40	Autoconsumo
10	10	Venda informal na propriedade; Autoconsumo	10	Venda informal na propriedade; Autoconsumo

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada na tabela aos produtores corresponde ao questionário aplicado.

-\*Produtor não realiza a produção.

Sobre os produtores possuem algum tipo de dificuldade de comercializar a produção, em Dracena, 46% (6 produtores) afirmaram que possuem, enquanto que os demais, 54% (7 produtores) disseram que não tem. Os que confirmaram apresentar algum tipo de dificuldade no momento de comercialização destacaram: a concorrência de muitos produtores realizando o

mesmo tipo de produção, dificultando a comercialização não só nos canais tradicionais, mas também na entrega no PNAE; a contratação de mão-de-obra para trabalhar; e atraso nos pagamentos dos produtos comercializados<sup>100</sup> com as agroindústrias, como a Fruteza de Dracena.

Sobre as dificuldades enfrentadas pelos pesquisados em relação à comercialização em Regente Feijó, 80% (8 produtores) dos produtores afirmaram que não possuem, sendo que um deles mencionou que a produção nem chega a ser suficiente para apresentar problemas com a venda dos produtos. Os demais 20% (2 produtores) alegaram que o principal problema se refere à alimentação escolar (PNAE), pois não é todo mês que os mesmos conseguem vender nesse mercado, gerando uma certa instabilidade para determinados produtos, se depender somente desse tipo de canal de comercialização.

Observa-se, deste modo, que os produtores, em sua maioria, nos dois municípios, não possuem nenhum tipo de dificuldade quanto à comercialização da produção agrícola, contudo, para aqueles que possuem, tanto em Dracena como em Regente Feijó, dentre as respostas afirmadas coloca-se o problema enfrentado da concorrência dos mesmos tipos de produtos entregues pelos produtores no PNAE, gerando para os agricultores familiares, uma instabilidade, mostrando deste modo, que mesmo com a participação no programa, existem problemas associadas a entrega total da produção, uma vez que há necessidade de divisão entre os participantes com relação aos produtos entregues, como estipulado pelas regras de entrega na alimentação escolar.

#### **6.4 Meios de produção, crédito rural e assistência técnica**

Com relação aos meios de produção utilizados pelos produtores entrevistados no município de Dracena e Regente Feijó, a totalidade dos entrevistados informou que utiliza algum tipo de maquinário ou implemento na atividade agrícola ou pecuária, a mencionar, trator, grade, roçadeira, distribuidor de calcário, entre outros, conforme destacado no quadro 8.

---

<sup>100</sup> Até o ano de 2016.



**Quadro 8:** Meios de produção utilizados pelos produtores entrevistados que participam do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

<b>Meios de Produção Utilizados pelos produtores</b>			
<b>Produtor*</b>	<b>Dracena</b>	<b>Produtor</b>	<b>Regente Feijó</b>
<b>1</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Arado Animal; Niveladora; Tombador; Ordenhadeira manual.	<b>1</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Arado Mecânico; Pulverizador Costal
<b>2</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de calcário; Ordenhadeira; Enciladeira	<b>2</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Arado Animal; Plantadeira; Roçadeira Mecânica; Ordenhadeira; Tanque de Expansão.
<b>3</b>	Trator; Grade; Tombador; Ordenhadeira Manual	<b>3</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Mecânico; Pulverizador Costal; Distribuidor de Calcário; Canteiradeira.
<b>4</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário manual; Niveladora.	<b>4</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico
<b>5</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador mecânico; Distribuidor de calcário; Cultivador; Niveladora; Máquina de bater feijão.	<b>5</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica.
<b>6</b>	Trator; Grade; Pulverizador Costal; Distribuidor de calcário; Tombador.	<b>6</b>	Trator; Grade; Tombador Carreta.
<b>7</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Tombador; Distribuidor de calcário manual.	<b>7</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Canteradeira; Tombador; Lâmina Plataforma; Calcareadeira.
<b>8</b>	Trator; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Costal; Distribuidor de calcário.	<b>8</b>	Trator; Grade Pulverizador Costal

<b>Produtor</b>	<b>Dracena</b>	<b>Produtor</b>	<b>Regente Feijó</b>
<b>9</b>	Trator; Grade; Arado mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Costal; Distribuidor de calcário.	<b>9</b>	Trator; Roçadeira Mecânica; Arado Mecânico.
<b>10</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Costal; distribuidor de Calcário.	<b>10</b>	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Plantadeira; Pulverizador Costal; distribuidor de sementes.
<b>11</b>	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário.	-	-
<b>12</b>	Trator; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário.	-	-
<b>13</b>	Trator; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário; Roçadeira Costal.	-	-

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração identificada dos produtores na tabela corresponde aos questionários aplicados

Quanto ao emprego desses maquinários e implementos, identificamos que os produtores entrevistados em Dracena operam tanto com maquinários próprios, quanto com os de uso coletivo, pertencentes à APRD, como exemplifica o quadro 9.

**Quadro 9:** Meios de Produção Próprios e de uso coletivo dos produtores entrevistados que participam do PNAE no município de Dracena.

Produtor*	Meios de Produção Utilizados	
	Meios de Produção do Produtor	Meios de Produção da APRD (uso coletivo dos produtores)
1	Trator; Roçadeira Mecânica; Arado Animal;; Ordeneira manual.	Trator; Grade; Niveladora; Tombador
2	Trator; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de calcário; Ordeneira.	Trator; Grade; Arado Mecânico; Enciladeira.
3	Trator; Grade; Tombador; Ordeneira Manual	-*
4	Trator; Distribuidor de Calcário manual.	Grade; Niveladora; Roçadeira Mecânica.
5	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador mecânico; Distribuidor de calcário; Cultivador; Niveladora.	Máquina de bater feijão
6	Trator; Pulverizador Costal; Distribuidor de calcário; Tombador.	Trator; Grade
7	Trator; Grade; Roçadeira Mecânica; Tombador; Distribuidor de calcário manual.	-*
8	Trator; Pulverizador Costal; Distribuidor de calcário.	Arado; Roçadeira Mecânica
9	Trator; Grade; Arado mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Costal.	Distribuidor de calcário
10	Trator; Grade; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Pulverizador Costal; distribuidor de Calcário.	-*
11	Grade; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário.	Trator
12	Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário.	Trator
13	Trator; Arado Mecânico; Roçadeira Mecânica; Distribuidor de Calcário; Roçadeira Postal.	Trator; Máquina de bater feijão; Grade

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago

\* A numeração dos produtores identificada na tabela corresponde aos questionários aplicados

-\* Produtor que não faz uso de implementos da APRD/ COOPADRA.

Já em Regente Feijó, referente aos implementos utilizados serem dos produtores ou de alguma associação, 8 produtores (80%) afirmaram que os maquinários são próprios, enquanto

que 2 produtores (20%) declararam que, além dos implementos próprios, também utilizam os maquinários, no caso de um produtor, da Associação dos Produtores Rurais de Anhumas (APRA), em que é associado, e o outro produtor da Cooperativa da Agricultura Familiar de Presidente Prudente (COAF), na qual também é cooperado. Esta organização coletiva, assim como a COOPADRA em Dracena, também foi contemplada com recursos do Microbacias II, montando uma estrutura de minimamente processados, tornando-se também uma cooperativa, desde o ano de 2011.

Ou seja, os produtores fazem uso de implementos e quando não os possuem, eles utilizam da associação e/ou cooperativa, da qual fazem parte, sendo uma realidade mais próxima dos produtores de Dracena do que os de Regente Feijó, em que poucos produtores são associados a uma organização coletiva.

Sobre a dificuldade em ter acesso aos implementos da APRD/ COOPADRA, dos 10 (dez) produtores que os utilizam em Dracena, somente 2 produtores (20%) dos pesquisados disseram que possuem, pois, dependendo da época do ano, todos os produtores requerem, ao mesmo tempo, determinados maquinários e implementos para empregarem na produção, gerando uma fila de espera para ter acesso ao que é solicitado.

Referente à utilização de algum tipo de insumo químico no processo produtivo, podemos observar que 77% (10 produtores) dos entrevistados em Dracena afirmaram que usam fertilizantes, defensivos/ agrotóxicos e calcário. Dentre esses produtores, 4 (40%) afirmaram que utilizam adubos orgânicos, como esterco de galinha e 3 produtores (30%) afirmaram utilizar sal mineral, ração, vacinas e medicamentos para o gado.

Já em Regente Feijó, 9 produtores (90%) empregam na produção agrícola fertilizantes, defensivos/agrotóxicos e calcário, e na produção pecuária, outros insumos como esterco de galinha, na reformulação das áreas de pastagens, sal mineral, vacinas, medicamento, ração, entre outros. Outro produtor (10%) também utiliza os insumos mencionados anteriormente, todavia, não faz uso de agrotóxicos na produção, como mostra o quadro 10.

**Quadro 10:** Insumos utilizados no processo produtivo pelos produtores participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó

<b>Produtor</b>	<b>Insumos utilizados no processo produtivo em Dracena</b>	<b>Produtor</b>	<b>Insumos utilizados no processo produtivo em Regente Feijó</b>
1	Fertilizantes; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos	1	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos
2	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos	2	Fertilizantes; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos
3	Fertilizantes; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos	3	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário; Esterco de galinha
4	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Adubo Orgânico; Esterco de Galinha	4	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário.
5	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário; Adubo Orgânico	5	Fertilizantes; Defensivos/agrotóxicos; Calcário.
6	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário; Esterco de Galinha	6	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário; Esterco de Galinha
7	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário	7	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário; Esterco de Galinha
8	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário	8	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário
9	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário; Sal Mineral; Ração; Vacinas; Medicamentos	9	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário
10	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário	10	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário
11	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário	-	-
12	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário	-	-
13	Fertilizantes; Defensivos/Agrotóxicos; Calcário; Adubo Orgânico	-	-

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Se verifica que pelo emprego de defensivos/agrotóxicos, pouco se faz uso de uma agricultura orgânica, já que, segundo os entrevistados, não compensa em razão das dificuldades em se manter uma produção sem a utilização de defensivos, além dos problemas enfrentados para comercializar esses produtos em razão da pouca procura do consumidor por esse tipo de produto que é vendido mais caro em comparação aos convencionais.

Com relação ao local em que os produtores entrevistados em Dracena adquirem os insumos, 31% (4 produtores) adquirem via APRD/ COOPADRA e em outros locais de comercialização, dos quais desses 4 produtores, 2 (50%) mencionaram a CAMDA, 1 produtor (25%) mencionou lojas especializadas nos municípios de Dracena e Ouro Verde, e outro produtor (25%) mencionou além da CAMDA, lojas especializadas em Tupi Paulista e a Cooperativa Agrícola Sul Brasil, localizada no município de Alvares Machado. Os demais 65% (9 produtores) declararam apenas outros locais, não estabelecendo compras por intermédio da Associação/cooperativa. Destes, 5 produtores (56%) mencionaram somente a CAMDA, outros 2 produtores (22%) afirmaram a compra em lojas especializadas no município de Dracena, e outros 2 produtores (22%) também citaram a CAMDA e uma granja em que compram esterco de galinha.

Em Regente Feijó, 50% dos entrevistados (5 produtores) declararam que compram insumos na Cooperativa Sul Brasil, localizada em Alvares Machado; 30% (3 produtores) mencionaram o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Regente Feijó, que realiza a compra de insumos de forma coletiva para quem é sindicalizado, sendo que destes, 1 produtor mencionou também a CAMDA; e outro produtor citou uma loja especializada no município de Regente Feijó. Outros 10% (1 produtor) mencionaram que compra insumos na Cooperativa COCAMAR em Presidente Prudente; e mais 10% (1 produtor) informou que sua aquisição de produtos ocorre na Cooperativa CASUL, localizada no município de Martinópolis.

Referente ao uso de irrigação no processo produtivo, 69% (9 produtores) dos entrevistados em Dracena, afirmaram que se utilizam dessa técnica, enquanto que 31% (4 produtores) não o fazem. Dos produtores que adotam o uso de irrigação, 5 produtores (56%) fazem por aspersão e gotejamento, 2 produtores (22%) somente por aspersão e outros 2 produtores (22%) fazem somente por gotejamento.

Já em Regente Feijó, 50% (5 produtores) afirmaram que fazem uso dos sistemas de irrigação, dos quais 4 produtores (80%) efetua por meio de aspersão e um produtor (20%) por meio de gotejamento e aspersão. Os demais 50% (5 produtores) disseram que não adotam a irrigação como sistema produtivo, mostrando, portanto, que apenas metade dos entrevistados se utilizam desse recurso.

Quanto à origem da água utilizada no processo de irrigação, para 56% (5 produtores) dos entrevistados em Dracena, provem de poços semiartesianos e 44% (4 produtores) de poços artesianos, enquanto que em Regente Feijó, para 4 produtores (80%) é retirada de poços semiartesianos e um produtor (20%) de poço artesiano.

Com relação às técnicas empregadas no processo produtivo, 92% (12 produtores) dos entrevistados em Dracena, utilizam análise do solo, acrescentada de adubação química, orgânica, calagem, rotação e consorciação de culturas, entre outras. Apenas um produtor (8%) disse não realizar análise do solo, porém, faz emprego das adubações químicas e orgânicas, do mesmo modo que os outros produtores.

Em Regente Feijó, podemos afirmar que as condições se aproximam dos resultados alcançados com os produtores de Dracena, uma vez que 80% (8 produtores) dos entrevistados fazem uso da análise do solo, assim como utilizam a rotação e consorciação de culturas, adubação química e orgânica, entre outras. Os outros 20% (2 produtores) restantes informaram que, embora utilizem as mesmas técnicas que os demais produtores, não realizam a análise do solo, como pode ser visualizado no quadro 11.

**Quadro 11:** Técnicas e Insumos utilizados pelos produtores participantes do PNAE nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

<b>Dracena</b>		<b>Regente Feijó</b>	
<b>Produtor</b>	<b>Técnicas utilizadas no processo produtivo</b>	<b>Produtor</b>	<b>Técnicas utilizadas no processo produtivo</b>
1	Análise do Solo; Adubação Química; Adubação Orgânica.	1	Análise do Solo; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.
2	Análise do Solo; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	2	Adubação Química; Adubação Orgânica.
3	Adubação Química; Adubação Orgânica.	3	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica, Calagem.
4	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	4	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.
5	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	5	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.
6	Análise do Solo; Uso de Estufas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	6	Análise do Solo; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.
7	Análise do Solo; Uso de Estufas; Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	7	Análise do Solo; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.
8	Análise do Solo; Inseminação Artificial; Consorciação de Culturas; Adubação Química/ Adubação Orgânica.	8	Análise do Solo; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem
9	Análise do solo; Inseminação Artificial; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	9	Análise do Solo; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.



<b>Dracena</b>		<b>Regente Feijó</b>	
<b>Produtor</b>	<b>Técnicas utilizadas no processo produtivo</b>	<b>Produtor</b>	<b>Técnicas utilizadas no processo produtivo</b>
<b>10</b>	Análise do Solo; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica.	<b>10</b>	Rotação de Culturas; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem
<b>11</b>	Análise do Solo; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	-	-
<b>12</b>	Análise do Solo; Consorciação de Culturas; Adubação Química; Adubação Orgânica.	-	-
<b>13</b>	Análise do Solo; Adubação Química; Adubação Orgânica; Calagem.	-	-

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Ou seja, entre as principais técnicas utilizada pelos produtores no processo produtivo temos a análise do solo, a adubação química e orgânica, a calagem, entre outras.

Com relação ao financiamento bancário pelos produtores entrevistados em Dracena, 54% (7 produtores) afirmaram que já utilizaram, enquanto que 46% (6 produtores) disseram nunca ter feito uso desse recurso. Dos que já fizeram algum tipo de financiamento, 4 produtores (57%) afirmaram ter utilizado o Pronaf Investimento, dos quais 3 produtores tiveram o intermédio da Associação para realizar os projetos e adquirir os utilitários<sup>101</sup>, e um produtor adquiriu de forma individual, utilizando o recurso para o investimento na produção e na propriedade.

Os demais que se utilizaram de financiamento agrícola, se verificou que 2 produtores (29%), e adquiriram tratores, através do Programa Pró-Trator<sup>102</sup>, executado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), do Estado de São Paulo, que por meio de taxas de juros subvencionadas, com o tempo mínimo de 8 anos para pagar, oferece aos produtores a oportunidade de adquirir maquinários para utilizar na produção. E outro produtor (14%), que também se utilizou do Pronaf Investimento no ano de 2012 para adquirir, além de um utilitário, uma ordenhadeira mecânica.

Sobre o acesso ao financiamento agrícola em Regente Feijó, 50% dos entrevistados (5 produtores) afirmaram que utilizaram o PRONAF Investimento, de forma individual, com objetivo de investir na propriedade, na compra de implementos<sup>103</sup>, sendo que destes, um produtor comprou um utilitário ; um produtor (10%) adquiriu em 2017, financiamento do Banco do Povo Paulista, mantido pelo governo do Estado de São Paulo, com o objetivo de comprar implementos; e os demais 40% (4 produtores) informaram que nunca se utilizaram de nenhum tipo de financiamento.

Com relação à assistência técnica, 15% (2 produtores) dos pesquisados em Dracena mencionaram utilizar os serviços prestados pela Casa da Agricultura; 15% (2 produtores) destacaram que utilizam os serviços da Casa da Agricultura e da APRD/ COOPADRA; 15% (2 produtores) utilizam os serviços de agrônomos particulares; e um produtor (8%) mencionou utilizar da Casa da Agricultura e de agrônomos particulares; e outro produtor (8%) afirmou utilizar a assistência técnica da Associação Agrícola de Junqueirópolis. Do total de pesquisados

---

<sup>101</sup> Os anos de aquisição pelo Pronaf Investimento foram: 2012; 2012; 2014 e 2016.

<sup>102</sup> Os anos de aquisição pelo Programa Pró-trator foram 2014 e 2015.

<sup>103</sup> <sup>103</sup> Os anos de aquisição pelos produtores do Pronaf Investimento foram: 2000; 2010; 2011; 2013 e 2015.

em Dracena, 39% (5 produtores) afirmaram não utilizar nenhuma assistência técnica na sua produção.

Visto que a maioria dos entrevistados, ou seja, 8 produtores (61%), utilizam algum tipo de assistência técnica, questionamos sobre a sua avaliação e obtivemos as seguintes respostas: 2 produtores (25%) informaram que a assistência prestada é ótima e 5 produtores (62%) avaliaram como boa, pois mesmo reconhecendo aspectos positivos, alguns produtores declararam que existem poucos técnicos, sobretudo da assistência técnica ofertada pelo Estado, necessitando de mais gente especializada para trabalhar nas Casas de Agricultura e realizarem visitas nas propriedades rurais. E outro produtor (13%) avaliou o uso da assistência técnica prestada como regular, alegando justamente a falta de técnicos como atributo que dificulta a execução de uma assistência técnica de qualidade ao produtor rural, trazendo deficiências nesse sentido, já que são muitos produtores para poucos técnicos disponíveis nas Casas da Agricultura do Estado de São Paulo.

Em Regente Feijó, 20% (2 produtores) dos entrevistados mencionaram que utilizam a assistência técnica da Casa da Agricultura; 20% (2 produtores) utilizam assistência de agrônomos e veterinários particulares; um produtor (10%) mencionou que faz uso tanto da assistência oferecida pela Casa da Agricultura como de técnicos particulares; outro produtor (10%) disse utilizar da Cooperativa CASUL de Martinópolis; e, por fim 40% (4 produtores) informaram que não utilizam nenhum tipo de assistência técnica.

Com relação à avaliação do uso da assistência técnica, dos 6 produtores que as utilizam, 50% (3 produtores) alegaram que a assistência oferecida é ótima e 17% (1 produtor) avaliaram como boa, uma vez que auxilia no tratamento de doenças e pragas e nas formas de aplicação de defensivos e fertilizantes; 33% (2 produtores) afirmaram que a assistência é regular, considerando que existem problemas ligados à ausência de técnicos suficientes para todos os produtores, causando dificuldade de obtenção assídua.

Desse modo, verificamos que, assim como em Dracena, os produtores entrevistados em Regente Feijó reconhecem que a assistência técnica, sobretudo a prestadas pelas Casas da Agricultura do Estado de São Paulo, se mantém precárias, uma vez que o número de técnicos disponíveis não comporta o atendimento as necessidades dos produtores rurais.

Isso se reflete diretamente no respaldo que os produtores obtém na produção, assim como coloca em questão as dificuldades que o próprias Casas da Agricultura têm no Estado de São Paulo, de operacionalizar ações voltadas ao produtor rural, entre elas as próprias políticas públicas, cabendo aos interesses de cada prefeitura envolver-se ou não com essa atividade para

o produtor, como podemos observar nos municípios de Dracena e Regente Feijó, ao estudar o arranjo institucional de cada município formado para execução do PNAE.

Esse é um problema que torna, portanto, o trabalho da assistência menos consistente, uma vez que não consegue dar todo o suporte aos produtores, sendo um problema de longa data e que se espera que, por meio de concurso público realizado pela SAA (Secretaria da Agricultura e Abastecimento) em 2017, que os novos funcionários agrônomos e veterinários supram as carências ofertadas na assistência técnica oferecida, e que se amplie a atenção para as políticas públicas, entre elas o PNAE.

### **6.5 Políticas públicas e inserção do produtor rural no PNAE em Dracena e Regente Feijó**

Esse item tem como objetivo compreender a inserção dos produtores rurais entrevistados em Dracena e Regente Feijó no PNAE. Para tanto foram consideradas as seguintes variáveis: o tempo de participação no programa, os tipos de produtos comercializados, quanto recebem, como avaliam sua participação e quais são os resultados gerados com essa participação, entre outras questões, que compreendem o universo desses sujeitos sociais na entrega para a alimentação escolar.

Com relação à inserção dos produtores rurais do município de Dracena e participantes do PNAE, podemos inferir que 15% (2 produtores) dos entrevistados inseriram-se no programa a partir de 2009; 39% (5 produtores) em 2010; um produtor (8%) em 2011; outro produtor (8%) em 2012; outro produtor (8%) em 2013; outro produtor (8%) em 2014; outro produtor (8%) em 2015; e outro produtor (8%) em 2016.

Verifica-se, desse modo, que a maior parte dos produtores começou a participar do PNAE no início da implantação da Lei nº 11.947, seguidos posteriormente, ano a ano, da adição de outros agricultores familiares como fornecedores de gêneros alimentícios para a alimentação escolar do município de Dracena.

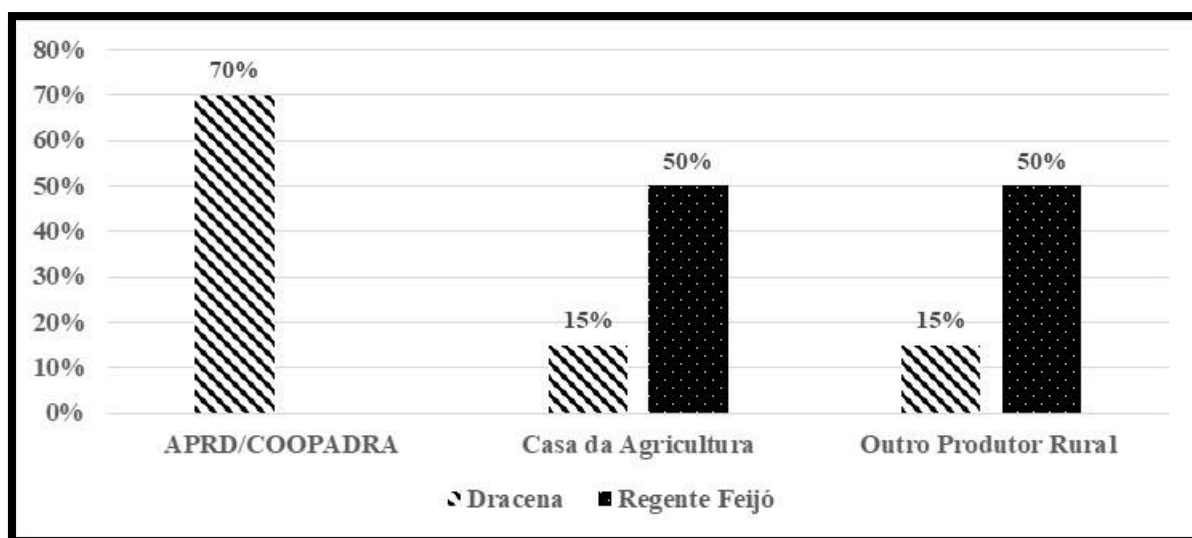
Em Regente Feijó, a participação dos produtores no PNAE, ocorreu para um produtor (10%) a partir de 2009; outro produtor (10%), em 2011; 40% (4 produtores) em 2013; mais um produtor (10%) em 2014; outro produtor (10%) em 2015; e em 2016 introduziram-se mais dois (2) produtores correspondendo ao total de 20%.

Essas porcentagens ilustram que a maior adesão de produtores ao PNAE ocorreu no ano de 2013 e de maneira um pouco mais tardia que no município de Dracena, que logo no início da implantação da Lei 11.947 em 2009, apresentou, sobretudo em 2010, um número expressivo de produtores participantes.

Essa adesão um pouco mais tardia que ocorreu no município de Regente Feijó é resultado da falta de articulação que até então se mantinha para fazer funcionar o programa, atraindo poucos produtores rurais, situação que mudou no ano de 2013, quando membros da alimentação escolar<sup>104</sup> e, principalmente, da Casa da Agricultura, estimularam os produtores a participarem, e se começou a fomentar no município um verdadeiro arranjo institucional e o PNAE passou a atingir resultados positivos, com a participação dos produtores rurais.

Sobre a existência do PNAE como opção de comercialização para os produtores entrevistados, 70% (9 produtores) em Dracena afirmaram que tomaram conhecimento do programa por meio da APRD; 15% (2 produtores) por meio da Casa da Agricultura; e 15% (2 produtores), por meio de outro produtor rural.

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) dos pesquisados disseram que ficaram sabendo por meio da Casa da Agricultura e 50% (5 produtores) por meio de outro produtor rural, como sistematizado na figura 8.



**Figura 8:** Principais meios de divulgação do PNAE no município de Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago

Vemos, desse modo, que a não existência de uma organização coletiva no município de Regente Feijó, fez com que outros órgãos, como a Casa da Agricultura, e outros produtores rurais participantes do PNAE, informassem os agricultores familiares sobre o programa, enquanto que em Dracena, a participação da associação/cooperativa foi preponderante,

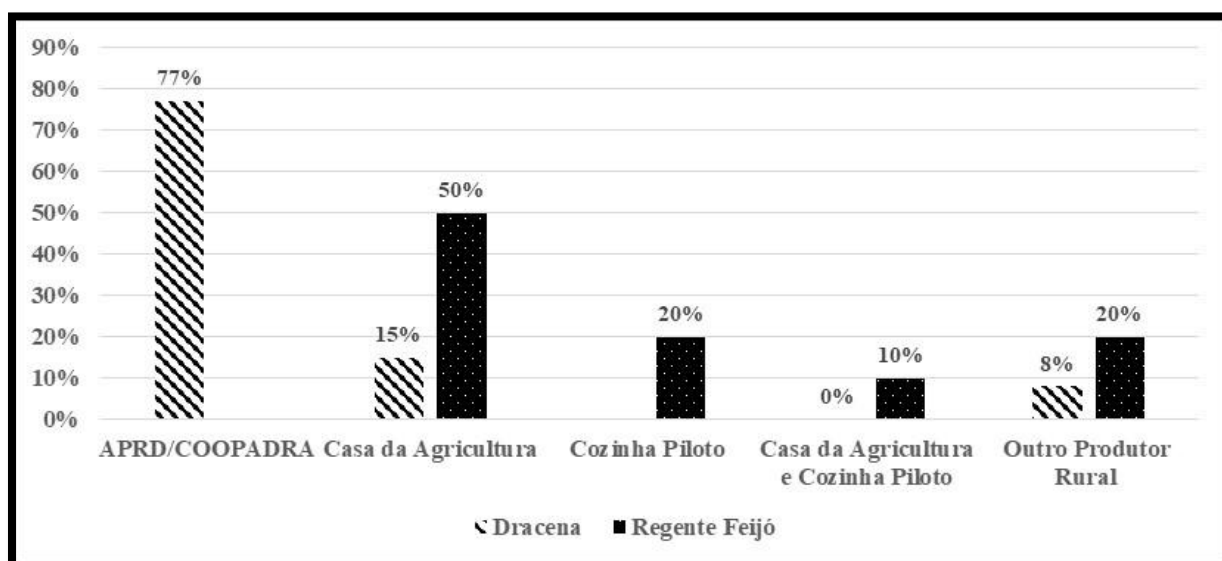
<sup>104</sup> Nutricionista, secretária da Chefe da Alimentação Escolar e Chefe da Alimentação Escolar que compõem a Cozinha Piloto de Regente Feijó.

mostrando a importância que uma organização coletiva de produtores rurais representa para divulgação, articulação, execução e acesso às políticas públicas como o PNAE.

Tal fato se estende ao próprio estímulo que os produtores tiveram para participar do PNAE, uma vez que 77% (10 produtores) dos entrevistados em Dracena identificaram a APRD/COOPADRA como principal agente; 15% (2 produtores) indicaram a Casa da Agricultura; e um produtor (8%) foi incentivado por meio de outro produtor participante. Esse produtor afirma que, até 2015, entregava para a alimentação escolar em Tupi Paulista. Em virtude de atrasos nos pagamentos, deixou de entregar neste município e passou a entregar por meio da COOPADRA em Dracena no PNAE, uma vez que um produtor o estimulou a participar, porque até então não havia produtores que entregavam tomate neste município, como ressalta em suas palavras:

“Um produtor me estimulou a vender em Dracena porque não tinha produtor de tomate lá” (PRODUTOR RURAL 6 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Em Regente Feijó, novos atores são apontados quanto ao estímulo oferecido aos produtores para eles participarem do PNAE, pois se para 50% (5 produtores) a Casa da Agricultura foi a principal estimuladora, para 20% (2 produtores) temos a atuação das funcionárias da Cozinha Piloto; um produtor (10%) destaca o papel desempenhado pela Casa da Agricultura e a Cozinha Piloto; e 20% (2 produtores) colocam que o estímulo oferecido veio de outro produtor rural, como evidencia a figura 9.



**Figura 9:** Órgãos e pessoas responsáveis por estimular a participação dos produtores rurais no PNAE, nos municípios de Dracena e Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Ou seja, enquanto os principais meios de divulgação e de estímulo aos produtores para participarem do PNAE vieram, com maior percentual em Dracena, da Associação e/ou Cooperativa, mostrando, portanto, que essa organização coletiva, representante dos produtores rurais, se fez presente como principal estimuladora dos agricultores familiares no programa; em Regente Feijó, a Cozinha Piloto também exerceu essa função juntamente com a Casa da Agricultura e outros produtores rurais, integrando o arranjo institucional para o funcionamento do programa e a inserção da agricultura familiar.

Quanto aos principais produtos entregues no ano de 2016 ao PNAE pelos entrevistados em Dracena, podemos perceber pelo quadro 12, uma diversidade dividida entre hortaliças, frutas e legumes que são entregues no PNAE. O leite também foi mencionado como um dos produtos comercializados, havendo, entre os entrevistados, dois produtores que entregam somente este produto à Cooperativa que os repassa à alimentação escolar. Referente ao período de entrega, observamos que os produtores apontaram períodos distintos, pois enquanto alguns identificaram a quantidade de produtos entregues semanalmente, outros especificaram o que entregam mensalmente e outros, dependendo do tipo de produto e/ou safra, anualmente.

**Quadro 12:** Tipos de Produtos e quantidade (volume) entregue no PNAE pelos produtores entrevistados no município de Dracena em 2016.

Produtor*	Produtos <i>In natura</i> / Leite	Quantidade (Quilograma/Maçõ/ Litros)	Período
1	Acerola	2000 kg por mês	Mensal
	Leite	20 litros por semana	Semanal
2	Leite	100 litros por semana	
3	Leite	60 litros por semana	
4	Repolho; Couve; Cheiro Verde; Couve Flor; Mandioca; Brócolis;	-*	-*
5	Repolho	3 kilos a peça	Semanal
	Couve	0,5 Kilo a peça	
	Couve Flor	1,5 kilos	
	Cheiro Verde	300 gramas	
	Alface	1 kg o pé	
	Limão	10 kg	
	Acerola	-*	-*
6	Tomate	300 kg	Semanal
	Repolho	120 kg	
	Abobora	100kg	
	Couve	20 kg	
7	Pepino	300 kg	Semanal
	Pimentão	100 g	
8	Alface	50 maços	Mensal
	Berinjela	-*	
	Cheiro Verde	50 maços	
	Vagem	60 kg	



<b>Produtor*</b>	<b>Produtos <i>In natura</i>/ Leite</b>	<b>Quantidade (Quilograma/Maço/ Litros)</b>	<b>Período</b>
<b>9</b>	Melancia	2000 kg	Mensal e/ou anual dependendo da produção
	Melão	800 kg	
	Mamão	2000 kg	
	Cenoura	1000 kg	
	Beterraba	500 kg	
	Acelga	100 maços	
	Repolho	50 kg	
<b>10</b>	Mamão	1200 kg	Mensal/ou anual dependendo da produção
	Batata Doce	300 kg	
<b>11</b>	Banana	18000 kg	Mensal / e ou anual
	Acerola	1000 kg	
<b>12</b>	Maracujá	1.500 kg	Mensal / e ou anual
<b>13</b>	Acerola	500kg	Semanal
	Poncã	800 kg	
	Limão	200 kg	
	Abacaxi	200 kg	

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago. -\* Produtor não especificou.

Em Regente Feijó, observamos que os principais produtos entregues no ano de 2016, se dividem entre frutas, como laranja, limão, poncã, banana, acerola, etc, legumes como a berinjela, e verduras, como alface, couve, entre outros, não havendo a entrega de leite, como há no município de Dracena. Por meio do quadro 13 também é possível observar a quantidade e o período das entregas que se divide em intervalos distintos, entre semanalmente, mensalmente, anualmente e outras periodicidades, s como a cada quinze (15) dias e a cada dois (2) meses.

**Quadro 13:** Tipos de Produtos e quantidade (volume) entregue no PNAE pelos produtores entrevistados no município de Regente Feijó em 2016.

<b>Produtor*</b>	<b>Produto <i>In natura</i></b>	<b>Quantidade (Quilograma/Maço/Caixa)</b>	<b>Período</b>
1	Laranja	6 caixas	Semanal
	Limão	3 caixas	
	Poncã	10 caixas	
2	Banana Maça	100 kg	Semanal
	Acerola	20 kg	
3	Tomate	2 caixas	Semanal
	Alface	40 maços	Mensal
	Couve	40 maços	
	Couve Flor	2 caixas	Semanal
	Brócolis	4 maços	
	Espinafre	8 maços	
	Almeirão	70 maços	Mensal
	Repolho	3 caixas	Cada quinze dias
4	Alface	30 maços	Semanal
	Couve	30 maços	Mensal
	Couve Flor	2 caixas	
	Brócolis	4 maços	Semanal
5	Tomate	1 caixa	Semanal
	Couve Flor	1 caixa	Mensal
	Alface	30 maços	Semanal
6	Mandioca	7 caixas	Semanal
	Feijão	100 kg	
	Tomate Cereja	30 kg	
7	Alface	120 maços	Cada dois meses
	Mandioca	200 Kg	Anualmente
8	Alface	100 maços	Cada dois meses
	Acelga	100 maços	
9	Maracujá	3 caixas	Semanal
	Poncã	3 caixas	
10	Milho	75 kg	Semanal

Fonte: Pesquisa de campo, agosto de 2017. Org. Ellen Tamires Pedriali Colnago.

-\* Produtor não especificou

Pelos dados sistematizados nos quadros 12 e 13 e, principalmente, pelo período de entrega, e por informações que nos foi passada em campo, é possível observar que, os produtores de Dracena entregam com uma regularidade semanal, mensal e anual os produtos, respeitando o período de produção; enquanto que no município de Regente Feijó, a regularidade

de entrega ocorre para alguns produtores a cada quinze (15) dias e a cada dois (2) meses, mostrando que existem produtores que entregam com uma regularidade maior, ou seja, aqueles que entregam semanalmente determinados produtos, e outros produtores que entregam a cada dois meses, gêneros alimentícios, que poderiam ser entregues semanalmente, a exemplo do alface, mas que são entregues entre um intervalo maior de tempo, sendo priorizado primeiramente os gêneros alimentícios de alguns produtores, em detrimento de outros.

Dos tipos de produtos entregues no PNAE, podemos ilustrar como mostram as figuras 10, 11 e 12 alguns dos cultivos realizados pelos produtores pesquisados em Dracena, e pelas figuras 13 e 14 no município de Regente Feijó.



**Figura 10:** Cultivos de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Dracena. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017.



**Figura 11:** Produção de acerola irrigada e de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Dracena. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017.



**Figura 12:** Produção de mamão de um dos produtores entrevistados no município de Dracena. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017.



**Figura 13:** Produção de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017.



**Figura 14:** Produção de hortaliças de um dos produtores entrevistados no município de Regente Feijó. **Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017

Sobre o desenvolvimento de uma produção que possa ser cultivada anualmente para entregar no PNAE, das respostas que obtivemos em Dracena dos que produzem leite, 23% (3 produtores) afirmaram entregar durante todo o ano e um deles afirmou que em relação à produção de acerola, ele entrega somente no período de colheita, respeitando a sazonalidade da fruta. De outros 31% (4 produtores), os produtores afirmaram que entregam somente no período de safra da produção, sendo que um destes declarou que também entrega no período de atividade do produto, porém se utiliza de irrigação, e quando não produz, o substitui por outra mercadoria, que possui em sua propriedade e que contenha o mesmo valor nutricional. Os outros 46% (6 produtores) disseram que, através do uso de tecnologias, conseguem abastecer a alimentação escolar o ano inteiro, por meio do uso de estufas e irrigação, produção mais ligada as hortaliças e legumes.

Em Regente Feijó, dos produtores entrevistados, observamos que 50% (5 produtores) tem atividades agrícolas, como hortaliças, desenvolvidas com o uso de irrigação, ilustrada nas figuras 24 e 25, o milho e a banana que são produzidas anualmente, e, portanto, conseguem abastecer a alimentação escolar o ano todo; , 30% (3 produtores) entregam seus produtos apenas no período de produção, fator correspondente à sazonalidade expressa nas frutas como maracujá, poncã, além de outros produtos, como a mandioca e o feijão, citado por um produtor. Os demais 20% (2 produtores) apontam que possuem produção de hortaliças o ano todo utilizando equipamento de irrigação, porém, seu período de entrega na alimentação escolar não corresponde diretamente ao da produção, uma vez que se tem anualmente produtos, mas sim de acordo com os pedidos do Setor da Alimentação Escolar da prefeitura municipal de Regente Feijó, que solicita a entrega num intervalo aproximado de dois meses.

Frente à necessidade de substituir algum produto em que se comprometeu a entregar na comercialização com a alimentação escolar, 92% (12 produtores) dos produtores em Dracena afirmaram que até o momento da pesquisa não tiveram necessidade, sendo que, destes, 2 produtores declararam que, quando não possuem a produção, compram de outro produtor para cumprir o que foi estabelecido no projeto de venda do PNAE. Já um produtor (8%), apontou que já realizou esse procedimento uma vez, já que, segundo o entrevistado, devido ao excesso de chuvas, teve problemas com a produção de alface, sendo necessário substituir pela couve-flor, ou seja, por um produto do grupo das hortaliças e que não alterasse os aspectos nutricionais que devem ser servidos aos alunos matriculados nas escolas municipais e estaduais.

Em Regente Feijó, 80% (8 produtores) afirmaram que não houve até o momento da realização da pesquisa de campo essa necessidade de substituir algum produto na alimentação

escolar, enquanto que 20% (2 produtores) informaram que já substituíram por um outro produto das hortaliças, sem, no entanto, perder o valor nutricional para os estudantes das escolas estaduais e municipais

Com relação à situação de ter algum tipo de produto devolvido, 85% (11 produtores) dos produtores pesquisados em Dracena afirmaram que não tiveram esse problema, enquanto que 15% (2 produtores) afirmaram ter tido esse problema com relação à produção de leite, que ocorreu sobretudo no período de menor precipitação, que alterou as condições de alimentação (capim) do gado, causando uma maior concentração de acidez na produção leiteira.

Em Regente Feijó, a totalidade dos entrevistados afirmou que até o momento da pesquisa de campo nunca tiveram produto devolvido. Apenas um produtor mencionou que, os produtos não são devolvidos, mas os professores reclamam, por exemplo, do tamanho da fruta, algo considerado banal para o produtor, uma vez que o tamanho não interfere na qualidade do produto entregue.

Ou seja, para a grande maioria dos produtores em Dracena e a totalidade dos agricultores pesquisados em Regente Feijó, nunca houve a necessidade de substituir os produtos entregues no PNAE, assim como, em grande parte não tiveram suas mercadorias devolvidas.

Contudo, a reclamação dos professores sobre o tamanho das frutas entregues pelos produtores rurais em Regente Feijó mostra que embora os recursos destinados à alimentação escolar pelos governos estaduais e federais sejam calculados de acordo com o número de alunos do município, eles não se restringem a atender apenas aos estudantes, mas também aos professores que, muitas vezes, não aceitam a alimentação oferecida nas escolas.

Isso coloca uma situação complicada uma vez que a priorização da alimentação escolar é para o aluno e não para o professor que se vê no direito de reclamar dos produtos adquiridos da agricultura familiar do município.

Frente à necessidade de plantar outros tipos de cultivos para entregar no PNAE, 92% (8 produtores) dos pesquisados em Dracena afirmaram que isso não ocorreu, uma vez que mantiveram o que já produziam, enquanto que um produtor (8%) disse que deixou, no ano de 2010, de cultivar café para investir na produção de hortaliças e legumes para entregar na alimentação escolar.

Desse modo, não houve para 92% dos produtores pesquisados necessidade de diversificar a produção para entregarem no PNAE, alegando que o que produziam já era suficiente em termos de tipos de produtos para abastecer a alimentação escolar e outros canais de comercialização. Existiu, segundo um dos entrevistados de Dracena, um período de intensa diversificação dos cultivos quando os produtores entregavam no PAA, porém, com a não



renovação dos projetos de comercialização no programa desde 2014, essa diversificação diminuiu e o que se produzia para o PNAE se manteve, como ressalta:

“Quando tinha o PAA, produzia à vontade, depois parou a diversificação, diminuiu tudo, parou a renda” (PRODUTOR RURAL 12, PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Apenas para um produtor (8%), houve a necessidade de diversificação, visto que se passou a produzir hortaliças e legumes. Segundo este produtor, ele se sente inseguro em cultivar novas variedades de produtos em virtude da falta de mão-de-obra que há na atualidade e que inibe o próprio produtor a expandir e/ou melhorar a sua produção, como aponta: “Falta mão-de-obra, tenho medo de diversificar mais, estou sozinho na produção” (PRODUTOR RURAL 8 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Em Regente Feijó, observamos que 60% (6 produtores) informaram que não houve necessidade de plantar outros tipos de cultivos para entregar no PNAE, enquanto que 40% (4 produtores) afirmaram que passaram a plantar tomate, no caso de 2 produtores, tomate cereja e outros produtos como repolho e espinafre, no caso de um produtor, e maracujá, no caso de outro produtor.

Assim, diferentemente de Dracena, em que a maioria dos produtores não teve a necessidade de diversificar seus cultivos para entregar no PNAE, no município de Regente Feijó, os produtores que passaram a entregar no programa, sentiram-se estimulados a investir em novas culturas como maracujá, repolho e o plantio de tomate entre outros, para atender à demanda requerida pela Cozinha Piloto do município.

Quando se trata da diversificação da produção, 70% (7 produtores) dos produtores em Regente Feijó, afirmaram não sentir essa necessidade, considerando o medo de investir e depois não ter como escoar a produção; outros por acharem que se diversificarem demais, podem não dar conta da produção, outros por realmente não precisarem e, no caso de um produtor, por que ele se considera com idade um pouco avançada para investir e diversificar a produção, como destaca: “Pela idade está bom. Nasci com o algodão, e continuei com a batata doce, feijão, amendoim, café, milho e hoje estou parando” (PRODUTOR RURAL 10 PARTICIPANTE DO PNAE EM REGENTE FEIJÓ, agosto de 2017).

Também houve por parte de um produtor em Regente Feijó, o relato de que o medo de investir e depois não ter para quem comercializar a produção deriva do fato de que o mesmo foi estimulado pelo Setor de Alimentação Escolar do município a plantar o tomate cereja para ser utilizado nas refeições das creches. Porém, com os anos, a compra desse produto foi diminuindo de 3 a 4 caixas para 15 a 30 quilos, não comportando também a venda em mercados

tradicionais que não aceitam esse tipo de tomate, fazendo com que o produtor perdesse a produção e ficasse com medo de investir em novos produtos.

Os demais 30% (3 produtores) afirmaram que diversificaram sua produção ao entrar no PNAE e passaram a plantar, no caso de um dos produtores, tomate; de outro produtor, goiaba; e outro produtor (10%), mencionou que diversificou sua produção, mas não necessariamente por causa dessa política pública, e sim pensando em atingir os mercados locais e entrepostos do CEAGESP de Presidente Prudente, que vende seus produtos.

Ou seja, daqueles produtores que passaram a diversificar a produção, observa-se em Regente Feijó, que a preocupação não é apenas atingir a política pública, como no caso do PNAE, mais sim expandir para outros canais de comercialização, situação um pouco diferenciada quanto comparado a Dracena em que uma parcela menor dos produtores diversificaram sua produção, entregando aquilo que eles já produziam, visando atingir principalmente os mercados institucionais.

Com relação ao aumento das áreas de cultivo dos produtos entregues ao PNAE, 62% (8 produtores) dos entrevistados em Dracena, afirmaram que após iniciar a sua participação no programa sentiram essa necessidade, sobretudo no que se refere à produção de hortaliças e frutas, bem como com a expansão da área de pastagens para a criação de gado para produção de leite. Já os demais 38% (5 produtores) afirmaram que não necessitaram aumentar a área de produção ou de pastagens, pelo contrário, um produtor mencionou que diminuiu nos últimos anos a produção de acerola, de 2.000 pés para 200 pés por ausência de mercado, ou seja, por não conseguir vender a produção, e pela falta de mão-de-obra para contratar (problema identificado anteriormente por outro produtor).

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) disseram que sentiram a necessidade de aumentar as áreas de cultivo, ampliando as áreas de produção do repolho, tomate, espinafre, entre outros. Os demais 50% (5 produtores) informaram que não sentiram essa necessidade, permanecendo com a mesma área de cultivo.

É visto desse modo que, apesar dos produtores de Dracena não terem diversificado a produção, a maioria ampliou as áreas de cultivo do que já produziam, do mesmo modo que para metade dos entrevistados em Regente Feijó houve essa necessidade, mostrando a importância da inserção no PNAE.

Referente a algum aspecto da produção que teve que ser melhorado após o início da participação dos produtores no PNAE, 54% (7) dos produtores em Dracena afirmaram que sim, enquanto que 46% (6 produtores) disseram que não houve essa necessidade. Dos que deram resposta afirmativa, entre as principais mudanças adotadas considerou-se para 3 produtores

(43%), aspectos tecnológicos ligados à adoção de estufas e irrigação, e para 2 produtores (29%), tiveram melhorias em termos da produção, por meio de replantio, a exemplo de frutas como a banana, e aumento na distância entre os pés de maracujá, por exemplo. Para um produtor (14%), houve modificações com relação à qualidade da entrega e outro produtor (14%) afirmou que adquiriu um touro holandês, havendo a melhoria na reprodução do gado e, conseqüentemente, na produção leiteira.

Em Regente Feijó, 70% (7 produtores) dos entrevistados afirmaram que em termos de qualidade, diversidade e regularidade das produções houve mudanças positivas, a exemplo de alguns produtores, que passaram a ter mais cuidados com o processo de maturação da banana; a produzir feijão com qualidade, através do uso de adubo e outros cuidados na produção; e no plantio com mais regularidade do milho para entregar no PNAE. Os demais 30% (3 produtores) afirmaram que nenhum aspecto da produção se alterou, permanecendo a mesma forma de produzir em termos de qualidade e diversidade.

Percebe-se que, em termos de melhoria da produção, os produtores de Dracena utilizaram mais recursos técnicos como a adoção de estufas e irrigação do que propriamente os produtores de Regente Feijó, que priorizaram outros aspectos, como uso de adubos, processo de maturação da banana, produção mais regular de milho para atender a demanda da alimentação escolar o do que propriamente a adoção de novos recursos na produção.

Isso está ligado ao fato da existência da associação/cooperativa em Dracena, que permite, deste modo, a inserção dos produtores em outras políticas públicas, como o próprio Microbacias II, do governo do Estado de São Paulo e com essa participação a aquisição de recursos individuais, a exemplo das estufas.

Sobre o interesse em investir em produtos orgânicos, 62% (8) dos produtores em Dracena afirmaram negativamente, uma vez informaram que se gasta com a produção e não se tem mercado em razão dos produtos serem comercializados com preços maiores do que os produtos convencionais. Além disso, os produtores também possuem receio quanto à venda de produtos orgânicos no PNAE, se realmente receberiam o adicional de 30%, já que a prefeitura de Dracena, comparada a anos anteriores, reduziu a compra de produtos *in natura* convencionais dos produtores participantes da alimentação escolar.

Os demais 38% (5 produtores) afirmaram que possuíam interesse em produzir, todavia, existe receio devido aos procedimentos de produção serem complicados, uma vez que, segundo um dos entrevistados, se você produzir organicamente e o seu vizinho usar defensivos/agrotóxicos, esses produtos acabam chegando até a produção orgânica e atingindo-a, tornando-se um processo que requer muitos cuidados, como ressalta: “ é complicado

conseguir o selo porque o veneno do vizinho atinge a produção” (PRODUTOR RURAL 13 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Em Regente Feijó, 80% (8 produtores) dos entrevistados afirmaram que não têm interesse em investir em produtos orgânicos, alegando, assim como os produtores de Dracena, a dificuldade de venda dos produtos, devido aos preços serem mais caros, pois é uma produção que exige gastos para se produzir corretamente, como ressalta um dos produtores entrevistados: “já plantei orgânico há 13 anos atrás. A região não aceita o produto orgânico. É caro para produzir e o cliente não compra” (PRODUTOR RURAL 7 PARTICIPANTE DO PNAE EM REGENTE FEIJÓ, agosto de 2017). Os outros 20% (2 produtores) mostraram, ao contrário dos demais, interesse em investir nesse tipo de sistema produtivo, tendo por parte de um deles, a experiência de poder começar a produção orientada pelo SEBRAE, já que sua área de cultivo foi utilizada como teste e/ou experimento para compreender se, pelo menos em termos de produção, se tem êxito com os produtos orgânicos, necessitando experimentar ainda que não se tenha benefícios de início.

Observa-se, deste modo, que tanto em Dracena como em Regente Feijó, não existe o interesse em investir na produção orgânica, alegando os entrevistados as dificuldades de produção, uma vez que consideram uma atividade cara, trabalhosa e que não têm retorno financeiro, e de venda, inclusive no próprio mercado institucional em razão de serem produtos mais caros.

A respeito do uso de algum tipo de financiamento para melhorar a produção a ser entregue no PNAE, 77% (10 produtores) afirmaram que não utilizaram, enquanto que 23% (3 produtores) utilizaram o Pronaf Investimento, nos anos de 2012, 2014 e 2015, respectivamente, exemplificando um dos entrevistados, que aplicou o recurso na compra de um utilitário para levar os produtos vendidos para a alimentação escolar até a sede da associação/ cooperativa, a qual entrega os produtos para as escolas.

Já em Regente Feijó, a totalidade dos entrevistados afirmou não necessitar de algum tipo de financiamento para melhorar a produção entregue no PNAE, utilizando recursos próprios, mostrando, deste modo, que tanto neste município como em sua maioria dos produtores em Dracena, os recursos investidos na produção foram dos próprios agricultores familiares, para aumentar as áreas de cultivo e entregar parte da produção no PNAE.

Referente à situação dos produtores terem um volume de produção maior do que a demanda de entrega no PNAE, 69% (9 produtores) afirmaram em Dracena que tem, enquanto que 31% (4 produtores) disseram que não possuem. Dos que deram resposta afirmativa, 7 produtores (78%) afirmaram que comercializam o restante da produção que não entregam no

PNAE em feiras e supermercados. Um produtor (11%) disse que já dosara a produção de acordo com que é pedido no PNAE ao longo do ano; e outro produtor (11%) declarou que produz mais do que vende, uma vez que nem o próprio mercado local comporta toda a sua produção.

Em Regente Feijó, 80% (8 produtores) dos entrevistados afirmaram terem uma quantidade maior de produtos do que a demanda de entrega no PNAE, enquanto que 20% (2 produtores) disseram não ter uma quantidade maior do que a demandada no PNAE. Dos que deram como resposta afirmativa, podemos dizer que 7 produtores (88%) afirmaram que conseguem inserir, ainda que com preço inferior ao da alimentação escolar, em outros canais de comercialização, como feiras, supermercados e o sacolão local. Dentre estes, um produtor mencionou um entreposto do CEAGESP. O outro produtor afirmou que perdeu a produção de mamão, feijão e mandioca, primeiramente pela alimentação escolar do município que passou a não querer mais comprar seus produtos, e depois pelos próprios mercados que compravam e deixaram de fazê-lo.

Sobre os produtores apresentarem algum tipo de dificuldade de entregar seus produtos semanalmente em Dracena, a totalidade dos entrevistados afirmou que não possui problemas e que entrega normalmente, assim como para todos os entrevistados, estes nunca tiveram problema com atraso nos pagamentos dos produtos entregues no PNAE.

Em Regente Feijó, 90% (9 produtores) afirmaram que não possuem dificuldades em entregar seus produtos semanalmente ao programa, enquanto que um produtor alegou que a ausência de um equipamento de irrigação, dificulta um pouco a regularidade da produção, que fica dependente da chuva.

Os produtores em Dracena e Regente Feijó, em sua maioria, não possuem dificuldades para participarem do PNAE, havendo por parte de alguns produtores em Dracena, o medo de não conseguirem entregar o que assumiram como compromisso na alimentação escolar, devido à instabilidade da produção, e os produtores de Regente Feijó destacaram a dificuldade de aceitação dos produtos entregues à escola por parte dos professores.

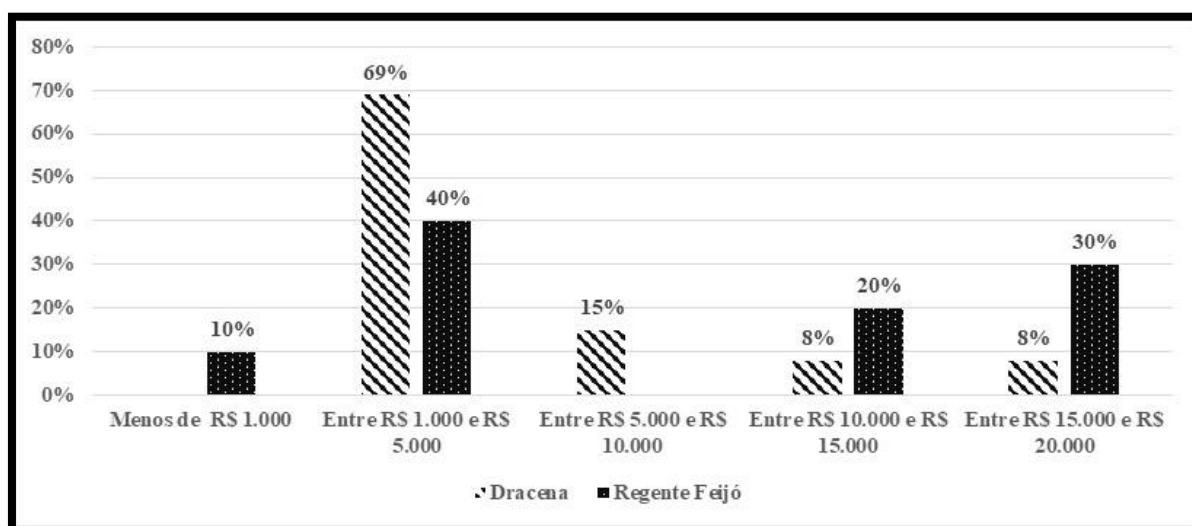
Sobre a ocorrência de atraso nos pagamentos feitos aos produtores que participam do PNAE, 90% (9) dos produtores pesquisados em Regente Feijó afirmaram que já enfrentaram esse tipo de problema, enquanto que apenas um produtor (10%) informou que ainda não enfrentou esse problema, já que se inseriu no programa apenas em 2016.

Dos 90% que afirmaram passar por esse problema de atrasos no pagamento, eles justificaram que isso ocorreu no ano de 2015, em razão da crise orçamentária que atingiu as contas da prefeitura, pois não havia o pagamento mensal, pelos produtos entregues e, mesmo assim, os 9 produtores não deixaram de entregar os produtos ao PNAE do município de Regente

Feijó. O problema dos atrasos foi solucionado, permanecendo a regularidade de recebimento por parte dos produtores que até os dias atuais recebem a cada dois meses, e não mensalmente, como ocorre no município de Dracena.

Quanto aos valores recebidos pelos produtos entregues no PNAE em 2016, a maioria dos produtores em Dracena, ou seja, 69% (9 produtores), apontou que recebeu, em média, entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00; 15% (2 produtores) receberam entre R\$ 5.000 e 10.000; um produtor (8%), entre R\$ 10.000 e R\$ 15.000; e outro produtor (8%) entre R\$ 15.000 e R\$ 20.000.

Em Regente Feijó, segundo as informações prestadas pelos pesquisados, o valor médio recebido foi de: um produtor (10%) recebeu menos de R\$1000,00 pelos produtos entregues no ano de 2016; 20% (2 produtores) receberam entre R\$10.000 e R\$15.000, 30% (3 produtores) entre R\$15.000 e R\$ 20.000, e 40% (4 produtores) entre R\$1.000 e R\$5.000, como se apresenta na figura 15.



**Figura 15:** Valores médios totais recebidos pelos produtos entregues no PNAE pelos produtores nos municípios de Dracena e Regente Feijó.

**Fonte:** Pesquisa de campo, agosto de 2017. **Org.** Ellen Tamires Pedriali Colnago.

Tais porcentagens demonstram que apenas uma pequena parcela de produtores recebe valores médios acima de R\$ 10 mil e até R\$ 20.000, valor máximo por município, conforme a resolução nº 4 do FNDE de 2015. A maioria dos produtores pesquisados, contudo, recebe entre R\$ 1.000 e 5.000 pelos produtos entregues no PNAE, como se pode observar. Entretanto, em Regente Feijó, se somarmos o percentual dos produtores que receberam entre R\$ 10.000,00 e R\$ 15.000,00, com os de R\$15.000,00 e R\$ 20.000,00, essa porcentagem atinge 50% dos entrevistados, mostrando, portanto, que os produtores de Regente Feijó conseguiram receber um valor médio maior do que em Dracena. Isso se deve ao número menor de produtores

participantes do PNAE no município de Regente Feijó, e que permite que a divisão dos volumes de produtos entre os agricultores familiares seja maior, diferentemente de Dracena, em que a distribuição da quantidade de produtos tem que ser menor, já que o número de participantes é maior. Da mesma forma que, em Dracena não encontramos nenhum produtor que receba menos de R\$ 1.000,00, como é o caso de um dos produtores no município de Regente Feijó<sup>105</sup>, ilustrando, desse modo, que existe uma diversidade de valores médios recebidos pelos produtores participantes no PNAE neste município, quando comparamos a Dracena, por exemplo.

Quando questionados se houve variação no valor recebido com a venda no PNAE, 62% (8 produtores) dos pesquisados em Dracena informaram que houve aumento em razão, muitas vezes, da elevação dos preços pagos em alguns produtos que acompanham o preço do mercado local. Todavia, esse aumento para os entrevistados não passou “da casa dos centavos”, mostrando que não se teve um aumento significativo. Para 30% (4 produtores) dos produtores se manteve o preço; e para um produtor (8%), o preço variou um pouco entre os anos que participa do programa, recebendo mais em alguns anos, e menos em outros, de acordo com a própria inflação.

Em Regente Feijó, se houve variação ao longo dos anos do valor recebido do PNAE, 40% (4) dos produtores informaram que aumentou em razão da elevação dos preços dos produtos, ainda com diferença de centavos, mas que se refletiram diretamente no pagamento ao produtor. Para 30% (3 produtores) os preços pagos continuaram sendo os mesmos, não havendo variação em razão dos próprios reajustes feitos, acompanhando a inflação; para 20% (2 produtores) dos entrevistados, o aumento do valor pago aos produtores variou ao longo dos anos, de acordo com o tipo de produto entregue, e também pelo aumento da quota, de R\$ 9.000,00 para R\$ 20.000,00, e que foi possível assim ampliar a quantidade e a variedade de produtos no programa. Um exemplo de produto que agrega aumento ao valor recebido pelo produtor são as frutas, que tendem a ter o preço mais elevado que outros itens. E, por fim, um produtor (10%) disse que, dependendo do ano, recebe mais pela mercadoria, em outros recebe menos, acompanhando o movimento do mercado.

Referente à expectativa sobre o valor total a receber pelo que foi entregue ao no ano de 2017, 92% (12) dos produtores em Dracena, esperavam receber de acordo com o ano de 2016, exceto um produtor (8%) que afirmou que devido a casos de doenças no abacaxi e acerola teve

---

<sup>105</sup> Esse produtor entrega tanto para a alimentação escolar de Regente Feijó, como de Presidente Prudente, tendo um volume de entrega maior no segundo município do que no primeiro, conforme nos relatou o entrevistado.

que erradicar parte da produção e, portanto, receberá menos, em torno de R\$ 1.000,00 do que recebeu no ano anterior.

Em Regente Feijó, 80% (8) dos produtores disseram que vão continuar recebendo o mesmo valor do que foi recebido em 2016; um produtor (10%) afirmou que receberia uns R\$ 2.000,00 a mais do que no ano anterior, em razão do aumento da quantidade entregue de milho; e outro produtor (10%) disse, ao contrário, que reduzirá seus ganhos de R\$ 15.000,00 a R\$ 20.000,00, para menos de R\$ 15.000,00, em razão dos preços dos produtos que entrega ter diminuído, resultando em menores ganhos ao produtor.

Quanto à aplicação da renda obtida no PNAE, 77% (10) dos produtores em Dracena afirmaram que empregam em despesas pessoais e domésticas na propriedade, enquanto que 23% (3 produtores) investem na propriedade e em atividades agropecuárias.

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) dos entrevistados afirmaram que a utilizam a renda obtida no PNAE para despesas pessoais e domésticas, investindo também na propriedade e nas atividades agropecuárias; 20% (2 produtores) somente em despesas pessoais e domésticas; outros 20% (2 produtores) em despesas pessoais e domésticas e aplica parte do valor recebido em poupança; e um produtor (10%), somente na propriedade e na atividade agropecuária.

Assim, diferentemente dos produtores rurais de Dracena, que aplicam os recursos obtidos no PNAE em despesas pessoais e na atividade agropecuária, em Regente Feijó, além desses itens, 20% dos produtores também investem parte dos rendimentos em aplicação na poupança, havendo outros 20% que só aplicam o recurso adquirido em despesas pessoais e domésticas, mostrando a dinamicidade que as vendas realizadas para a alimentação escolar oferecem ao produtor, sobretudo no que condiz com a aplicação dos recursos adquiridos em ambos os municípios, como podemos observar.

Sobre a aquisição de algum utilitário ou eletrodoméstico/eletroeletrônico após a inserção do produtor no PNAE, 62% (8) dos produtores pesquisados em Dracena afirmaram que não houve aquisições, enquanto que os demais 38% (5 produtores) afirmaram que adquiriram, no caso de 2 produtores, utensílios para casa, como panelas, máquina de lavar roupas, geladeira e fogão, e um dos produtores mencionou uma roçadeira para utilizar na propriedade. Os outros 3 produtores disseram que adquiriram utilitários como Picapes para levar os produtos do PNAE, sendo que um deles com o dinheiro recebido pela alimentação escolar, quitou parte do financiamento realizado pelo Pronaf Investimento para adquirir o utilitário.

Em Regente Feijó, 50% (5 produtores) afirmaram que não adquiriram nenhum utilitário, eletroeletrônico, ou eletrodoméstico, após a sua participação no PNAE, enquanto que 50% (5



produtores) disseram que adquiriram fogão, geladeira, freezer, televisão, umidificador de ar, entre outros. Dentre estes teve um produtor que disse que com a participação no PNAE, mudou de padrão de vida para melhor após investir nas hortaliças.

Desse modo observa-se que o investimento realizado com a renda obtida pelos produtores no PNAE, está, em muitas das respostas dadas, na compra de bens para casa, assim como em instrumentos utilizados nas propriedades rurais, bem como na aquisição de utilitários, mostrando que a aplicação da renda obtida com a participação no programa, gerou ganhos positivos para produtores que passaram a ter mais conforto dentro de suas casas e em relação à atividade produtiva.

Referente à participação dos produtores, em outros programas governamentais, além do PNAE, 54% (7) dos produtores pesquisados em Dracena afirmaram que negativamente, ou seja, que não participam de outros programas, enquanto que 46% (6 produtores) disseram que participam. Dentre estes que participam: 2 produtores (33%) afirmaram participar do Microbacias II, por meio de projetos individuais<sup>106</sup>; outros 2 produtores (33%) do Microbacias II, com projetos individuais e do PPAIS, e mais 2 produtores (33%) apenas do PPAIS. Dentre as aquisições feitas pelos produtores de forma individual no projeto Microbacias II, em que a COOPADRA participa, foram citados estufas, reservatório de água para irrigação e roçadeira costal. Dos produtores que afirmaram entregar para o PPAIS, dois dos entrevistados apontaram que participaram até o ano 2016, e deixaram o programa pela burocracia que o mesmo possui para comprar dos produtores, além dos preços baixos oferecidos.

Sobre a participação dos entrevistados em Dracena em outro programa governamental, destacou-se, até o ano de 2014, o PAA, sendo que 69% (9) dos produtores afirmaram que participaram, enquanto que 31% (4 produtores) disseram que não. Dos que tiveram participação no PAA, 8 produtores (89%) afirmaram que gostariam que ele retornasse, dado o preço que era pago e a garantia de venda, sendo uma opção a mais para o escoamento da produção. Para os produtores pesquisados, o PAA faz falta, pois ele complementava a renda e garantia parte da venda da produção, como apontaram alguns produtores pesquisados:

“Era mais fácil levar lá e garantir venda” (PRODUTOR RURAL 4 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

---

<sup>106</sup> Dentro do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas- Microbacias II estabelecido para associação e cooperativas, desde 2011, se podia, juntamente no projeto solicitado por essas organizações coletivas, requerer implementos e outros equipamentos de uso na propriedade, de forma individual, por cada produtor participante do projeto coletivo.

“ Se tivesse a Conab, poderia produzir-se mais, era garantido, e não tem mais” (PRODUTOR RURAL 5 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

“ Lá podia plantar, o que não entregava na merenda, entregava lá, válvula de escape” (PRODUTOR RURAL 8 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

“Era uma venda garantida, você sabia o preço, onde entregar, e recebia a quantia certa por mês” (PRODUTOR RURAL 12 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Das respostas que obtivemos, vale a pena ressaltar que para um dos produtores, o PAA funcionava inclusive como válvula de escape em razão da possibilidade de entrega que esse programa trouxe para o produtor, ou seja, se não dava certo em uma política pública, entregava em outra, e sempre essa outra era o PAA, uma vez que se aceitava, no caso das entidades locais, os produtos entregues pelo produtor rural.

Apenas um produtor (11%) alegou que não sente falta do PAA, pelo fato do funcionamento do programa ser um pouco burocrático e pela ocorrência de atraso no pagamento quando o mesmo era executado em Dracena, o que inibia a entrega de mais produtos dos agricultores familiares.

Sobre o desejo de ter o PAA de volta como uma opção de comercialização, os mesmos 8 produtores em Dracena (89%) alegaram que gostariam pela possibilidade de ser mais um canal de comercialização da produção e complemento da renda, enquanto que o mesmo produtor (11%) afirmou não querer que ele volte pelo fato dos produtores terem se iludido com o programa e investido em novas culturas e/ou no aumento de suas áreas de produção para depois não conseguirem comercializar o que foi produzido pelos agricultores familiares.

Em Regente Feijó, a respeito da participação dos produtores entrevistados em outro programa governamental, 90% (9) dos produtores afirmaram que não participam de outro programa e/ou política pública, apenas do PNAE; enquanto que 10% (1 produtor) afirmou que participou do Microbacias II, por ser cooperado da COAF, cooperativa localizada no Bairro do Aeroporto, em Presidente Prudente. Com relação à participação dos produtores rurais de Regente Feijó no PAA, do mesmo modo que a indagação anterior, 90% (9 produtores) disseram que não, sendo que um dos produtores relatou que houve tentativa de participação no município, porém, essa tentativa nunca se confirmou; e outro produtor (10%), por meio da participação na associação que hoje também é uma cooperativa, participou da entrega do PAA, alegando que gostaria que o programa voltasse, pois se vendia muito, e faz muita falta, considerando a possibilidade de escoamento da produção.

Assim percebemos que, diferentemente dos produtores rurais de Dracena, em que grande parte participou do PAA e participa de outros programas, como o PPAIS e o Microbacias II, com projetos individuais; em Regente Feijó, não existe essa inserção em políticas públicas para quase a totalidade dos entrevistados, apenas para um produtor que é vinculado a uma cooperativa de Presidente Prudente que também já foi somente uma associação.

Isso demonstra, sobretudo pelo caso de Dracena, e do caso desse produtor de Regente Feijó, que a presença de uma organização coletiva formal é fundamental para que os produtores participem das políticas públicas, pois quando não há esse tipo de organização, os produtores dificilmente, com raras exceções, conseguem se inserir- num programa governamental.

A respeito da cobrança de taxas pela cooperativa em Dracena para a comercialização feita no PNAE, 85% (11 produtores) dos pesquisados afirmaram que não há, enquanto que 15% (2 produtores) afirmaram ter conhecimento de que 10% é descontado sobre o valor dos produtos entregues na alimentação escolar de outros municípios, devido ao custo com transporte que a Cooperativa tem para entregar os produtos dos cooperados noutras localidades.

Sobre a existência de alguma mudança em relação ao PNAE após a APRD ter se tornado também uma cooperativa, 54% (7 produtores) dos pesquisados em Dracena disseram que não houve nenhuma mudança, apenas para alguns produtores que precisaram legalizar seus documentos, continuando a mesma forma de entrega. Os demais 46% alegaram que a modificação da associação também para uma cooperativa, trouxe melhorias no sentido da própria associação regularizar sua situação, que permanecia até então irregular frente ao volume de vendas que estava realizando, sobretudo, por meio de políticas públicas como o PNAE. Além disso, a própria sede da associação/cooperativa pode, segundo os entrevistados, se estabelecer em local próprio, uma vez que antes se localizava em terreno cedido pelo Sindicato Rural de Dracena.

Com relação à perspectiva da COOPADRA de inserir os produtores cooperados em Dracena em outros canais de comercialização, a totalidade dos entrevistados afirmou que haverá essa possibilidade, uma vez que a própria cooperativa está se estruturando para expandir o mercado de vendas dos produtores, sobretudo dos produtos minimamente processados através dos equipamentos conquistados pelo Microbacias II.

Sobre a existência de algum receio por parte dos entrevistados em Dracena em ser cooperado da COOPADRA, 77% (10 produtores) dos pesquisados alegaram que não, enquanto que 23% (3 produtores) informaram que sentem medo da cooperativa quebrar e não conseguir saldar suas dívidas, uma vez que parcela destas ainda não foi quitada, visto que o governo do

Estado de São Paulo entrou com uma contrapartida no caso do Microbacias II, porém, a Cooperativa ainda não quitou a sua parte.

A respeito dos produtos que os entrevistados em Dracena entregam na cooperativa, se os mesmos são transformados em polpas ou são minimamente processados para entregar no PNAE, 62% (8 produtores) afirmaram que sim, ou seja, no caso das frutas, como maracujá e acerola, são transformadas em polpas e o leite é pasteurizado, sendo que no momento da entrevista, esse procedimento de pausterizar o leite era feito ainda num laticínio particular, porque os equipamentos adquiridos através do Microbacias II pela cooperativa para executar esse procedimento, não estavam funcionando. Outros 38% (5) dos produtores disseram que não e alegaram que as hortaliças que seriam vendidas picadas e embaladas, procedimentos realizados pelos minimamente processados adquiridos também pelo Microbacia II, ainda não estavam ocorrendo. Dentre aqueles que também disseram não, temos outras culturas como frutas, que não são processadas para polpas, hortaliças e legumes que são entregues *in natura* e, portanto, também não fazem parte dos produtos transformados.

A respeito daqueles que realizam algum tipo de processamento no produto entregue para o PNAE em Dracena, se verificou que dos 8 produtores que transformam suas frutas em polpas e pasteurizam o leite, 3 produtores (38%) afirmaram que o preço a ser recebido se torna o mesmo, porque depois de processado, a Cooperativa tira a margem de lucro dela, desse modo, não existe aumento no preço pago para esses produtores. Já para o restante, ou seja, 5 produtores (62%), há agregação de valor sobretudo, para 2 produtores que mencionaram que as polpas são vendidas mais caras, e o preço, desse modo, aumenta e reverte ainda que uma pequena parte para o produtor. E para os outros 3 produtores, o leite pasteurizado agrega um valor maior porque esse procedimento será feito pela própria cooperativa, não necessitando de um laticínio para fazer o procedimento e uma parte do ganho ficar com eles, como até então era feito.

Sobre o interesse dos produtores rurais que entregam no PNAE em Regente Feijó de participarem de uma associação ou cooperativa, 40% (4 produtores) afirmaram que já participam, sendo que, 2 produtores são associados a APRA (Associação dos Produtores Rurais de Anhumas), para fins de uso de máquinas e implementos agrícolas; um produtor participa de uma associação de produtores de leite no bairro rural do Pito Aceso em Regente Feijó; e outro produtor é cooperado da COAF em Presidente Prudente.

Os demais 20% (2 produtores) gostariam de participar de alguma associação, sobretudo para se ter mais opções e benefícios em termos de comercialização e participação em políticas públicas, e os 40% (4 produtores) restantes afirmaram que não tem interesse em fazerem parte de uma associação, pois consideram não ter perspectivas, um produtor pela idade avançada e

os demais porque não sentem que no município tem-se abertura para constituir uma associação que pensasse nos produtores de hortaliças, apenas tem iniciativas voltadas para o leite e o café, como a Associação dos Produtores Rurais do Bairro Palmitalzinho e da Associação do Bairro do Pito Aceso de leite, em Regente Feijó.

É fato que no município de Regente Feijó existem dificuldades para a formação de uma organização coletiva foram, voltada para os integrantes do PNAE, uma vez que, como podemos observar no capítulo 5, a própria aglutinação dos produtores participantes deste programa fica dependente da Casa da Agricultura e do papel que a Cozinha Piloto também exerce. Não existe no município um líder assim como há em Dracena, na figura da Presidente da COOPADRA/APRD, que responde por um grupo e busca avançar em prol da coletividade.

De qualquer modo, mesmo com essa realidade presente em Regente Feijó, para 70% (7 produtores) dos entrevistados, a participação em uma associação poderia ampliar os canais de comercialização para além do PNAE, inserindo-os em políticas públicas, para mercados mais consistentes, inclusive para um dos produtores no ramo da horticultura. Os demais 30% (3 produtores) afirmaram que não tem muitas expectativas sobre a participação em uma associação, sendo que para um produtor é difícil avaliar tal participação, pois nunca foi associado a uma organização coletiva.

Sobre a possibilidade de ampliação do leque de canais de comercialização após os entrevistados entregarem seus produtos no PNAE, 92% (9) dos produtores de Dracena afirmaram que não houve essa ampliação, se mantendo nos mesmos locais que comercializavam antes do PNAE, enquanto que para um produtor (8%), os canais de comercialização se ampliaram, participando de outros programas governamentais de compra dos agricultores familiares, como o PPAIS.

Em Regente Feijó, a totalidade dos produtores pesquisados afirmou que não houve ampliação dos canais de venda, uma vez que o próprio PNAE foi uma experiência de um novo canal de comercialização para esses produtores que, ao contrário dos produtores de Dracena, só tiveram contato com essa política pública e demais canais de venda se constituindo nos tradicionais, como mercados, feiras, sacolão, e entrepostos do CEAGESP.

A respeito do período de transição da implantação de projetos de venda para comercialização no PNAE, que ocorre entre dezembro e início de fevereiro, 54% (7) dos produtores em Dracena, afirmaram que neste período não param de entregar para a alimentação escolar, apenas diminuem a quantidade e entregam menos tipos de produtos, uma vez que somente as creches funcionam e, portanto, não deixam de abastecê-las. Eles informaram também que comercializam com a distribuidora que repassa mercadorias para Cuiabá-MT, o

sacolão local, entre outros. Os demais 38% (5 produtores) afirmaram que passam a destinar seus produtos excedentes para feiras e supermercados; e um produtor (8%) utiliza o excedente de leite para fazer produtos caseiros, como requeijão, que vende na propriedade.

Em Regente Feijó, no período de transição dos projetos do PNAE, que coincide com os meses de dezembro a começo de fevereiro e representa o período de férias escolares, 20% (2 produtores) destinam sua produção somente às feiras livres; outros 2 produtores (20%) para as feiras livres e supermercados; mais 20% (2 produtores) para o sacolão local; um produtor (10%), para supermercados em Presidente Prudente; outro produtor (10%) para supermercados em Regente Feijó; outro produtor (10%) realiza vendas particulares em sua propriedade; e outro produtor (10%) deixa para consumo, apenas não inserindo os produtos no mercado para venda.

Ou seja, pelo que podemos analisar das respostas, nem todos os produtores permanecem entregando na alimentação escolar para as creches, sobretudo os do município de Regente Feijó, fato justificado pelo menor volume de mercadorias que é requerido, necessitando de uma quantidade menor de produtores participantes.

A respeito do conhecimento dos produtores em Dracena sobre a entrega de seus produtos através da cooperativa a outros municípios no PNAE, 46% (6 produtores) disseram que tem conhecimento sobre a venda fora do município, dos quais 4 produtores sabem exatamente para onde vai os seus produtos, como Paulicéia, Irapuru, Monte Castelo, Tupi Paulista e Panorama; e os outros 2 produtores sabem que os produtos vão para outros municípios, porém, não sabem dizer exatamente quais.

Os demais 23% (3 produtores) que produzem leite, não souberam informar para quais municípios a Cooperativa destina o leite, acreditando que entregam somente em Dracena; outros 23% (3 produtores) disseram que seus produtos não são entregues em outros municípios; e 1 produtor (8%) entregava via COOPADRA para outros municípios e também para a alimentação escolar no município de Junqueirópolis, mas por conta própria.

Dos 54% (7 produtores) dos entrevistados que sabem para quais localidades são entregues seus produtos via cooperativa, eles afirmaram que recebem o mesmo preço pelos gêneros alimentícios comercializados, comparado ao que lhe é pago pelo município de Dracena. Não existe acréscimo em termos de preços, uma vez que, se por um lado, a cooperativa vende mais caro para os outros municípios, por outro, esse acréscimo no valor é estabelecido pelo preço do frete, que é retirado para a cooperativa, justamente para ela poder fazer o transporte dos produtos sem ter prejuízo, não sendo repassado ao produtor rural, que ganha o mesmo que aqueles que só entregam na alimentação escolar de Dracena. Da mesma forma que, a totalidade

dos 54% (7 produtores) que entregam produtos nos outros municípios, afirmaram que os gêneros alimentícios entregues são os mesmos que no município de Dracena.

Em Regente Feijó, 90% (9) dos produtores afirmaram que não realizam entrega na alimentação escolar em outros municípios, que só vendem para o PNAE neste município, enquanto que um produtor (10%) mencionou que entrega também no município de Presidente Prudente, com a diferença que em Regente Feijó ele entrega somente alface e couve (folha), e no outro município uma variedade maior de produtos.

Isso mostra, portanto, o diferencial que a existência de uma organização coletiva, a COOPADRA, presente no município de Dracena, faz para a inserção dos produtores na alimentação escolar de outros municípios, comparado a Regente Feijó, em que 90% dos produtores apenas entregam para este município, enquanto que para um produtor participante, sua venda ao PNAE se expande para Presidente Prudente, por que ele também participa de uma cooperativa, o que facilita a sua inserção no processo de venda junto ao programa.

A respeito da entrega no PNAE em Regente Feijó para aqueles que moram no município vizinho de Anhumas, que representam 30% (3 produtores) dos entrevistados, estes relataram que entregam na alimentação escolar em virtude do convite que receberam da Casa da Agricultura do município de Regente Feijó e pela motivação que tem em relação aos volumes de venda que compensam economicamente. Tais condições, contudo, não se expressam no município de origem desses produtores, uma vez que para os entrevistados, o município compra muito pouco, e, portanto, não sabem se compensaria entregar, além das compras do PNAE serem mal organizadas neste município; e nunca terem recebido um convite para participar.

Quanto ao retorno de algum membro da família à atividade agropecuária após os produtores participarem do PNAE, 92% (12) dos produtores de Dracena afirmaram que isso não ocorreu, enquanto que um produtor (8%) afirmou que os filhos que estavam no Japão retornam ao país e começaram a produzir para vender na alimentação escolar.

Em Regente Feijó, 90% (9) dos produtores afirmaram que não retornou nenhum membro da família à atividade agrícola, enquanto que apenas um produtor (10%) afirmou que o filho retornou à atividade agrícola, inclusive entregando também no PNAE do município, pela dificuldade de trabalho na formação acadêmica<sup>107</sup>.

Assim, tanto em Regente Feijó, como em Dracena tivemos o retorno de alguns filhos dos produtores na atividade agrícola, associada a falta de opção em outros empregos ou ocupações, mostrando deste modo, que esta volta ainda é pequena, refletindo mais a falta de

---

<sup>107</sup> Engenheiro Civil.

oportunidades em outras áreas, do que um interesse em investir na produção agropecuária. Qualquer oportunidade encontrada pelos filhos dos produtores entrevistados em suas profissões e fora da atividade agrícola, fará com estes saiam e não permaneçam no meio rural.

Sobre alguma dificuldade que os produtores entrevistados possuem para participar do PNAE, 92% (12) dos produtores em Dracena alegaram que não possuem, enquanto que um produtor (8%) disse que até hoje sente medo em assumir compromissos com a alimentação escolar, dada as doenças ou outros tipos de intempéries que podem prejudicar a produção, e assim não conseguir entregar o que se comprometeu.

Em Regente Feijó, 70% (7) dos produtores afirmaram que não possuem dificuldade para participar do PNAE, enquanto que 30% (3 produtores) disseram que as principais adversidades se associam: à necessidade de se aceitar melhor os produtos que são entregues pelos produtores, particularmente os professores, o fato do próprio Setor da Alimentação Escolar estimular a produção de alguns produtos e depois não conseguir comprar; e para um dos entrevistados, a falta de entrega de mais produtos no programa expressa uma dificuldade, uma vez que gostaria de comercializar mais mercadorias, todavia, não recebe pedidos diferenciados, sempre os mesmos, tanto na alimentação escolar de Regente Feijó, quanto em Presidente Prudente.

Desse modo, existe por parte dos produtores em Dracena e Regente Feijó, ainda que em menor parte, dificuldade de participação no programa associada ao temor de assumir compromisso, a aceitabilidade dos produtos e a vontade de vender mais para a alimentação escolar, mostrando, portanto, que mesmo com a existência de um arranjo institucional em cada município que permite a execução do PNAE e a inserção do agricultor familiar, na visão destes sujeitos sociais, ainda existem dificuldades de participação, que podem ser superadas, caso haja interesse em comuns sobretudo para o município de Regente Feijó, onde as dificuldades se mostraram mais evidentes ainda que para uma minoria dos entrevistados.

Referente à avaliação que os produtores fazem do PNAE, a totalidade dos entrevistados em Dracena, avaliam-no positivamente, considerando que o programa ajuda na renda familiar, sendo um mercado garantido. Todavia, os pesquisados deram algumas sugestões de melhorias, dentre elas destacam-se que deveria ser comprado maiores quantidades de produtos, assim como de variedades, com preço mais justo dada a burocracia e qualidade que é exigida para participação no programa, como afirmam algumas das respostas dadas:

“É um comércio bom, traz mais renda, garantia segura de receber igual a um salário” (PRODUTOR RURAL 3 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

“Ajuda na renda, no investimento da propriedade” (PRODUTOR RURAL 7 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).



“É bom, mas deveria ter mais quantidade, preço mais justo” (PRODUTOR RURAL 4 PARTICIPANTE DO PNAE EM DRACENA, agosto de 2017).

Existe deste modo, uma assertiva posta pelos produtores entrevistados, de que o programa é benéfico por um lado, e por outro, uma vontade de inserir mais produtos seja pela quantidade, ou pela variedade, denotando deste modo, que os limites sejam em termos de recursos repassados pelo FNDE a alimentação escolar, e o da capacidade de absorção pelas escolas dos produtos, colocam deste modo fatores presentes dentro do PNAE que dificultam o processo de melhoria em termos das vendas dos agricultores familiares

Dos entrevistados em Dracena, um produtor (8%) também mencionou que a falta de assistência técnica da Casa da Agricultura também é outro fator que afeta o desempenho da produção destinada ao PNAE, uma vez que eram oferecidos cursos sobre pragas e doenças nas lavouras e que não ocorrem mais, prejudicando a produção e afetando a quantidade e qualidade entregue no PNAE.

Há ainda sugestões feitas ao funcionamento PNAE, em que um produtor (8%), em Dracena, destacou a necessidade de o município comprar mais produtos, uma vez que nos últimos anos a compra da alimentação escolar reduziu-se por conta da diminuição dos recursos municipais utilizados na compra de alimentos, e que ajudava a complementar os recursos repassados pelos governos federal e estadual.

O mais grave dessa manifestação de diminuição de compras da agricultura familiar pelo PNAE, não atinge apenas o produtor e sua produção, mas todos os cooperados, uma vez que, segundo o entrevistado, a cooperativa se sustentou e buscou adquirir equipamentos pelo Microbacias II com o objetivo de expandir seus locais de venda e obter lucros, em sua grande parte pelo canal de comercialização realizado pelas políticas públicas. Contudo, o que se observa é que o PAA tende a desaparecer, o PNAE reduziu as compras, por conta das despesas da prefeitura municipal e o PPAIS é muito burocrático, criando dificuldades de escoamento da produção, que inibe a entrada de recursos para a cooperativa, o que é preocupante, uma vez que ela precisa fomentar seu capital de giro para pagar o restante de recursos que deve, e que foram adquiridos por meio do Microbacias II.

Isso demonstra a fragilidade em termos dos canais de comercialização que a Cooperativa buscou se apoiar, uma vez que os programas governamentais, sejam do governo federal ou estadual, como PAA, PNAE e PPAIS, abriram novas opções de venda para a agricultura familiar, todavia, como são políticas públicas, dependem dos interesses governamentais para fomentá-los e, portanto, não se tem garantia de existência contínua cabendo aos dirigentes da Cooperativa ficarem atentos a essa realidade.

A única política pública que dificilmente sofrerá mudanças em termos de sua destituição, é o PNAE, por ser uma política de estado, e não de governo, como evidenciado no capítulo 3 desta dissertação. Todavia, esse programa não consegue suprir todas as expectativas colocadas pela cooperativa em termos da necessidade de comercialização e de fomentar o capital de giro.

Existe a possibilidade de investir, segundo o mesmo produtor, em outros municípios paulistas via PNAE, porém, isso também é algo burocrático e demorado de conseguir, a exemplo da própria cidade de Bauru, em que o Setor da Alimentação Escolar exigiu da COOPADRA que ela levasse os produtos nas escolas. É preciso, desse modo, alterar as condições de venda dos produtores pertencentes à cooperativa em novas possibilidades além das políticas públicas, em novas quantidades no município, participando do processo de licitação na prefeitura e em novos lugares.

Sobre a avaliação do PNAE pelos entrevistados em Regente Feijó, para 90% (9 produtores) dos pesquisados o programa é bom, pois possibilitou o aumento de vendas dos produtores, criou um canal de comercialização, o preço pago geralmente é acima do praticado no mercado e para alguns produtores, ele ajuda a complementar a renda familiar, como a aposentadoria, como sinalizam algumas respostas:

“É bom. Ele aumentou o leque de venda, o preço é bom” (PRODUTOR RURAL 1 PARTICIPANTE DO PNAE EM REGENTE FEIJÓ, agosto de 2017).

“É bom. Cria um canal de comercialização, tem mais opção de venda” (PRODUTOR RURAL 2 PARTICIPANTE DO PNAE EM REGENTE FEIJÓ, agosto de 2017).

“É ótimo. Ajuda como a aposentadoria” (PRODUTOR RURAL 4 PARTICIPANTE DO PNAE EM REGENTE FEIJÓ, agosto de 2017).

Apenas um produtor (10%) fez uma crítica, dizendo que, ao mesmo tempo que considera uma oportunidade de venda, por outro lado, é muito burocrático, muitas vezes não dá possibilidade ao produtor de entregar mercadorias que poderiam ser inseridas, existindo dificuldades de aceitação por parte de alguns membros das escolas.

Sobre a importância do PNAE como canal de comercialização para os entrevistados em Dracena, 85% (11 produtores) afirmaram que se os mesmos deixassem de vender para a alimentação escolar, eles teriam seu orçamento mensal diminuído, uma vez que buscariam outros canais de venda, mas mesmo assim, sofreriam nessa nova comercialização com relação aos preços pagos, sendo inferiores com relação ao preço pago pelo PNAE, e o próprio excedente de produção que se formaria, sendo necessário reduzir ou modificar a produção para atender ao mercado.

Os demais 15% (2 produtores) disseram que não teriam seu orçamento atingido se deixassem de vender para o PNAE, justamente porque possuem outras fontes de renda, como aposentadoria, e porque buscariam vender os produtos em outros canais de comercialização.

Em Regente Feijó, 90% (9 produtores) dos entrevistados afirmaram que se deixassem de vender ao PNAE, tal ação acabaria atingindo seu orçamento mensal, sendo necessário inserir o excedente que sobraria pela falta da entrega na alimentação escolar, nos canais de comercialização que já mantém entregas como nas feiras, supermercados, sacolão e entreposto da CEAGESP. Contudo, isso levaria a uma perda muito grande, pois correriam o risco de não conseguirem inserir toda a produção no mercado, tendo a necessidade de diminuir a produção, e o preço pago também seria inferior à comercialização na alimentação escolar. Apenas um produtor (10%) afirmou que não atingiria o seu orçamento mensal devido à quantidade pequena que entrega no PNAE, tendo o volume maior de vendas em outros canais, como os supermercados em Presidente Prudente por meio de contrato fixo.

Sobre o que poderia ser modificado e/ou alterado no PNAE, 69% (9) dos produtores em Dracena, disseram que alguma coisa precisaria ser melhorada. Para 4 produtores coloca-se a necessidade da aquisição de maior quantidade de produtos entregues por produtor; 3 produtores disseram que precisariam melhorar os preços pagos, sendo que um deles também mencionou que a volta do PAA seria interessante para complementar a renda; e os demais 2 produtores destacaram a necessidade de aumentar o preço e a quantidade adquirida. Entretanto, 31% (4 produtores) dos pesquisados informaram que não há necessidade de melhorar absolutamente nada no programa.

Em Regente Feijó, 50% (5) dos produtores afirmaram que poderia ser melhorado ou modificado no PNAE: a quantidade dos produtos comercializada poderia ser aumentada, uma vez que em anos anteriores, a alimentação escolar comprava maior volume de mercadorias que, com o passar dos anos, foi diminuindo; para 20% (2 produtores), o preço. O valor da cota também deveria aumentar; 10% (1 produtor) destacaram a necessidade do Setor da Alimentação Escolar, na figura da Cozinha Piloto, comprar o que eles estimulam o agricultor a produzir, já que muitas vezes, aconteceu de em alguns anos eles comercializarem aquele produto, e depois não querer mais comprar, não havendo local para o produtor escoar a produção; e 20% (2 produtores) afirmaram que não precisaria haver nenhum tipo de melhoria no programa.

O PNAE consiste, de forma geral, para grande parte dos entrevistados de Dracena e de Regente Feijó, como um programa que aumenta a renda, oferece um mercado garantido, os produtos têm um preço superior ao praticado no mercado, e, portanto, traz uma estabilidade que, geralmente, os produtores não encontram em outro canal de comercialização. Todavia,

para os entrevistados se deveria comprar mais produtos, aumentar a quantidade dos que já são comercializados e de algumas mercadorias aumentar os preços, uma vez que a entrega na alimentação escolar se constitui num canal de comercialização importante, já que sua ausência afetaria grande parte dos produtores entrevistados, como os mesmos mencionaram.

A respeito do futuro do produtor e suas perspectivas em relação à unidade de produção, 38% (5) dos produtores de Dracena afirmaram que querem continuar produzindo no meio rural e deixar como herança para os filhos, com a justificativa de que ainda tem forças para trabalhar, de que não podem abandonar a produção de repente, pois é o que sabem fazer, assim como tem a perspectiva de anos mais tarde, mudarem-se para a cidade. Outros 15% (2 produtores) disseram que pretendem permanecer produzindo no meio rural, continuar morando na propriedade e deixá-las de herança para os filhos, já que que são apegados à atividade agropecuária e, desse modo, ir morar na cidade torna-se algo mais difícil.

Para outros 15% (2 produtores), estes têm a necessidade de permanecerem produzindo no meio rural, porque gostam da atividade que desenvolvem. Para um produtor (8%), existe o desejo de permanecer produzindo e morando na propriedade; outro produtor (8%) pretende permanecer produzindo e arrendar parte da propriedade; outro produtor (8%) tem somente o desejo de arrendar a propriedade, permanecendo como um dos produtores; e outro produtor (8%) tem o interesse de vender e ir morar na cidade, dada as dificuldades de morar sozinho.

Em Regente Feijó, 80% (8) dos produtores afirmaram sobre o futuro na unidade produtiva, que vão continuar produzindo no meio rural e deixar a propriedade de herança para os filhos com a justificativa de que é uma atividade realizada durante uma vida inteira, e, portanto, gostam da produção agropecuária e não saberiam trabalhar em outra função. Para outro produtor (10%), tem-se a perspectiva de continuar produzindo e, posteriormente, ir para a cidade, uma vez que existe para o entrevistado muitas dificuldades (ocorrência de pragas, mudanças climáticas etc.) para se manter a produção. E para outro produtor (10%), ele informou que tem o interesse em continuar produzindo, buscando se inserir também na profissão que é formado, atuando como engenheiro civil.

Apesar das respostas diversas, muitos produtores, de alguma forma, têm o interesse de continuar produzindo e de deixar de herança para os filhos a propriedade, fato que mostra a ligação que os mesmos têm com a atividade agropecuária, com o seu trabalho, mostrando um traço de enraizamento desses produtores com a produção, e de dificuldade de mudança, dada a ligação que possuem com a vida no campo, ainda que os mesmos considerem que existam problemas para se ter rentabilidade e viver da produção agropecuária.

Muitos dos produtores entrevistados que entregam no PNAE apresentam desse modo, uma realidade de ligação com a produção agropecuária e de anos de atividade que coincide muitas vezes com a idade que possuem, já que a maioria tem idade acima de 50 anos.

Contudo, mesmo com essa realidade em comum, existem do ponto de vista da inserção dos produtores como público do PNAE, diferenças entre os municípios de Dracena e Regente Feijó, que se justificam não somente pela presença de atores sociais na formação dos arranjos institucionais. A diferença se expressa também no reconhecimento desses arranjos, a partir da ação dos sujeitos sociais, ou seja, dos produtores que representam, no caso de Dracena, a presença da Cooperativa, e de produtores que exercem liderança como a própria presidente da APRD/COOPADRA (CAE/CMDR), que traz uma dinâmica maior para os produtores participantes, inclusive no PNAE em outros municípios e em outros programas governamentais.

Ou seja, o agricultor familiar sozinho não consegue se inserir em novos mercados e em outros canais de comercialização, necessitando de uma organização coletiva, que coopera inclusive para fortalecer a formação do arranjo institucional presente no município, como no caso de Dracena com a participação do PNAE.

Os produtores de Regente Feijó, em sua maioria, não conseguem se inserir em outros canais de comercialização e/ou políticas públicas porque falta uma organização coletiva que os represente, uma vez que o arranjo institucional formado no município pelo Setor da Alimentação Escolar, pela Casa da Agricultura e pelos próprios produtores enquanto sujeitos dessa ação, os possibilita apenas a participação no PNAE, não oferecendo novas oportunidades que só a formação de uma associação e/ou cooperativa poderia obter.

É preciso criar uma base forte sobretudo pelos representantes da agricultura familiar, por suas organizações coletivas, quando estas são presentes dentro do arranjo institucional, uma vez que, as políticas públicas entre elas o PNAE, estão fadadas a mudanças, conforme as alterações na gestão local, a redução dos recursos repassados pela prefeitura e, portanto, muitas vezes um arranjo institucional pode se desfazer em razão das condições postas pela nova administração municipal.

Grande parcela dos produtores rurais não possui conhecimento do PNAE como uma política pública, do governo federal, muitos nem sabem que os recursos são repassados pelo FNDE às administrações municipais. Para eles, é como se fosse uma comercialização local estabelecida pela prefeitura, como podemos evidenciar por alguns dos entrevistados em Dracena e Regente Feijó, que no caso dos primeiros diziam que sua comercialização era com a cooperativa, e os de Regente Feijó, com a alimentação escolar administrada pela Cozinha Piloto.

É por isso que evidenciamos, que o produtor rural representa o elo frágil do arranjo institucional, e que precisa de um líder, de uma organização coletiva que o represente, para que ele possa, assim, participar de políticas públicas, que não sejam somente voltadas à alimentação escolar, ampliando seus canais de comercialização.

O PNAE se constituiu nos municípios estudados, apesar das diferenças de participação entre os produtores, como um mercado institucional que possibilita melhorias em suas condições de vida, como foi mencionado por alguns entrevistados. O programa estreita os laços entre campo e cidade pela produção agropecuária e entrega dos produtos à alimentação escolar, e possui a participação de outros agentes locais em sua operacionalização, mostrando, portanto, que as realidades de funcionamento do programa vêm buscando promover o desenvolvimento territorial desses municípios, manifestado a partir desta política pública com a participação da agricultura familiar.

---

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Procurou-se, ao longo deste trabalho, compreender por meio da construção de referencial teórico, análise de dados de fontes secundárias e pesquisa empírica, o funcionamento e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de forma a estabelecer uma análise comparativa entre os municípios de Dracena e Regente Feijó, considerando os atores sociais envolvidos em sua implementação e os resultados alcançados com a participação da agricultura familiar.

As leituras realizadas possibilitaram compreender a abordagem do desenvolvimento territorial, que esta é utilizada para exemplificar o contexto pós-1980 brasileiro, de municipalização e valorização dos atores locais, enquanto promotores de políticas públicas, como forças motrizes capazes de articulações e de transformações econômicas e sociais.

Tal abordagem sofre duras críticas pela visão que se coloca a partir de modelos europeus, sem levar em contas os conflitos existentes na realidade brasileira pautada na concentração de terras, no privilegiamento de determinados segmentos sociais, principalmente os grandes produtores rurais, na fragilidade das participações locais, que mesmo após o processo de descentralização e instauração de um regime democrático, ainda enfrenta problemas sérios de adesão.

Independentemente das críticas feitas a essa abordagem, não podemos deixar de ressaltar que essa perspectiva no campo da atuação do Estado brasileiro é recente, e, portanto, se tem um longo caminho para adotá-las e encontrar um verdadeiro sentido à formação dos territórios, que no momento não encontram respaldo estatal para o seu desenvolvimento, uma vez que o atual governo federal não tem como objetivo principal fortalecer ações nesse sentido.

Os territórios podem ser compreendidos além dos institucionalizados pelo governo federal (como os territórios rurais e, posteriormente, os territórios da cidadania), por suas características associadas à atuação e articulação de atores locais na implementação de políticas públicas e que permitem entender que a compreensão do desenvolvimento territorial está à frente da escala proposta pelo Estado, havendo ações sendo executadas na escala local.

Podemos considerar que os municípios brasileiros como território de operação de determinadas políticas públicas, fazem parte deste contexto, uma vez que é receptáculo e ao mesmo tempo ator de execução de programas como o PNAE.

O PNAE, em sua concepção, estrutura e funcionamento, trazem características de uma política territorial, justamente por valorizar a produção familiar rural, a participação social e as

organizações coletivas, como associações e cooperativas, além de fomentar a relação estabelecida entre campo e cidade, que reflete diretamente na associação entre produção e consumo, e de valorizar a participação de atores locais na sua execução, considerando a atuação dos conselhos como fiscalizadores e demais atores como participantes diretos na sua implementação, com o objetivo de garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN).

Todo esse contexto passa ser entendido e reformulado em 2009 no PNAE, a partir da implantação da Lei nº 11.947, que busca fomentar, nos municípios brasileiros, a criação de um canal de comercialização para a agricultura familiar, com a destinação de parte dos repasses federais do FNDE (no mínimo 30% dos recursos repassados) para a aquisição de gêneros alimentícios dos produtores rurais.

Concretiza-se no PNAE, com a entrada da agricultura familiar, um conjunto de características que permeiam o programa desde a década de 1990, com a participação de atores sociais, que se expressam como uma das características da abordagem territorial, entre elas a formação de arranjos institucionais, que permitem a sua execução e desenvolvimento.

Os estabelecimentos de arranjos institucionais contribuem para que políticas com viés territorial sejam implementadas, executadas e obtenha-se resultados, uma vez que a raiz da sua operação recai diretamente na relação estabelecida entre atores e instituições locais, responsáveis pela implementação de determinadas políticas públicas.

Do ponto de vista da execução do PNAE, compreende-se, desse modo, que os arranjos institucionais formados em cada município permitem entender um conjunto de ações que partem da necessidade e do empenho de atores locais para a plena aplicabilidade da lei e compra da agricultura familiar.

Todavia, essas ações não se estabeleceram de forma unânime para todos os municípios brasileiros, visto que nem todos procuram atender o que estabelece a lei, e ao mesmo tempo, nem todos os municípios tem a formação de um arranjo institucional que permita executar com empenho as ações do PNAE.

Nos municípios de Dracena e Regente Feijó, pode-se detectar por meio das pesquisas de campo, que em cada um existe a presença de atores sociais responsáveis pela formação do arranjo institucional necessário para o desenvolvimento do programa, e que se diferenciam conforme a articulação estabelecida entre os atores representantes das instituições públicas municipais, responsáveis pela execução do programa, e os sujeitos sociais, entendidos como um dos públicos alvos do programa representados pelos agricultores familiares e suas formas de organização.



Localizados na Região Administrativa de Presidente Prudente, a partir de uma análise histórica de formação dos municípios no contexto regional e análise de dados de fontes secundárias, podemos observar que as dinâmicas agropecuárias tiveram um peso muito forte na formação dos municípios de Dracena e Regente Feijó, mostrando essa importância até o período atual em relação às atividades econômicas no contexto municipal, em que o próprio número de estabelecimentos agropecuários denota uma grande proporção de agricultores familiares, que ocupam pequenas áreas nos municípios e que se apresentam como o público prioritário do PNAE.

Os municípios analisados apresentam, portanto, características referentes à formação de arranjos institucionais e a presença da agricultura familiar, que nos possibilita apresentar sua organização do ponto de vista da execução do PNAE, com base ao que nos propomos compreender em nossos objetivos específicos.

Como necessidade de identificar em nosso primeiro objetivo como funcionam as etapas para a realização da compra de gêneros da agricultura familiar, considerando os setores municipais envolvidos nos arranjos institucionais formados e os valores gastos pelos governos federal, estadual e municipal com a aquisição de produtos, podemos assinalar que existem diferenças do ponto de vista dos atores sociais envolvidos nos municípios de Dracena e Regente Feijó, assim como de valores empregados na compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

As etapas para a realização da compra da agricultura familiar dividem-se em vários procedimentos, nos quais, a identificação do orçamento disponível para a compra anual, a constituição do cardápio com produtos do pequeno agricultor, a verificação dos preços pagos pela aquisição desses gêneros alimentícios a partir de uma pesquisa de preço no mercado varejista, e a participação na chamada pública, onde se define a compra dos agricultores familiares, se tem na figura da nutricionista em Dracena e do pessoal da Cozinha Piloto e da nutricionista em Regente Feijó, os principais agentes fomentadores dessa ação.

Além da figura da nutricionista no arranjo institucional em Dracena, temos a articulação estabelecida desta profissional com os órgãos de assistência técnica e extensão rural, principalmente na figura dos agrônomos do EDR, responsáveis por estimular a participação da associação/cooperativa dos produtores rurais no PNAE; a atuação do CAE como principal fiscalizador das ações realizadas a respeito dos recursos acessados para a alimentação escolar, e a presença da própria associação/cooperativa como fornecedoras dos produtos e mediadora dos produtores rurais participantes.

Em Regente Feijó, pode-se observar que os vínculos estabelecidos são diretamente entre o Setor da Alimentação Escolar, que diferente de Dracena, se distribui entre três profissionais na cozinha piloto, ou seja, a nutricionista, a chefe da alimentação escolar e sua secretária, e os agrônomos da Casa da Agricultura do município que articulam os produtores organizados por meio de um grupo informal, para poderem entregar os produtos no PNAE.

Em Dracena, as articulações se estabeleceram localmente para executar o PNAE, desde 2009, situação oposta ao município de Regente Feijó em que as ações se deram mais efetivamente a partir de 2013, porque, até então, pouco se havia feito no município para aumentar a participação dos produtores rurais no PNAE e se alcançar os 30% dos recursos do PNAE, requeridos por lei.

A atuação da nutricionista se mostra de forma expressiva no município de Dracena, assim como no município de Regente Feijó, pelos três membros da cozinha piloto no processo de aceitação e de inserção dos produtores rurais, tendo no caso de Dracena uma articulação mais direta da profissional de nutrição com a associação/cooperativa dos produtores rurais, e no caso de Regente Feijó, as profissionais da cozinha piloto com os agricultores familiares participantes.

Nos dois municípios pode-se observar que existe a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, que atinge em Dracena os 30% exigidos pela Lei 11.947, e ultrapassa 48% no município de Regente Feijó. A maior porcentagem de compras da agricultura familiar em Regente Feijó se deve à utilização de recursos municipais na complementação dos repasses estaduais e federais na compra da alimentação escolar, situação oposta ao município de Dracena, que desde 2015, não recebe recursos municipais de forma que possa, assim, ampliar as compras da agricultura familiar, tendo que dividir os recursos federais e estaduais com a aquisição de gêneros alimentícios dos produtores rurais e no processo licitatório.

Conforme descrito em nosso segundo objetivo, tínhamos a necessidade de averiguar, qual seria o papel desempenhado pelas instituições públicas, como os Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) de Dracena e de Presidente Prudente, e os das Casas de Agricultura de cada município, na constituição dos arranjos institucionais para a divulgação e o fortalecimento do PNAE, observamos que estes atores sociais definidos como instituições de apoio direto ao pequeno produtor rural, manifestaram-se grande importância no desenvolvimento do PNAE nos municípios estudados.

A ação dos agrônomos, seja da Casa da Agricultura ou do EDR, foi muito importante para fomentar e auxiliar diretamente na execução do programa, tendo uma ação mais efetiva do EDR, no município de Dracena, pela sua localização na sede desta localidade e pela proximidade com os produtores rurais da associação/cooperativa, e no caso de Regente Feijó,

a ação se fez mais vigente a partir de 2013, de um sociólogo da CODEAGRO, mas, sobretudo da agrônoma da Casa da Agricultura que passou a estimular mais fortemente as ações locais no PNAE.

Para além dos agrônomos do EDR e das Casas de Agricultura, podemos fazer referência também nos municípios analisados ao CAE, uma vez que, existe uma ação mais efetiva do conselho no município de Dracena, já que a ação do mesmo relaciona-se à fiscalização da prestação de contas dos recursos gastos nos municípios e dos alimentos consumidos na escola pela presidente da associação/cooperativa, que além de ser um membro da sociedade civil, dá notoriedade a presença de um representante da agricultura familiar no conselho.

Situação oposta ao que ocorre no CAE de Regente Feijó, em que as ações dos membros pertencentes ao conselho, restringem-se somente à prestação de contas e são as profissionais da cozinha piloto, não havendo uma ação de fiscalização das escolas, para observar o preparo dos alimentos, a aceitabilidade dos produtos pelo representante da sociedade civil e cumprimento das ações do conselho no município, já que a função dos mesmos se restringe à observação dos recursos aplicados.

Em Dracena, há entre os membros do CAE, a presidente da associação/cooperativa, como também presidente do Conselho, cabendo a ela uma função que, ao mesmo tempo em que representa a participação da sociedade civil no processo de fiscalização, em especial das escolas, se obtém com suas participações, uma centralização de poder na escala municipal, uma vez que também é presidente do CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural).

Isso cria um respaldo muito grande sobre a agricultura familiar presente no município, em especial para os produtores pertencentes à COOPADRA, uma vez que não podemos nos esquecer que existe outra associação de produtores presente no município de Dracena, a J. Marques, e que por não ter essa influência e liderança que a presidente da COOPADRA, possui, acaba não conseguindo inserir os seus produtores rurais associados a outras políticas públicas e dar visibilidade aos mesmos na escala local.

Buscando averiguar em nosso terceiro objetivo, as diferenças de funcionamento do PNAE em Dracena e Regente Feijó, consideramos a atuação da COOPADRA, no primeiro município e a formação de um grupo informal no segundo.

Pode-se, assim, constatar que em Dracena, existe a participação de 42 agricultores familiares no PNAE por meio da cooperativa, já que a presidente da associação/cooperativa é bastante envolvida com os diferentes setores do município, expressando uma liderança para esses produtores que participam, entregando produtos *in natura*, polpas de frutas, leite pasteurizado, ovos, além de se propor a venda, num futuro próximo, de produtos minimamente

processados, na alimentação escolar, não somente no município de Dracena, mas também para outros nove (9) municípios da região.

Enquanto que em Regente Feijó, os agricultores familiares participam, por meio de um grupo informal formado por 15 produtores rurais, uma vez que no município não existe a participação de associações no programa, não há um líder expressivo entre os produtores e a entrega ocorre somente de produtos *in natura*, como frutas, legumes e verduras.

Pode-se entender que a presença da organização coletiva no município de Dracena permite aos produtores a entrega de produtos mais diversificados, assim como a participação em outras políticas públicas, como o próprio Microbacias II, o PPAIS e até 2014, o PAA, situação diferente dos produtores do município de Regente Feijó que, pela ausência de uma organização coletiva formal, os agricultores se restringem apenas à participação no PNAE no município, tendo apenas um produtor que entrega de forma individual para outro município na alimentação escolar.

A própria formação da cooperativa junto à associação no município de Dracena, está buscando se inserir em novos mercados, sobretudo através de licitações das prefeituras, mostrando um avanço na comercialização, não se restringindo somente à política pública e, revelando uma preocupação eminente com o futuro da cooperativa, já que a mesma não tem capital de giro para manter suas funções.

Todavia, para a participação da associação/cooperativa em Dracena, e dos produtores que fazem parte do grupo informal em Regente Feijó, no PNAE, houve, além do próprio interesse da nutricionista no primeiro município e dos membros da Cozinha Piloto no segundo em inserir os agricultores familiares, outros atores com a própria atuação dos agrônomos do EDR e das casas de agricultura, e o Sociólogo da Codeagro em Regente Feijó, que possibilitaram a inserção desses produtores.

Em relação ao quarto e último objetivo de traçar um perfil socioeconômico dos produtores participantes do programa em cada município, considerando também a avaliação destes sobre o PNAE.

Observamos que, tanto em Dracena como em Regente Feijó, temos em sua grande maioria de produtores pesquisados, aqueles que possuem idade acima de 50 anos, proprietários de terra, havendo um pequeno número de arrendatários e parceiros no primeiro município, e de somente arrendatários no segundo.

Tanto em Dracena como em Regente Feijó, foi observado que os filhos dos produtores não estão permanecendo na produção agropecuária, assim como existe o trabalho fora da propriedade, sendo executado pelos cônjuges como forma de adquirir emancipação e

complemento na renda monetária familiar, além da própria aposentadoria, que tem se mostrado cada vez mais presente como outra fonte de complemento de renda para os produtores, sejam eles os aposentados ou suas esposas.

O problema da sucessão da atividade agrícola pelos filhos dos produtores é algo observado nos resultados obtidos em pesquisa de campo, mostrando, desse modo, que a permanência dos mais jovens na atividade agropecuária está se tornando algo cada vez mais difícil, fatores que tendem a não conter o êxodo rural.

Nem mesmo a participação dos produtores rurais no PNAE em Dracena e Regente Feijó, e toda a avaliação positiva que eles fazem do programa tem despertado o interesse dos filhos, já que parcela destes se encontra inclusive trabalhando em outras funções na área urbana. Apenas o filho de um produtor em Dracena retornou à atividade, por que decidiu trabalhar com o pai, após sua chegada de outro país, e o filho de um produtor em Regente Feijó retornou à atividade pela falta de oportunidade de emprego em sua formação acadêmica.

Para os produtores, o PNAE tem representado um mercado seguro, que oferece um preço acima do que se é pago pela mesma mercadoria comercializada no mercado convencional, além de permitir que os produtores tenham estabilidade e possam assim se programar com relação a sua produção. Contudo, o PNAE precisa aumentar suas comprar em termos de variedade e quantidade dos produtos que já são ofertados, assim como aumentar os preços, como foi ressaltado pelos produtores entrevistados.

Essa necessidade vista pelos produtores de aumentar a venda da quantidade e variedade das hortaliças, legumes e frutas no PNAE, esbarra por sua vez no número de alunos presentes nas escolas dos municípios, e que também serve como cálculo para a quantidade de recursos enviados pelo FNDE para a alimentação escolar. Portanto aumentar a quantidade e variedade de produtos entregues no programa pela agricultura familiar, requer uma avaliação nos municípios, quanto ao número de alunos existentes e das possibilidades de realizá-la.

Existem, portanto, duas realidades representadas pela formação dos arranjos institucionais nos municípios pesquisados, e pela atuação dos sujeitos sociais representados pela associação/cooperativa em Dracena e a atuação do grupo informal em Regente Feijó que representam participações diferenciadas no PNAE.

As dinâmicas do modo de operacionalização do programa expressam-se com complexidades distintas nos municípios estudados, e ainda que os atores operantes se diferenciem ou se repitam nos municípios, os comportamentos do setor da alimentação escolar, da assistência técnica e a participação da agricultura familiar, explicam, desse modo, o

funcionamento e a estrutura de organização do PNAE em um e outro município, com as características evidenciadas, e explicitadas até o momento, dentro dos arranjos institucionais.

Existe a dependência dos produtores rurais, sobretudo quando não há uma associação e/ou cooperativa que os represente, como no caso de Regente Feijó, de atores sociais representados por órgãos municipais, como as Casas da Agricultura e membros do setor da alimentação escolar, para integrá-los e aceitar seus produtos na alimentação das escolas.

O arranjo institucional formado em Regente Feijó apresenta, deste modo, um elo mais frágil comparado ao de Dracena, uma vez que a própria associação/cooperativa e a ação da presidente desta organização coletiva permite que haja uma representatividade da agricultura familiar no município, e desse modo eles podem lutar para permanecer participando do PNAE, uma vez que os próprios arranjos municipais podem se desfazer conforme as mudanças que podem ocorrer na gestão municipal.

Por fim, cabe pensar os desafios em se promover o desenvolvimento territorial, buscando atender aos agricultores familiares e mantendo-se como uma questão que se coloca sobre o futuro em que há a necessidade de conter o êxodo rural, uma vez que se não for contido, todas as tentativas de políticas públicas e de melhorias voltadas ao produtor rural tenderão ao fracasso. Isso se justifica pelo fato de que parcela dos produtores que permanecem no campo é idosa, sendo um desafio para se pensar em novas oportunidades para atrair os produtores mais jovens e promover efetivamente um desenvolvimento dos territórios.

---

## 8. REFERÊNCIAS

---

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revistas de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n° 43, p.121-140, 2001.

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A.C; FILHO, N.A (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2007, p.19-37.

ABREU, D. S. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente**. Presidente Prudente: FFCLPP, 1972.

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de Pequeno Porte: implicações práticas e teóricas**. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

ABREU, M. Alimentação do Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília: INEP, vol. 15, N° 67, p. 5-20, 1995.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores a redemocratização brasileira**. São Paulo, Hucitec/ Departamento de Ciências Políticas, USP, 1998.

ABRUCIO, F; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Fundap, p.1-19, São Paulo, 2007.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B (Org.). **Descentralização e Políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP. Série Federalismo no Brasil, 1996.

ALMEIDA, P. R. **Sobre Políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. 2016. Disponível em: < <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>> Acesso em: 28 out. 2017.

ALVES, A. F.; GUIVANT, J. S. O que há do endógeno e exógeno nas pesquisas sobre o desenvolvimento rural? In: SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos (org.). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. Editora Expressão Popular, 1a edição, São Paulo, 2010, p.89-106.

ALVES, E. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. V **Encontro de Economistas da Língua Portuguesa**, Recife-PE, novembro, 2003.

ALVES, T. T; SAHR, C. L. L. O método comparativo em estudos regionais. **Geoiंगा**, Maringá, v. 6, n. 2, p. 3-19, 2014.

ANDRADE, G. D. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**: uma leitura dos processos, procedimentos e atores sociais, a partir da lei 11.947/2009, no município de Campina Grande-PB. 118f. 2016. (Bacharel em Serviço Social), Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

ARANHA, A. Fome zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: (Org.). **Fome zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

ARAUJO, P.F.C; SCHUH, G.E; BARROS, A. L. M; SHIROTA, R; NICOLELLA, A.C. Crescimento da agricultura paulista e as instituições de ensino, pesquisa e extensão numa perspectiva de longo prazo. **Relatório Final do Projeto Contribuição da FAPESP à Agricultura do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2002.

ARRETCHE, M.T.S. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora FGV; FIOCRUZ, 2012

ARRETCHE, M.T.S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da Descentralização mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de ciências Sociais**, Nº31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M.T.S. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

ARRUDA, E. E.; ALMEIDA, C. M. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. Intermeio: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, UFMS, Campo Grande/MS, v.11, n. 22, p. 88-110, 2005.

AVILA; M. L; CALDAS, E. L, AVILA, S.R. Coordenação e efeitos sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **PAA 10 anos de Aquisição de Alimentos**, Brasília, 2013.

BARROSO, L. R. **Direito Constitucional Brasileiro**: o problema da federação. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1982.

BECKER, D. F. Competitividade: um novo padrão de desenvolvimento regional. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, p. 9-55, jul. 1996.



BELIK, W. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. **Ciências Econômicas**, 2010, p.167-192.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, vol. 12, nº 01, p. 12-20, 2003.

BERGAMASCO, S.M. P.P; BORSATTO, R.S; ESQUERDO, V.F.S. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no Estado de São Paulo. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, Buenos Aires, n. 38, p. 25-50, 2013.

BIANCHI, G. Requiem for the third Italy? Rise and fall of a too successful Concept. **Entrepreneurship & Regional Development**, 1998.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto; 2004.

BITTENCOURT, G. A.; BIANCHINI, V. Agricultura familiar na região sul do Brasil, Consultoria UTF/036-**FAO/INCRA**, 1996. BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004

BLOCH, M. Pour une histoire comparée des sociétés européennes. **Revue de Synthèse Historique**. n.6, p. 15-50, 1928.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, (Série Desenvolvimento Rural Sustentável), v. 14, 2011.

BOSCHMA, R. A. The industrial rise of the Third Italy: open window of locational opportunity? **38th Congress of the European Regional Science Association**. Viena: European Regional Science Association, 1998.

BRANDÃO, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisões e Poder. In: ORTEGA, A. C; ALMEIDA, F.N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidaria**. Campinas: Ed. Alínea, 2007, p.39-61.

BRASIL. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dispõe sobre o artigo 208, inciso IV e VII: atendimento em creche e pré-escola e alimentação escolar como dever do estado. Brasília, DF, 1988. Publicado no DOU de 05 out. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 23 out. 2017.

BRASIL. **Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994. Publicado no DOU de 13 de jul 1994 e republicado no DOU de 7 de set 1994.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm)> Acesso em: 12.jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.520, 17 de julho de 2002.** Dispõe sobre a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Publicado no DOU de 18 de jul 2002 e retificado em 30 de jul 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)> Acesso em: 14.jun.2017.

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2006. Publicado no DOU de 25 jul. 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)> Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Dispõe sobre definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Publicado no DOU de 18 set. 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)> Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. **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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507 de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Publicado no DOU de 17 jun. 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)> Acesso em: 23 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2013. Publicado no DOU de 18 jun. 2013. Disponível em: < [https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC)> Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017.** Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2017. Publicado no DOU de 09 de fev 2017. Disponível em: < <http://www.educacao.ma.gov.br/files/2015/09/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-1-DE-8-DE-FEVEREIRO-DE-2017.pdf>> Acesso em: 25. mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 358, de 18 de maio de 2005.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, DF,

2005. Publicado no DOU de 22 jun. 2005. Disponível em: <  
[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000358&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2005&sgl\\_orgao=CFN/EFEPL](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000358&seq_ato=000&vlr_ano=2005&sgl_orgao=CFN/EFEPL)>  
Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados estatísticos**. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNAE**. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF, NEAD, 2003. (Textos para discussão nº 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. 2005. Disponível em: <  
[https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/SDT+MDA\\_000fbi2wrvh02wx5eo0sawqe3v5le2e4.pdf](https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/SDT+MDA_000fbi2wrvh02wx5eo0sawqe3v5le2e4.pdf)> Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Acesso à informação**. 2013. Disponível em: < <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao>> Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Básica à Saúde. PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Textos básicos de saúde** (Série B). 2.ed. rev. Brasília, 2003.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento 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). Brasília. DF. Publicado no DOU de 08 de abr 2015. Disponível em: <  
[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/https\\_\\_\\_mail.mda.gov\\_.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda.gov_.pdf)> Acesso em: 14 jun.2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução N° 15 de 16 de junho de 2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF, 2009. Publicado no DOU de 16 de jun 2003 e republicado 03 de jul 2003. Disponível em:  
[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000015&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2003&sgl\\_orgao=CD/FNDE](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000015&seq_ato=000&vlr_ano=2003&sgl_orgao=CD/FNDE) Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2009, Publicado no DOU de 17 jul. 2009. Disponível em: <

[https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)  
Acesso em: 02 jul. 2017.

BRUNET, R. Découverte du territoire. In: **Le territoire: dans les turbulences**. Montpellier: GIP Reclus, 1990. p.15-28.

BUARQUE, S. J. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. **Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais**. 2002. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 12.set. 2017.

CANDIOTTO, L. Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Editora Unioeste, 2004.

CARMO, R.B.A. **A Questão Agrária e o Perfil da Agricultura Brasileira**, 1999. Disponível em: < <http://www.cria.org.br/gip/gipaf/itens/pub/sober>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CARRIERE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, Florianópolis, v.4, p.23-47, dez/2006.

CARVALHO, D. G ; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de desenvolvimento sustentável: Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável. IN: VIII ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 2009, Cuiabá. **Anais do VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, 2009, p. 1-20.

CARVALHO, D. G. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. 2009. 238 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília.

CASTRO, J. **Geografia da Fome: O dilema brasileiro: pão ou aço**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CHANG, H. J. **Maus Samaritanos: O Mito do Livre Comércio e a história secreta do Capitalismo**. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008.

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2005.

CHIBA, A. S. et al. **Viabilidade da viticultura nas pequenas propriedades de Tupi Paulista**. Monografia de Curso. Dracena/Faculdade de Ciências Gerenciais de Dracena, 2001.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **Frow poverty to power**. Oxfam International, 2008.

COELHO, M. S. M. Inter-relações entre a agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar no município de Machado-MG. In: 4ª Jornada Científica e Tecnológica, **1º SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO IFSULDEMINAS**, 2012. 118 f.

COIMBRA, M; MEIRA, J.F.P; SATARLING, B.L. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil – INAE/MEC, 1982.

COLLARES, C.; MOYSÉS, M. A. Fracasso escolar: uma questão médica? **Caderno do CEDES**, Campinas, n.15, 1985.

COLNAGO, E. T. P.; HESPANHOL, R. A. M. O associativismo como estratégia de reprodução social e econômica: análise comparativa entre a Associação dos Produtores Rurais do Bairro Palmitalzinho em Regente Feijó-SP e a Associação dos Produtores Rurais de Dracena-SP. **Geografia em Atos (Online)**, Presidente Prudente, v. 1, 2015, p. 1-16.

COLNAGO, E.T.P. **O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Dracena-SP**. 276f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **EXECUÇÃO DO PAA**. 2017. Disponível em: < <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa> > acesso em: 22 mai. 2018.

COSTA, C.L. Federalismo no Brasil e no mundo: um delineamento histórico e crítico sobre a separação de poderes. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 6, p. 1-14, 2011.

COSTA, D. **Merendas escolares**: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do MEC, 1939.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil. 1950-2003. In: **Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo: INCRA, 2005.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” a economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012), Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DEMATTEIS, G. Sistema local territorial (Slot): um instrumento para representar, ler e transformar o território. Trad. M. Saquet. In: ALVES, A; CANDIOTTO, L; e CARRIJO, B. (org.). **Desenvolvimento territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p.33-46

DIAS, L.C. A importância das redes para uma nova regionalização brasileira: notas para discussão. In: LIMONAD, E; HAESBAERT, R; MOREIRA, R (Org.). **Brasil século XXI por uma nova regionalização?** Agentes, processos, escalas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2004. p.161-172.

DI MÉO, G; BULÉON, P. **L’espace social**: lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2007.

DOMINGUES, J. M. Amartya Sen, o desenvolvimento e a liberdade. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 65, p. 57-70, mar. 2003.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EDUARDO, M. F. As interfaces do desenvolvimento agrário: dependência e conflitualidade. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos (org). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. Editora Expressão Popular, 1ª edição, São Paulo, 2010, p. 181-199.

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: **IBGE**, v.28, 1957, p. 294

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: **IBGE**, v.30, 1958, p.15.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. (Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen). 1ª ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2000, p. 59-83.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Sobrepeso e obesidade aumentam no Brasil segundo relatório da FAO e OPAS**. 2017. Disponível em: < <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/466066/>> Acesso em: 14 mai. 2018.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2001, p.119-144.

FAVARETO, A. *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)**. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. São Paulo; Santiago de Chile: UFABC; Cebrap; Rimisp, 2013. (Documentos de Trabajo Rimisp).

FAVARETTO, A. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo: Iglu-FAPESP, 2007.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 9, 2006, p.1-57.

FERREIRA, P.C. **Federalismo brasileiro**: considerações sobre a evolução e desenvolvimento do município no Brasil. 2010. 51f. Trabalho de Conclusão de curso. (Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas-FADE, Universidade do Vale do Rio Doce- UNIVALE, Governador Valadares, 2010.

FIGUEIREDO, R. LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo: Experiências inovadoras na administração pública brasileira**. Brasília: MH comunicação, 1996.

FLORES, M. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento- uma visão do estado da arte, **RIMISP**, 2008, 30p.

FONSECA, A. A. M. **Instituição e Desenvolvimento Territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006.

FORNAZIER, A; BELIK, W. Políticas de desenvolvimento territorial rural: Entre o territorial e o setorial. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 27, n°3, p.126-147, 2012.

FORNAZIER, A. O Papel do Município nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n° 1, p.148-168, dez. 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em dois Irmãos e Tapes (RS). 152f. 2010. (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações dos Municípios Paulistas – IMP. **1990/91**.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações dos Municípios Paulistas – IMP. **2000**.

FUNDAÇÃO SEADE. Informações dos Municípios Paulistas – IMP. **2010**.

FUNDAÇÃO SEADE. Perfil dos Municípios Paulistas - **Região Administrativa de Presidente Prudente, 2018**.

GAMALHO, N. P. Reflexões a partir do ator/agente no pensamento geográfico. In: XVIII Encontro Nacional de Geógrafos, 2016, São Luis-MA. **XVIII ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2016.

GIL, I.C. **Nova Alta Paulista, 1930-2006: entre memórias e sonhos**. Do desenvolvimento contido ao projeto político de desenvolvimento regional. 2007. 411f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: Política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GÓMEZ, J. R M. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural**. 2006, 438f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Caracterização Socioeconômica de São Paulo: Região Administrativa de Presidente Prudente**. 2013.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, p. 97-129, jul. 2009.

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, p.125-146, 2014.

GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. E. (Coord.). Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto. Brasília: **Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA**, fev/2000. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/fao/pub3.html>>. Acesso em 29 nov. 2017.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

GUIMARÃES, M. C. L. **Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais, Bahia, 1993-1998**. 2000. 385f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador.

GUIMARÃES, M.C.L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, Salvador, vol.9, n° 23, p.1-17, 2002.

HAESBAERT, R. Território e região no desafio dos conceitos por uma política de ordenamento territorial. In: COELHO NETO, A; SANTOS, E.; SILVA, O. (Orgs.). **(GEO)grafias dos movimentos sociais**. 1ª ed. Feira de Santana: UEFS, 2010, p.155-170.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAM, C; HILL, M. **The Policy Process in The Modern Capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HESPAHOL, A. N. Da revolução verde ao desenvolvimento territorial. In: SPOSITO, E. S; SANT’ANNA, J. L. (Org.). **Uma Geografia em Movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p.583-597.

HESPAHOL, A.N; HESPAHOL, R.A.M. Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na Região de Presidente Prudente-SP. In: I Seminário Internacional Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas. IGCE, 2014, Rio Claro. **I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS** (IGCE). Rio Claro: Unesp, 2004.

HESPAHOL, A. N; HESPAHOL, R. A. M. Dinâmica do espaço rural e novas perspectivas de análise das relações campo-cidade no Brasil. **Terra Livre**, v. 2, n° 27, p. 133-148, 2006.



HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. IV Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa, 2008, São Paulo. **IV ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA- ENGRUP**. São Paulo, p. 370-392, 2008.

HESPANHOL, A. N. O Desenvolvimento do Campo no Brasil. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J.C (Org). **Geografia Agrária teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 271-287.

HESPANHOL, A.N. Políticas públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. **Revista Faz Ciência**, Francisco Beltrão, v.1, p 38-49, 1997.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território**, Minas Gerais, v.5, n°10, p.123-147, ago. 2010.

HESPANHOL, R.A.M. Decadência da cafeicultura e pequenas propriedades rurais: Alternativas econômicas na Microrregião Geográfica de Dracena-SP. In: **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2007, Londrina-PR p. 01-17.

HESPANHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidad de Barcelona, 2008.

HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região de Dracena (SP). In: **XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL**, 2009, Porto Alegre - RS. CD - Rom do XLVII Congresso da SOBER. Brasília: SOBER, 2009. p. 01-18

HESPANHOL, R.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, p.469-483, 2013.

IBAÑEZ, P. **Território e guerra fiscal**: a perversidade dos incentivos territoriais.2006. 163 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

INOJOSA, R.M., 1998. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, 32(2), p.35-48.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Distribuição da população por grandes grupos de idade**. Brasil em Síntese. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Cidades**, Regente Feijó, São Paulo. **Histórico**. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. INCRA. **Tabela com módulo fiscal dos municípios**. 2013.

JANUARIO, V. L. **A implementação da lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de São Paulo**: possíveis fatores relacionados. 104f. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo.

JURADO DA SILVA, P. F. **Cidades pequenas e indústria**: contribuição para a análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente-SP. 2011. 282p. Dissertação (Mestrado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural**: Conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. In: XLIII Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Anais do **XLIII CONGRESSO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**. CUIABÁ, MT, 2004.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, 1º semestre 2001.

LAMARE, R. **Manual Básico de Alimentação Escolar**. Brasília-DF, Victor publicações, 1968.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Trad. Ângela M. N. Tijina. Campinas: Editora da UNICAMP, Coleção Repertórios, 1993.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas para um novo Patamar de Construção do Estado. In: LINHARES, P.T. F; MENDES, C. C; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à Brasileira questões para discussão**. IPEA, v. 8, 2012, p.23-36.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P. P; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia. Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S. P; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Ed. 34, 2004.

LEITE, J. F. **A Alta Sorocabana e o Espaço Polarizado de Presidente Prudente**. Presidente Prudente: Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, 1972. 249p.

LELIS, L. R. M. **A expansão das monoculturas**: análise comparativa entre os municípios de Dracena (SP) e Três Lagoas (MS). 2015. 171p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas.

LELIS, L. R. M.; HESPANHOL, R. A. M. Dinâmica agropecuária do município de Dracena - SP: da cafeicultura à cana-de-açúcar. **Geografia em Questão**, Marechal Cândido Rondon, v. 6, n. 2, p. 181-198, 2013.

LIMA, L. L.; DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, LXV, p. 682-693, 1971

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

LOTTA, G. S; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.24, n°57, p.49-65, 2016.

LOTTA, G. S; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 171-194, 2015.

LOTTA, G. S; VAZ, J. C. Novos arranjos institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. In: XVIII Clad, 2013, Montevideo. **Anais do XVIII CLAD**, 2013.

MALAGUTI, J. M. A. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): desafios para a inclusão dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar de Itapeverica da Serra-SP**. 117f. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) - Universidade Federal de São Paulo, Osasco.

MALAGUTI FILHO, B; BARBOSA, N. F. **Alimentação e nutrição no Brasil: 1974-1984**. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 1984.

MALINA, A.L. Chamada Pública: instrumento legal de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, In: BELIK, Walter; CORÁ, Maria Amélia J. (orgs). **Projeto Nutre: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p.15-28.

MALUF, R. S. J. Políticas Agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. 2ª Ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009a, p. 147-170.

MALUF, R. S. J. **Alimentação escola e agricultura familiar**. Boletim do Observatório de Política Pública para Agricultura, n.26, maio. Rio de Janeiro, 2009b.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J (Org.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p.163-204.

MAR, M.; YRUELA, M. P. Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa "LEADER". **Revista Papeles de Economía Española**, n. 60/61, p. 219-232, 1994.

MARTIN, A. R. **Fronteiras internas e a questão regional do Brasil**. 1993. 271f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARTINS, J. C. **A Organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira.** 2010. 134f. Dissertação (mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

MARTINS, J. S. **O cativo da Terra.** 2.ed. São Paulo, Liv. Editora Ciências Humanas, 1981.

MASTRODI, J. Desenvolvimento como liberdade: liberdade de quem? **Intellectus**, Jaguariúna, ano VII, n. 14, p. 5-16, jan/mar. 2011.

MATTOS, C. La Descentralización? Una Nueva Panacéa para impulsar el Desarrollo local?. **Cuadernos del Claeg**, Montevideo, p. 56-75, 1989.

MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada.** Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

MENDES, C. C. O. Território e o Arranjo Federativo para o Desenvolvimento Brasileiro: O caso do Nordeste. In: LINHARES, P.T. F; MENDES, C. C; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à Brasileira questões para discussão.** IPEA, v. 8, 2012, p.89-112.

MIYASAKI, V.K. **Um estudo sobre o processo de aglomeração urbana: Álvares machado, Presidente Prudente e Regente Feijó.** 2008. 177p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MONBEIG, P. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo.** São Paulo: HUCITEC/POLIS, 1984.

MONBEIG, P. O Estudo Geográfico das Cidades. **Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1957, p.33-77.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des) construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural.** 2006. 438 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2006.

MORIN, Edgar. **O método.** Vol. 4, Lisboa, 1999.

MORLINO, L. Problemas y opciones en la comparación. In: SARTORI, G; MORLINO, L. (Org.). **La comparación en las ciencias sociales.** Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 13-28.

MULLER, A.L. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Relatório de consultoria**, Brasília, 30p, 2010.

NICOLETTI, M. P. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar** – PNAE no município de Natal-RN a partir dos arranjos institucionais locais. 138f. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

NIERDELE, P.A. A agricultura familiar entre o setorial e o territorial? Novos referenciais para as políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Perspectivas Rurales y Nueva Ruralidad**, v. 12, p.11-35, 2014.

NOBREGA, F. J. **Distúrbios da Nutrição: na infância e na adolescência**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Revinter Ltda, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2004.

OLIVEIRA, A. R. **A fruticultura como alternativa econômica aos pequenos produtores rurais: o caso da região de Dracena/SP**. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista/ Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente: 2003.

OLIVEIRA, A.R. **Bairros rurais de Anhumas-SP: Espaço, História e Organização**. Araraquara, 2006. 210p. Tese (Doutorado em Sociologia) Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista.

OLIVEIRA, A.R. **O Associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: Limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. Presidente Prudente, 2010, 219p. Tese (Doutorado em Geografia, Produção do Espaço Geográfico) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista.

OLIVEIRA, F. A. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil**. Economia & Planejamento. Teses e Pesquisa, Editora Hucitec, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, Política Agrícola e Política Rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, nº 12, p. 7 – 15, dez 2002.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. – Campinas: Alínea, 2008.

PALOTTI, P. L. M; COSTA, B. L. D. Relações Intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, nº 39. p.211-235, jun. 2011.

PAPI, L. P. Federalismo no governo Lula e os dilemas entre centralização e a descentralização: uma análise a partir da política de assistência social na RMPA. In: IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2016, Porto Alegre-RS. **IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**. Porto Alegre, 2016.

PAZ, L. **O Desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Francisco Beltrão-PR**. 2016. 168f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, Francisco Beltrão.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul, Raízes, **Florianópolis**, v.24, nº 1-2, p.10-22, jan/dez. 2005.

PEET, R. Imaginários do desenvolvimento. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 19-37.

PEET, R; HARTWICK, E. **Theories of development: contentions, arguments, alternatives**. 2nd. ed. New York: The Guilford Press, 2009.

PEET, R. Imaginários do desenvolvimento. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 19-37.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 133f. 2011. (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde), Universidade Federal de São Paulo, São Paulo.

PEIXOTO, A. M. M; OLIVEIRA, A. R. A abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise do PAA para a produção camponesa no município de Ipameri-GO. **Revista Nera**, ano 18, n° 26, p.70-91, 2015.

PELIANO, A. M. M. Os programas alimentares e nutricionais econômicos: 1980-1984. In: CHADAD, J. P; CERVINI, R. **Crise e infância no Brasil: no contexto da recessão o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo: Unicef, 1988, p. 185-219.

PETRONE, M. T. S. **O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)**. São Paulo: Brasiliense, 1982 (Tudo é história, 38).

PINHEIRO, A.R.O; CARVALHO, M.F.C.C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n° 1, p.121-130, 2010.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. A. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de Políticas de Desenvolvimento. **IPEA: Texto para discussão, 1940**. Rio de Janeiro, 2014b.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. **IPEA**, Rio de Janeiro, 2014a.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

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

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro. Graal. 1980.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, H.H.P. Educação escolar e higienização da infância. **Cad. CEDES**, vol. 23, n° 59, Campinas Apr, 2003.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ROCHA, R. A Gestão descentralizada e participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. São Luís, v.1 n° 11, 1-30, 2009.

RODRIGUES, M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica).

SACK, R. D. **Human Territoriality** – Its Theory and History. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SACHS, W (Ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTANA, A. D; RIBEIRO, J. S; FANTE, K. P; ANDRADE, L.F. O caso das voçorocas do distrito de espigão/Regente Feijó: uma proposta de análise integrada. In: **Anais da XII Semana de Geografia e VII Encontro de Estudantes de Licenciatura em Geografia, Presidente Prudente-SP**, 2011.

SANTOS, A. R. **O processo de modernização da agricultura no Sudoeste do Paraná**. 2008. 246f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SANTOS, M. Sociedade e Espaço: a Formação Social Como Teoria e Método. **Boletim Paulista de Geografia**. n.54. São Paulo: AGB-São Paulo, 1977.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 2, 1999.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2008.

SANTOS, O. O. N. **Alimentação na escola pública: a presença da agricultura familiar**. 136f. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Política), Centro Universitário Unieuro, Brasília.

SANTOS. R.E. **Viajando na História**. 1. ed. Dracena: Produção Independente, v.1, 1998.

SÃO PAULO (ESTADO). Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral. (CATI) **Microbacias II acesso ao mercado**. 2017.

SÃO PAULO (ESTADO). Coordenadoria de Assistência Técnica e Integral. (CATI). **Quem somos**. 2017

SÃO PAULO (ESTADO). Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). **PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social**. 2017.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretária da Agricultura e Abastecimento. **Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista**. 2017.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M.A. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. In: **Resgate**, vol. 19, p. 5-15, jan/jun., 2011.

SARACENO, E. **La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano**. 2002. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 15 set.2017.

SARACENO, E. O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala europeia. In: **Programa de Seminários INEA sobre Desenvolvimento Rural, Métodos de Análise e Políticas de Intervenção**, Roma, 1996.

SARON, F. A. **Os efeitos dos Programas de Desenvolvimento Rural para o apoio à agricultura familiar no Noroeste Paulista: Limites, desafios e perspectivas**. 2014. 294f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Org.). **La comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994. p. 29-50.

SAYAGO, D. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 3 n° 4, p. 9-21, nov. 2007.

SCHEJTMAN, A. La cuestión urbana em el desarrollo rural: elementos regionais para América Latina y el Caribe. **Seminário Internacional: Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado**. Taxco, México, 1997 (FAO- Borrador).

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S. A. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e questões em debate. In: **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 30, n° 3 (119), pp. 511-531, 2010.

SCHNEIDER, S.; SCHMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.; MARQUES, P. (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.



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

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. SEBRAE. **Associação**. Série empreendimentos coletivos. 2014.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. SEBRAE. **Cooperativa**. Série empreendimentos coletivos. 2014.

SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Agropecuário 1995/96**.

SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Agropecuário 2006**.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.9, n° 23, p. 87-107, 1995.

SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L.; MENDES, J. T. G. (Orgs.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 11-40.

SILVA, D. B. P. **Alimentação escolar e agricultura familiar**: a viabilidade da aplicação da lei federal 11.947 de 2009 sob o ponto de vista de diferentes atores sociais. 2014. 91f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Estadual Paulista – Instituto de Geociência e Ciências Exatas, Rio Claro.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

SILVA, J. G. Complexos Agroindustriais e outros complexos. Reforma Agrária, **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária-ABRA**. Campinas-SP, Vol. 21, p. 5-34, 1991.

SILVA, J. G. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: \_\_\_\_\_. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/IE, 1996, p.1-40.

SILVA, J. G. **O que é questão agrária**. Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense, 1980.

SILVA, J.G; TAKAGI, M. T; SANTOS, A. C. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro. In: DOWBOR, L; POCHMANN, M (Org). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Person, 2010, p. 167-196.

SILVA, P.F.J. Notas sobre a industrialização no Estado de São Paulo, Brasil. **Finisterra**, V. XLVI n° 91, p.87-98, 2011.

SILVA, P.R; BAPTISTELLA, C.S.L; VERDI, A.D. Parceria como forma de trabalho rural no Estado de São Paulo, início do século XXI. **Rev. Informações Econômicas**, São Paulo, v. 38, n 2, p. 42-51, 2008.

SILVA, R. G. **Incorporação da Nova Alta Paulista ao setor produtivo do Estado de São Paulo**: município de Adamantina (1937 a 1955). 1989. 196f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Letras, História e Psicologia, Assis.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.17, n°60, p. 1-21, 2012.

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 1. No prelo.

SINGER, P. Campo e cidade no contexto histórico latino-americano. *In*: **Economia Política da Urbanização**. Editora: Brasiliense, São Paulo-SP, 1973.

SMELSER, N. J. On comparative analysis, interdisciplinarity and internationalization in sociology. *In*: **XV International Congress**, Austrália: International Sociology, v. 18, n. 4, p. 643-657, 2002.

SMITH, B. C. **Decentralization**: the territorial dimension of the state. London: George Allen & Unwin Ltda, 1985.

SOARES, F. V; NEHRING, R; SCHWENGBER, R. B; RODRIGUES, C. G; LAMBAIS, G; **Demanda Estruturada e a Agricultura familiar no Brasil**: O caso do PAA e do PNAE. Policy International, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Brasília, 2013.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, (Coleção agricultura e sociedade), cap.1-2, p.5-52, 1986.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, vol.7, n°3, p.431-442, 2002.

SOUZA, C. Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual. **Organizações & Sociedade (O&S)**. Salvador, v.4, n° 9, p.127-148, 1997.

SOUZA, C. M. de. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n° 16, p. 20-45, 2006.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação Escolar**: Da Centralização à Descentralização. 1997. 192f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SPINELLI, M.A.S., CANESQUI, A.M. O Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 – 1995). **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 15, p.105-117, 2002.

SPOSITO, E. S. **Migração e permanência das pessoas nas cidades pequenas**: os casos de Pirapozinho e Álvares Machado na Alta Sorocabana. 1982. 283f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SPOSITO, E. S. Sobre o conceito de território. *In*: SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A.;

RIBAS, A. D. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

STEFANINI, M.L.R. **Merenda Escolar**: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades Nutricionais da Criança. 1998. 152f. (Doutorado em Nutrição), Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, São Paulo.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

STOLARSKI, M. C. **Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil**: análise de uma política pública no período de 2003-2004. 2005. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SUMPSI, J.M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: Ortega, A.C.; Almeida F., N. (orgs.). **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

SZMRECSÀNYYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas agrícolas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÀNYYI, T.; SUZIGAN, W. (orgs.) **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 227-251.

TAKAGI, M. **A implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 208f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada, Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) Instituto de Economia, Universidades Estadual de Campinas, Campinas.

TAMBELINI, F. **Obtenha o selo orgânico**. 2017. Disponível em: <<http://revistapegn.globo.com/Revista/Common/0,,EMI80023-17195,00-OBTENHA+O+SELO+ORGANICO.html>> Acesso em: 18 dez. 2017.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Políticas Públicas**. São Paulo: Ática, 2002, p.1-11.

TOMIO, F.R.L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005.

TORRES FILHO, E; CARVALHO, M. Uma análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos anos 80: desempenho e formas de organização. In: MPAS/Cepal. **A política social em tempo de crise**: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. III. Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas, São Paulo. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP); FACULDADE DE TECNOLOGIA (FATEC). Célula do Pontal do Paranapanema-SP, acompanhamento e informações para o desenvolvimento rural. **Relatório Anual**, Presidente Prudente, 2011.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: O desafio do Sec. XXI**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. 1. 226p.

VELOSO, F. **Políticas públicas no município de Junqueirópolis (SP): O Pronaf e o PAA**. 2011. 229f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

VELOSO, F. **Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)**. 2017. 430f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

VIANA, L. A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP '1J96**. Rio de Janeiro, 1996.

VIDAL, J.P. Metodologia comparativa e estudo de caso. **PAPERS DO NEA**, Belém, n° 308, p.1-33, 2013.

VILLAR, B. S; SCHWARTZMAN, F; JANUARIO, B. L; RAMOS, J. F. 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, 2013.

WANDERLEY, M. N. **A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil**. 2000. Disponível em: < <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/viewFile/22105/14471>>. Acesso em: 14 out 2017.

WANDERLEY, M.N.B; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: Miranda, C; Silva, H (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013 p.413-463.

WANDERLEY, M. N. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 17, n°. 1, p. 60-85, 2009.

WAUTIER, A. M. Do autor ao sujeito. Ainda existe um lugar para uma ação coletiva pelo trabalho. **Revista Contexto e Educação**, Ijuí-RS, n° 69, p.35-56, 2001.

## APÊNDICES

### Apêndice A:

#### Roteiro de entrevista direcionada aos técnicos do Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena e Presidente Prudente

#### Identificação do entrevistado:

1. Nome do entrevistado:
2. Escolaridade:
- 3 Função/ cargo:
4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_
5. Telefone para contato:
6. EDR: ( ) Dracena ( ) Presidente Prudente

1-Há quanto tempo exerce essa função? Quais são as principais atribuições do EDR?

2- De que forma o EDR vem auxiliando a execução do PNAE nos municípios e, em particular, em Dracena/ Regente Feijó? (Divulgação, elaboração do projeto de venda, orientação quanto a documentação, DAP, estímulo a participação dos produtores rurais etc.).

3- O EDR realiza algum tipo de capacitação (produção de hortaliças, frutas, leite, piscicultura, produtos orgânicos), para os produtores participantes do PNAE?

4- Como era o desenvolvimento do PNAE nos municípios de responsabilidade do EDR, antes da implantação da lei 11.947, que garante a compra de 30% de produtos da agricultura familiar? Existia alguma compra municipal dos produtores rurais locais?

5- Quais foram as principais dificuldades no início da implantação do PNAE? Como foram resolvidas? Houve uma seleção de agricultores para participar? E, atualmente existe o interesse dos produtores em participar? E quais seriam as principais dificuldades atualmente para o desenvolvimento do programa?

6- Quais são as principais dificuldades encontradas atualmente no contexto dos municípios do EDR, para adquirir produtos da agricultura familiar no PNAE? Porque?

- ( ) Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;
  - ( ) Ausência de vigilância sanitária municipal;
  - ( ) Falta da diversificação de cultivos
  - ( ) Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)
  - ( ) Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)
  - ( ) Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar
  - ( ) Ausência da DAP
  - ( ) Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)
  - ( ) Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo
- Outro \_\_\_\_\_

- 7- Você acredita que todos os produtores rurais no contexto do EDR conheçam o PNAE? Por que? Quais medidas em sua opinião poderiam ser tomadas para abarcar um conjunto maior de produtores participantes?
- 8- Qual é o perfil regional dos agricultores familiares que entregam no PNAE? Eles são agricultores familiares mais capitalizados ou o PNAE abarca os agricultores familiares com menos estruturas de produção? Como você avalia a participação desses produtores? Existe a presença de assentados de reforma agrária entregando no PNAE?
- 9- Os técnicos do EDR receberam algum tipo de capacitação para auxiliar o desenvolvimento do PNAE no município?
- 10- O EDR estimula a prática do associativismo para o fortalecimento da agricultura familiar e sua participação no PNAE?
- 11- Existe no contexto dos municípios do EDR, o estímulo para a venda de produtos agroindustriais? Como a casa da agricultura auxilia nesse processo? Que tipo de produtos são ou seriam beneficiados?
- 12- O EDR trabalha em conjunto com as casas de agricultura dos municípios para a execução do PNAE? De que forma se estabelece essa relação? E com relação às nutricionistas e o CAE? Existe algum tipo de capacitação oferecido pelo EDR?
- 13- Algum município tem se destacado no contexto do EDR na execução do PNAE? Qual? E quais fatores fazem este município e ou/ municípios se destacarem? (Compra acima de 30% da agricultura familiar, aceitação dos produtos pela nutricionista, atuação do CAE etc).
- 14- Com relação aos produtores participantes do PNAE nos municípios do EDR, existem aqueles que além de entregar para a merenda escolar também entregam para o PAA? Eles são maioria (%)? Ou os produtores em grande parte só entregam para o PNAE? Como você avalia a participação nos dois programas?
- 15- Existe a participação dos produtores rurais no contexto do EDR em outros programas, sejam eles de nível, federal, estadual e municipal? Quais?
- 16- Após a participação em programas de comercialização como o PNAE, houve abertura de novos mercados para a agricultura familiar? Quais? Houve diminuição do êxodo rural?
- 17- O que modificou na produção agropecuária dos produtores participantes do PNAE? Houve diversificação na produção dos produtores rurais participantes, e dessa forma na oferta de alimentos nas escolas?
- 18- Quais são os tipos de alimentos produzidos pelos agricultores e entregues no PNAE? Houve melhoria na qualidade destes produtos depois que passaram a ser entregue no programa? De que maneira é realizado o processo de distribuição desses alimentos nos municípios abrangidos pelo EDR?

19-Quantas escolas são atendidas pelo PNAE nos municípios que compõem o EDR? Quantas toneladas de alimentos, aproximadamente, já foram distribuídas ao público alvo, desde o início da adesão dos municípios ao programa? E atualmente (2016/2017)?

20- Houve a adoção de tecnologias pelos agricultores participantes do PNAE em suas propriedades? De que maneira isso ocorreu, eles se utilizaram de algum de tipo de financiamento (exemplo o Pronaf)?

21- Em sua opinião, qual seria a importância da agricultura familiar no contexto dos municípios do EDR? O PNAE representa uma esperança de melhoria de condições de vida para os agricultores familiares (participantes ou não do PAA)?

22- O PNAE, em sua opinião, pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento territorial, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que? Ele ajuda a diminuir as disparidades intermunicipais da região? E quanto aos produtores participantes, houve melhorias em sua condição social com o programa? Quais?

23-Em sua opinião, esse programa estimula a permanência dos mais jovens ou o seu retorno às atividades agropecuárias no campo? Ou apenas melhora as condições daqueles produtores que permaneceram no campo? Por quê?

24- Quais são os aspectos positivos do PNAE? E suas limitações? Quais são as sugestões para a melhoria do programa? Qual é a importância da continuidade do programa?

25- Quais são suas expectativas em relação ao PNAE/PAA frente ao contexto político em que vivemos atualmente? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

## **Apêndice B:**

### **Roteiro de entrevista direcionada ao técnico da Casa da Agricultura de Dracena**

#### **Identificação do entrevistado:**

1. Nome do entrevistado:

2. Escolaridade:

3 Função/ cargo:

4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

5. Telefone para contato:

1- Há quanto tempo exerce essa função? Quais são as principais atribuições da casa da agricultura?

2- Como a casa da agricultura vem auxiliando na execução do PNAE no município, e dando apoio para os agricultores familiares que entregam no PNAE? (Divulgação, elaboração do

projeto de venda, orientação quanto a documentação, DAP, estímulo a participação dos produtores rurais etc.).

3- A casa da agricultura realiza atualmente algum tipo de capacitação (produção de hortaliças, frutas, leite, piscicultura, produtos orgânicos), para os produtores participantes do PNAE?

4- Os técnicos da casa de agricultura receberam ou recebem algum tipo de capacitação para auxiliar o desenvolvimento do PNAE no município?

5- Como ocorreu em Dracena a implantação do PNAE? Você teve algum tipo de participação? De que forma?

6- No início da implantação do programa houve seleção de produtores para participarem? Como procedeu tal ajuda? Quais foram as principais dificuldades? Elas foram resolvidas? Atualmente existe alguma dificuldade para execução do programa?

7- Quais são as principais dificuldades encontradas atualmente no contexto do município de Dracena, para adquirir produtos da agricultura familiar no PNAE? Porque?

Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;

Ausência de vigilância sanitária municipal;

Falta da diversificação de cultivos (limitação produtiva)

Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)

Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)

Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar

Ausência da DAP

Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)

Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo

Outro \_\_\_\_\_

8- A casa da agricultura ajudou a associação dos Produtores Rurais de Dracena a participar do PNAE? De que forma? E hoje, como ela auxilia os produtores associados da APRD?

9- Qual é o perfil municipal dos agricultores familiares que entregam no PNAE? São produtores mais capitalizados ou o PNAE abarca os agricultores familiares com menos estruturas de produção? Como você avalia a participação desses produtores? Existe a presença de assentados de reforma agrária entregando no PNAE? Quantos agricultores familiares há no município?

10- Você acredita que todos os produtores rurais no contexto do município, conheçam o PNAE? Por que? Quais medidas em sua opinião poderiam ser tomadas para abarcar um conjunto maior de produtores participantes?

11- De que forma, a casa da agricultura estimulou ou vem estimulando a prática do associativismo no contexto municipal?

12- Existe no contexto municipal, o estímulo a venda de produtos agroindustrializados? Como a casa da agricultura auxilia nesse processo? Que tipo de produtos são ou seriam beneficiados?

13- A casa de agricultura trabalha em conjunto com o EDR, as nutricionistas e com o CAE para execução do PNAE? De que forma?



14- Você acredita que após a implantação do programa houve na esfera municipal, fortalecimento, contemplando gestores e a agricultura familiar?

15- Existe a preocupação, sobretudo das prefeituras, em investir na alimentação escolar em âmbito municipal de forma que ela não se restrinja somente ao uso do repasse do FNDE, mas sim garanta qualidade em gêneros alimentícios e em estrutura física?

16- Você saberia me informar se o município hoje compra acima de 30% dos recursos ofertados pelo FNDE para adquirir produtos da agricultura familiar? A que se deve a isso? Quantos agricultores familiares entregam no programa?

17- Quais são os tipos de alimentos produzidos pelos agricultores e entregues no PNAE?

18- Houve melhoria na qualidade dos produtos depois que passaram a ser entregues no PNAE? Houve o emprego de tecnologias? Eles utilizaram algum tipo de financiamento? De que maneira é realizado o processo de distribuição desses alimentos no município?

19- Com relação aos produtores participantes do PNAE no município, existem aqueles que além de entregar para a merenda escolar também entregam para o PAA? Eles são maioria (%)? Ou os produtores em grande parte só entregam para o PNAE? Como você avalia a participação nos dois programas?

20- Existe a participação dos produtores rurais no município em outros programas (nível federal, estadual e municipal)? Quais?

21- Em relação às associações de produtores e, em específico a APRD, você acredita que programas como o PAA e o PNAE têm ajudado a fortalecê-las? Em quais aspectos?

22- Após a participação em programas de comercialização como o PNAE, houve uma significativa transformação em termos sociais e econômicos?

23 - Ocorreu abertura de novos mercados para a agricultura familiar? Quais? Houve diminuição do êxodo rural no contexto do município?

24-. O que modificou na produção agropecuária desses produtores? Houve diversificação na produção dos produtores rurais participantes? Seria possível quantificar essas informações (em termos de área cultivada/ variedade de produtos cultivados, número de produtores rurais participantes?)

25- Quais foram os resultados alcançados nas escolas com o PNAE no município de Dracena?

26- O PNAE em sua opinião pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento territorial, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que?

27- Em sua opinião, qual seria a importância da agricultura familiar para o município? O PNAE representa uma esperança de melhoria de condições de vida, para os agricultores familiares (participantes ou não do PAA)?

28- Pensando numa periodização do programa, desde sua implantação até o momento de sua execução, como você avalia os principais avanços? O que precisa melhorar? Existem aspectos negativos que se tornam empecilhos para o desenvolvimento do programa? Quais? Como podem ser resolvidos na sua opinião? O que precisaria ser alterado nos programas?

29- Você considera os preços de comercialização compensadores para os produtores rurais? Em média, é maior ou menor ao praticado pelos intermediários ou outros canais de comercialização?

30- Podemos afirmar que esses programas podem estimular a permanência dos mais jovens ou o seu retorno às atividades agropecuárias no campo? Ou apenas melhoram as condições daqueles produtores que permaneceram no campo? Qual sua visão sobre esse aspecto?

31- Qual é sua perspectiva frente a esse cenário político de incertezas? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

## **Apêndice C:**

### **Roteiro de entrevista direcionada ao técnico da Casa da Agricultura de Regente Feijó**

#### **Identificação do entrevistado:**

1. Nome do entrevistado:

2. Escolaridade:

3 Função/ cargo:

4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

5. Telefone para contato:

1- Há quanto tempo exerce essa função? Quais são as principais atribuições da casa da agricultura?

2- Como a casa da agricultura vem auxiliando na execução do PNAE no município de Regente Feijó, e dando apoio para os agricultores familiares que entregam no PNAE? (Divulgação, elaboração do projeto de venda, orientação quanto a documentação, DAP, estímulo a participação dos produtores rurais etc.).

3- A casa da agricultura realiza atualmente algum tipo de capacitação (produção de hortaliças, frutas, leite, piscicultura, produtos orgânicos), para os produtores participantes do PNAE?

4- Os técnicos da casa da agricultura receberam ou recebem algum tipo de capacitação para auxiliar o desenvolvimento do PNAE no município?

5- Em que ano ocorreu a primeira participação dos agricultores familiares na entrega para o PNAE? Quais foram as principais dificuldades encontradas em sua fase inicial? Houve o apoio de técnicos da casa da agricultura ou do EDR? Os produtores tinham interesse em participar? Como eles foram informados da existência do programa? Você teve algum tipo de participação?

6- Nesse período, já havia alguma iniciativa em âmbito municipal de compra do produtor rural antes da implantação da lei 11.947/2009?

7-Atualmente existe alguma dificuldade para execução do programa? Os produtores rurais contam com o apoio de algum órgão para auxiliá-los com relação a merenda escolar?

8- Quais são as principais dificuldades encontradas atualmente no contexto do município, para adquirir produtos da agricultura familiar no PNAE? Porque?

Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;

Ausência de vigilância sanitária municipal;

Falta da diversificação de cultivos (limitação produtiva)

Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)

Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)

Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar

Ausência da DAP

Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)

Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo

Outro \_\_\_\_\_

9- Quem elabora o projeto de venda para os produtores participantes do PNAE? A assistência técnica auxilia na elaboração do projeto de venda? O que consta nele? Qual o período de execução de cada projeto?

10- Para um produtor participar do PNAE, como ele deve proceder? Quem emite a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)? Quem faz o levantamento da produção agrícola?

11- Quantos produtores entregaram para a merenda escolar em 2016? E em 2017 quantos estão entregando? Você saberia me informar se o município hoje compra acima de 30% dos recursos ofertados pelo FNDE para adquirir produtos da agricultura familiar? A que se deve isso?

12- Existe uma rotatividade de produtores que entregam para o programa ou sempre são os mesmos? Comparado aos anos de 2014 e 2015, esse número de produtores aumentou ou diminuiu? Por que?

13- E no início da implantação do PNAE, qual era o número de produtores participantes no programa?

14- Houve a entrega de produtos na merenda escolar de Regente Feijó em 2016, por produtores de outros municípios? E em 2017? Por que? Qual é o número desses produtores? E os produtores de Regente Feijó também entregaram ou estão entregando para outros municípios? Qual é o número desses produtores?

15- Como os produtores que entregam no PNAE podem ser classificados: Grandes, médios ou pequenos. Quais critérios são utilizados para classificá-los dessa forma?

- 16- Qual é a área em ha, em média, que os produtores rurais participantes do PNAE possuem?
- 17- Todos os produtores rurais participantes do PNAE proprietários ou se encaixam em outras categorias (arrendatários, parceiros etc.)? E em quantos eles são em termos percentuais sobre cada categoria apresentada?
- 18- Qual é o perfil municipal dos agricultores familiares que entregam no PNAE? São produtores mais capitalizados ou o PNAE abarca os agricultores familiares com menos estruturas de produção? Como você avalia a participação desses produtores? Existe a presença de assentados de reforma agrária entregando no PNAE? Quantos agricultores familiares há no município?
- 19- Você acredita que todos os produtores rurais no contexto do município, conheçam o PNAE? Por que? Quais medidas em sua opinião poderiam ser tomadas para abarcar um conjunto maior de produtores participantes?
- 20- De que forma, a casa da agricultura estimulou ou vem estimulando a prática do associativismo no contexto municipal?
- 21- Por quais razões não há em Regente Feijó a participação coletiva dos produtores por meio da associação, e sim a entrega de forma individual? Qual é o principal empecilho que impede a entrega por meio de organização coletiva? Existe o esforço para fazer os produtores entregarem por meio de uma associação ou cooperativa?)
- 22- Vocês já pensaram na possibilidade de criar uma associação contemplando os produtores rurais que entregam no PNAE? Existe algum produtor que expressa liderança entre os demais e que poderia se envolver nesta iniciativa?
- 23- Quais são os tipos de alimentos produzidos pelos agricultores e entregues no PNAE?
- 24- Você auxilia na elaboração do cardápio da merenda escolar ou isso fica por conta somente da nutricionista?
- 25- Se caso haja a necessidade de substituir um produtor ou um produto na merenda escolar é possível? Essa troca é feita de que maneira? Como fica o projeto de venda? E as formas de pagamento?
- 26- Houve melhoria na qualidade dos produtos depois que passaram a ser entregues no PNAE? De que maneira é realizado o processo de distribuição desses alimentos no município?
- 27- O produtor participante do PNAE possui alguma produção agrícola que poderia ser comercializada na merenda escolar e ainda não é? Por quê?
- 28- No PNAE quais são os parâmetros de referência utilizados para os preços dos produtos entregues na merenda escolar? Existe a participação dos agricultores familiares?
- 29- Dos produtos entregues ao PNAE, qual foi o valor total em vendas por projeto de 2015 e agora em 2016?

30- Você acredita que o produtor participante do programa tem uma produção suficiente para vender até o valor de R\$, 20.000 (em cada projeto) conforme a lei decretada em 4 julho de 2012?

31- Dos produtores que entregam no PNAE, você considera que a proporção de agricultores participantes que entregam produtos na merenda escolar, é maior que os recursos disponibilizados por número de alunos no município de Regente Feijó? Se todos os produtores conseguissem entregar o teto de 20.000 reais haveria recurso suficiente? Como você avalia essa distribuição?

32- Como os produtores participantes do PNAE recebem pelos produtos entregues? É diretamente na conta bancária de cada produtor? O produtor recebe mensalmente pela quantia que ele entrega, ou uma única vez com o valor total de acordo com o período de cada projeto? O que é exigido de documento do produtor para que ele tenha seu pagamento (ex: nota fiscal)?

33- Existe uma morosidade no repasse de recursos a merenda escolar e no pagamento dos produtores? Por que?

34- Em qual local é armazenado os produtos entregues no PNAE? Quais são os dias de entrega? São os próprios produtores que trazem os produtos? Como é entregue os produtos para as escolas?

35- Como é feito o controle de qualidade dos produtos entregues ao PNAE? Quais são as exigências sanitárias? Qual é o nível de aceitação dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar?

36- Com relação aos produtores participantes do PNAE no município, existem aqueles que além de entregar para a merenda escolar também entregam para o PAA? Eles são maioria (%)? Ou os produtores em grande parte só entregam para o PNAE? Como você avalia a participação nos dois programas?

37- Existe a participação dos produtores rurais no município em outros programas (nível federal, estadual e municipal)? Quais?

38- Existe no contexto municipal, o estímulo a venda de produtos agroindustrializados? Como a casa da agricultura auxilia nesse processo? Que tipo de produtos são ou seriam beneficiados?

39- A casa de agricultura trabalha em conjunto com as nutricionistas e com o CAE para execução do PNAE? De que forma?

40- Você acredita que após a implantação do programa houve na esfera municipal, fortalecimento, contemplando gestores e a agricultura familiar?

41- Existe a preocupação, sobretudo da prefeitura, em investir na alimentação escolar em âmbito municipal de forma que ela não se restrinja somente ao uso do repasse do FNDE, mas sim garanta qualidade em gêneros alimentícios e em estrutura física?

42- Quais foram os benefícios que o programa da merenda escolar trouxe para os produtores rurais? Após a participação em programas de comercialização como o PNAE, houve abertura de novos mercados para a agricultura familiar? Quais? Houve diminuição do êxodo rural?

43- O que modificou na produção agropecuária desses produtores? Existe algum produto que os produtores passaram a produzir para entregar no PNAE? Houve diversificação na produção dos produtores rurais participantes?

44- Existe algum produto que os produtores passaram a produzir para entregar no PNAE? Quais?

45- Você saberia me informar se o município hoje compra acima de 30% dos recursos ofertados pelo FNDE para adquirir produtos da agricultura familiar? A que se deve a isso? Quantos agricultores familiares entregam no programa?

46- Quais foram os benefícios que a compra da agricultura familiar na merenda escolar trouxe para as escolas? Houve diversificação na oferta de alimentos?

47- Em sua opinião, qual seria a importância da agricultura familiar no contexto do município? O PNAE representa uma esperança de melhoria de condições de vida, para os agricultores familiares? Ele expressa a possibilidade de aumentar a capacidade produtiva dos agricultores familiares?

48- O PNAE em sua opinião, pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento territorial, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que?

49- Pensando numa periodização do programa, desde sua implantação até o momento de sua execução, como você avalia os principais avanços? Quais são os aspectos positivos e negativos do PNAE? Quais são as sugestões para a melhoria do programa? Qual é a importância da continuidade do programa?

50- O que precisaria ser alterado nos programas? Qual a importância da continuidade do programa?

51- Com relação aos preços pagos aos produtores no PNAE? Qual sua avaliação? Eles são compensadores ou precisa ser melhorado? Em média, é maior ou menor ao praticado pelos intermediários ou outros canais de comercialização?

52- Podemos afirmar que esses programas podem estimular a permanência dos mais jovens ou o seu retorno às atividades agropecuárias no campo? Ou apenas melhoram as condições daqueles produtores que permaneceram no campo? Qual sua visão sobre esse aspecto?

53- Quais são suas expectativas em relação ao PNAE frente ao contexto político em que vivemos atualmente? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

## **Apêndice D:**

### **Roteiro de entrevista direcionada a nutricionista responsável pela merenda escolar**

#### **Identificação do entrevistado:**

1.Nome do entrevistado:

2. Escolaridade:

3 Função/ cargo:

4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

5. Telefone para contato:

6. Nutricionista do município: ( ) Dracena ( ) Regente Feijó

1- Quais são suas atribuições em relação à alimentação escolar? Há quanto tempo você está nessa função?

2- A partir de 2009, com a alteração do PNAE, o que modificou na alimentação escolar com a entrada dos produtos da agricultura familiar? Houve aceitação do novo cardápio pelos alunos?

3- Como as merendeiras aceitaram os produtos da agricultura familiar? Elas perceberam alguma diferença no preparo dos alimentos? Como?

4- Após a institucionalização da lei 11.947, quais foram as principais dificuldades para o desenvolvimento do PNAE? Existe alguma relação com a entradas dos produtos da agricultura familiar? Outros motivos?

5- Já havia a compra da agricultura familiar para a merenda escolar, antes da implantação da lei de 2009? Desde de que ano o PNAE funciona no município?

6- Como é elaborado o cardápio da merenda escolar? Quais são os critérios utilizados? Quem participa da elaboração do cardápio?

7- Existe transformação do cardápio ao longo do ano? Por que? O cardápio é o mesmo para alunos do ensino fundamental e médio, e em todas as escolas do município?

8- Qual é a distribuição de produtos oriundos do processo de licitação e da agricultura familiar dentro do cardápio?

9- Existe uma adequação no cardápio de produtos com o que o produtor possui para entregar? É respeitado a sazonalidade dos produtos da agricultura familiar? E os hábitos alimentares locais? É resgatado produtos de identidade regional?

10- Quais são os tipos de produtos entregues na merenda escolar pelos agricultores familiares? Qual é quantidade comprada de cada produto (anual)?

11- Existe a entrega de produtos agroindustrializados? E de produtos orgânicos? Quando há a inclusão de um novo produto existe o teste de aceitabilidade?

12- O município tem uma produção que atende a demanda do PNAE? Ou ele necessita comprar produtos dos agricultores familiares de outros municípios? Por que?

13- O fornecimento de produtos pela agricultura familiar é regular? Como você faz para ter conhecimento sobre a produção local? De que maneira se define a inclusão dos agricultores no PNAE?

14- Existe rotatividade entre os produtores participantes ou o programa tende a manter os mesmos produtores? Se os agricultores tiverem algum tipo de problema para entregar o produto é possível substituir o produto ou o produtor?

15- De que maneira é dividida a entrega de produtos entre produtores que possuem a mesma mercadoria? Que dia da semana? Onde são estocados? Quem cuida da parte do recebimento?

16- Quais são as exigências sanitárias para a entrega dos produtos ao PNAE? Qual é o aporte calórico e proteico por refeição? Ele está acima do que é proposto pela legislação do PNAE?

17- O que é feito com os alimentos que sobram na alimentação escolar?

18- Dentro do PNAE, como é estabelecido o preço dos produtos comprados da agricultura familiar? Existe a participação dos agricultores familiares? Como funciona no município?

19- Quais são os produtos utilizados na alimentação escolar, comprados via o processo de licitação? Qual é a quantidade comprada de cada produto (anual)?

20- Quais são as empresas que vendem para a merenda escolar, através da licitação? São comerciantes locais ou são de outras localidades? Por que? Compensa para empresas de locais mais distantes brigarem pela licitação?

21- Existe uma disputa entre os agricultores e os comerciantes? Eles podem fornecer o mesmo produto?

22- Existem produtos que são entregues na merenda escolar, durante o período do ano pelos agricultores e depois são adquiridos via licitação? Existe alguma compra, que (da mesma forma que os produtos adquiridos da agricultura familiar), dispensa licitação?

23- Qual órgão é responsável pela execução do PNAE no município? Ex: Prefeitura, ou escolas. A gestão do PNAE é realizada em todas suas fases pela prefeitura ou ela transfere para as escolas?

24- Com relação a chamada pública, quem faz o levantamento da produção agrícola? Em quais etapas da compra a nutricionista está presente? Quem elabora e publica os editais da chamada pública? Quem divulga? Qual é o setor responsável pela chamada pública da agricultura familiar? Quais são os setores municipais envolvidos com a merenda escolar?

25- Como é realizado o repasse financeiro do governo federal à prefeitura municipal para execução do PNAE? Quem administra?

26- Dos recursos repassados pelo FNDE, do estado e do município, qual foi a somatória destinada à compra da merenda escolar em 2016? A porcentagem maior de repasses utilizada para a compra de produtos alimentícios derivou do governo federal, estadual ou municipal? E os anos anteriores como ocorria essa distribuição de recursos?

27- Destes recursos, em 2016 quanto se destinou para a compra da agricultura familiar e para o processo de licitação?



28- Foi utilizado apenas os recursos do FNDE para a compra da agricultura familiar, ou houve a contrapartida dos recursos do Estado e do município, para a aquisição de produtores rurais?

29- Do valor repassado pelo FNDE para compra da merenda escolar em 2016, quantos % foram gastos com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar? Ultrapassou os 30%? A que se deve isso?

30- A porcentagem de compra da agricultura familiar em 2016 diminuiu ou aumentou em comparação ao ano de 2015? Houve atraso de pagamento aos produtores?

31- Você acredita que o gasto realizado pelo FNDE na merenda escolar, considerando o valor *per capita* distribuído aos alunos é suficiente? E com a alteração dos valores em 2017?

32- Considerando a receita do município, quantos % são gastos na merenda escolar? Você considera esse valor suficiente para atender a demanda das refeições escolares? Existe a carência de recursos e dependência do governo federal e estadual?

33- Sabe-se que a quantidade de produtos entregues por escola, está associada ao repasse financeiro *per capita*, dos alunos, distribuído pelo FNDE. Qual é a relação entre o número de produtores que entregam para o PNAE e a demanda por escolas (que corresponde a quantidade de alunos matriculados)? A proporção de agricultores familiares participantes é maior, do que o número de recursos disponibilizados pelo FNDE, por grupo de alunados?

34- Então nem todos os produtores conseguem entregar o teto de 20.000 reais, justamente por não ter recursos suficiente? Como funciona essa distribuição?

35- E com relação a complementação dos recursos do estado e do município. Existem escolas em que esses recursos tendem a ser priorizados? Por que? Isso influencia na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar?

36- Existe a preocupação da prefeitura em investir na alimentação escolar em âmbito municipal, de forma que ela não se restrinja somente ao uso do repasse do FNDE, mas sim garanta qualidade em gêneros alimentícios e em estrutura física?

37- O controle institucional exercido pelo governo federal tem sido capaz de contribuir para que a diretriz de compra da agricultura familiar seja cumprida?

38- Vocês já sofreram algum tipo de penalização por parte do governo federal por não cumprir a demanda de 30% de compras da agricultura familiar?

39- Consta no site do FNDE, que em 2013 no município de Regente Feijó, a compra da agricultura familiar correspondia a porcentagem de 0%. Qual o motivo? Nesse período não houve compras do produtor rural? Como o município ficou perante ao FNDE?

40- (Para a nutricionista de Dracena). Como funciona a entrega de produtos para a merenda escolar pelas associações presentes no município de Dracena? Como funciona a distribuição de produtos? Existe algum acordo? Existe uma delas que entrega uma quantidade de produtos maior para o PNAE?

41- Existe a entrega de produtores não participantes das associações, na merenda escolar?

42- Como é realizado o pagamento dos produtos fornecidos? É diretamente como os produtores? É mensal, semanal, trimestral? Como funciona?

43- Quantas toneladas de alimentos a merenda escolar recebeu no ano de 2016 de produtos oriundos da agricultura familiar? E do processo de licitação? E desde o início da implantação da lei 11.947?

44- Você possui contato direto com os produtores rurais ou é intermediada por meio da associação e outro setor municipal?

45- Qual é a sua relação com o setor da merenda escolar (merendeiras), as casas de agricultura do município, o CAE e os agricultores familiares?

46- Você considera a equipe da merenda escolar suficiente para atender a demanda das escolas no município? Qual é o número de refeições servidas por dia? Quem serve as merendas aos alunos? A merenda é feita no refeitório?

47- Existe o processo de capacitação das merendeiras para atender ao PNAE? Com que frequência é realizada? (Anual, semestral, mensal).

48- É ofertado algum tipo de capacitação as nutricionistas para a execução da merenda escolar, associada a compra de produtos da agricultura familiar? Quem é o órgão responsável?

49- Houve no processo de implantação da lei 11. 947, algum tipo de capacitação as nutricionistas para o entendimento do PNAE?

50- Existe algum tipo de atividade que é desenvolvida na escola com a finalidade de valorizar a produção local? Existe a presença de hortas? De forma elas auxiliam na educação dos alunos?

51- O município já ganhou o prêmio gestor da merenda escolar? Ainda existe essa iniciativa?

52- O PNAE, em sua opinião, tem possibilitado aos produtores participantes elevarem sua condição social com o programa?

53- Existe a presença de assentados de reforma agrária entregando no PNAE?

54- Em sua opinião, quais são as principais dificuldades encontradas atualmente para adquirir produtos da agricultura familiar no PNAE? Porque?

( ) Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;

( ) Ausência de vigilância sanitária municipal;

( ) Falta da diversificação de cultivos

( ) Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)

( ) Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)

( ) Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar

( ) Ausência da DAP

( ) Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)

( ) Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo

Outro \_\_\_\_\_

O PNAE tem contribuído para a redução da evasão escolar?

55- Como você avalia a adoção do PNAE para a merenda escolar no município? Quais são seus aspectos positivos e negativos? Em sua opinião, o precisaria ser modificado ou transformado no programa para torná-lo melhor?

56- O PNAE em sua opinião, pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento territorial, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que?

57- Quais são suas expectativas em relação ao PNAE frente ao contexto político em que vivemos atualmente? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

## **Apêndice E:**

### **Roteiro de entrevista direcionada ao representante do CAE**

#### **Identificação do entrevistado:**

1. Nome do entrevistado:

2. Escolaridade:

3 Função/ cargo:

4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

5. Telefone para contato:

6. Membro do CAE do município: ( ) Dracena ( ) Regente Feijó

1- Há quanto tempo você exerce essa função? Quais são suas atribuições no CAE? Como você entrou no Conselho, foi por escolha própria ou indicado por alguém? No caso de indicação, quem fez? No caso de ter sido escolha sua, como você ficou sabendo da existência do CAE?

2- Quem pode compor o CAE? Existe a participação de representantes do poder executivo, legislativo, de pais, professores e alunos, e a participação de produtores rurais? Por quantos membros o CAE é composto? De que maneira é realizada a escolha dos membros do conselho?

3- Por quanto tempo permanece uma equipe de gestão do CAE? É possível numa mesma gestão ocorrer a entrada e/ou a saída de membros do CAE?

4- Como são distribuídas as funções do CAE entre seus membros? O que faz cada integrante?

5- Qual foi a mudança observada nas atribuições do CAE com a reformulação do PNAE em 2009?

6- Em sua opinião, quais foram os principais problemas enfrentados no funcionamento do programa em escala municipal, com a institucionalização da lei nº 11.947, que passou a adquirir produtos da agricultura familiar em 2009?

7- De que maneira o CAE acompanha a execução do PNAE? São feitas reuniões? Quais são as pautas das reuniões?

8- O CAE controla as contas e gastos do município com a merenda escolar? De que forma? Registra em ata?

9- O CAE fiscaliza o cardápio da merenda escolar? E os produtos entregues na merenda escolar? São fiscalizados quais produtos? Os entregues pela agricultura familiar, e os comprados em processo de licitação? Como funciona? É fiscalizado a quantidade, a qualidade (em termos sanitários) e regularidade dos alimentos entregues nas escolas? Com que frequência?

10- O CAE fiscaliza os locais de armazenagem dos produtos entregues a merenda escolar? Com que frequência? Já houve problemas de armazenamento? Como foi resolvido?

11- No caso dos produtos entregues pela agricultura familiar, o CAE visita as associações e/ou propriedades rurais dos produtores que entregam os produtos?

12- O CAE analisa o Relatório Anual de Gestão do PNAE pelo menos uma vez por ano? Qual foi o parecer do Relatório Anual de Gestão do PNAE no município para o ano de 2016?

13- É ofertado algum tipo de capacitação e/ou orientação para os membros do CAE?

14- Quais são as infraestruturas disponíveis para a atuação do CAE? Existe um local disponível para o encontro dos integrantes do CAE? E o transporte? Existe veículos a disposição dos membros do conselho?

15- O CAE já teve que tomar alguma medida que interferisse na administração pública? (Ex: incentivar a contratação de nutricionista, e acompanhar a aceitação do cardápio pelos alunos, etc)?

16- Após a implantação do programa, você acredita que houve o fortalecimento político e institucional na esfera municipal, contemplando uma aproximação entre gestores e agricultores familiares?

17- Qual a relação estabelecida entre o CAE, a nutricionista, diretores, professores e alunos nas escolas, agricultores familiares, casa da agricultura? É difícil essa relação ou não? Já ocorreram problemas? Em caso afirmativo quais? E como foram resolvidos?

18- Em sua opinião, existe uma preocupação, sobretudo da prefeitura em investir na alimentação escolar em âmbito municipal de forma que ela não se restrinja somente ao repasse do governo federal, mas sim garanta qualidade em gêneros alimentícios e em estrutura física?

19- Qual é a importância que você atribui ao papel desempenhado pelo CAE junto ao programa da merenda escolar (PNAE)? Existe alguma coisa que precisa ser mudado e melhorado no CAE?

20- Em sua opinião, quais são as principais dificuldades encontradas atualmente para adquirir produtos da agricultura familiar no PNAE? Porque?

( ) Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;

( ) Ausência de vigilância sanitária municipal;

- ( ) Falta da diversificação de cultivos
  - ( ) Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)
  - ( ) Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)
  - ( ) Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar
  - ( ) Ausência da DAP
  - ( ) Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)
  - ( ) Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo
- Outro \_\_\_\_\_

21- Qual é sua opinião sobre o programa da Merenda Escolar (PNAE), considerando seus aspectos positivos ou negativos? O que você acredita que precisa melhorar para o melhor funcionamento do PNAE?

22- Em sua opinião, qual seria a importância da agricultura familiar para a merenda escolar? O PNAE representa uma esperança de melhoria de condições de vida, para os agricultores familiares e de uma alimentação mais saudável nas escolas?

23- O PNAE, em sua opinião, pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento local, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que?

24- Quais são suas expectativas em relação ao PNAE frente ao contexto político em que vivemos atualmente? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

## **Apêndice F:**

### **Roteiro de entrevista direcionada a Presidente da COOPADRA/APRD**

#### **Identificação do entrevistado:**

1. Nome do entrevistado:

2. Escolaridade:

3. Função/ cargo:

4. Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

5. Telefone para contato:

1- Há quanto tempo exerce essa função?

2- Em que ano ocorreu a primeira participação da associação/cooperativa na entrega para o PNAE? Quais foram as principais dificuldades encontradas em sua fase inicial? Houve o apoio

de técnicos da casa da agricultura ou do EDR? Os produtores tinham interesse em participar? Como eles foram informados da existência do programa?

3- Atualmente, a associação/cooperativa entrega seus produtos ao PNAE? Quais são as principais dificuldades existentes? Ela conta com o apoio de algum órgão para o desenvolvimento do PNAE? Qual?

4- Quem elabora o projeto de venda do PNAE? O que consta nele? Qual o período de execução de cada projeto? Para um produtor participar do PNAE, como ele deve proceder? Quem emite a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)? (Você poderia disponibilizar uma cópia do projeto de venda do PNAE).

5- A associação recebeu algum tipo de capacitação (orientação no tipo de produção requerida, como hortaliças, frutas etc.) para incentivar os produtores a participarem do PNAE?

6- Quantos produtores são associados à APRD? E quantos são cooperados a COOPADRA? Destes quantos entregaram para o PNAE em 2016? E em 2017 quantos estão entregando?

7- Existe uma rotatividade de produtores, dentro da associação/cooperativa, que entregam para o programa ou sempre são os mesmos?

8- Comparado os anos de 2016 e 2017 aos anos de 2014 e 2015, o número de produtores rurais participantes do PNAE aumentou ou diminuiu? Por que?

9- E no início da implantação do programa, qual era o número de associados participantes no programa? Havia a compra de produtos da agricultura familiar, pelo município antes da implantação da lei 11.947?

10- Você acredita que todos os produtores rurais associados e cooperados conheçam o PNAE? Por que os demais não participam? O que poderia ser feito dentro da associação/cooperativa para trazer mais produtores a participarem do programa?

11- Quais são atualmente as principais dificuldades enfrentadas pelos produtores para participarem do PNAE? Você acredita que elas podem estar relacionadas há:

- ( ) Falta de incentivo dos técnicos da casa da agricultura;
- ( ) Ausência de vigilância sanitária municipal;
- ( ) Falta da diversificação de cultivos
- ( ) Dificuldade da produção anual (falta de acesso a tecnologias)
- ( ) Conflito de interesse entre fornecedores locais (produtores e comerciantes)
- ( ) Dificuldade de transporte do produto pelo agricultor familiar
- ( ) Ausência da DAP
- ( ) Indisponibilidade de recursos econômicos (municipal, estadual para complementar o recurso federal)
- ( ) Distância do setor da merenda escolar (nutricionista), dificuldade de diálogo

Outro \_\_\_\_\_

---

12- Como os associados e cooperados, podem ser classificados: Grandes, médios, ou pequenos produtores. Quais critérios são utilizados para classificá-los dessa forma?

13- Qual é a área em ha, em média, que os produtores rurais associados e cooperados (e participantes do PNAE) possuem?

14- Qual é o perfil dos produtores associados/cooperados que entregam ao PNAE? Eles são agricultores familiares mais capitalizados ou o PNAE abarca os agricultores familiares com menos estruturas de produção? Como você avalia a participação desses produtores? O peso político da agricultura familiar conta para a entrega no PNAE?

15- Quais são os principais produtos cultivados pelos associados/cooperados e entregues no PNAE?

16- Qual é a distribuição entre os associados/cooperados em número inteiro e percentuais de proprietários, arrendatários ou parceiros? Todos os que entregam no PNAE são proprietários? Ou há arrendatários e parceiros (qual é o valor em números inteiros e percentual)?

17- Existe na associação/cooperativa o estímulo a entrega na merenda escolar de produtos agroindustrializados? E orgânicos? Quais seriam os principais empecilhos?

18- Com relação aos produtores participantes do PNAE na associação/cooperativa, qual é a relação de produtores que além de entregar para a merenda escolar também entregam para o PAA? Eles são maioria (%) ou os produtores em grande parte só entregam para o PNAE? Como você avalia a participação nos dois programas?

19- Houve alguma alteração no desenvolvimento dos programas PNAE e PAA, no contexto da associação/cooperativa, considerando o cenário político que presenciamos?

20- Existe a participação dos associados/cooperados em outros programas sejam de nível federal, estadual ou municipal? Quais? São os mesmos produtores que entregam ao PNAE?

21- Entre os associados da APRD, e cooperados da COOPADRA, existe produtores que são de outros municípios? Quantos? Considerando os produtores associados que entregam ao PNAE, existem produtores de outros municípios que entregam na merenda escolar em Dracena? Em quantos eles são?

22- A associação/cooperativa entrega ou já entregou produtos do PNAE para outros municípios da região de Dracena? Quais? Por quê?

23- Qual é a relação estabelecida entre a associação/cooperativa, a nutricionista, e o CAE? Você acredita que com a existência do PNAE, e com a abertura de compras da agricultura familiar, houve o fortalecimento político e institucional na esfera municipal?

24- Existe a preocupação, sobretudo da prefeitura, em investir na alimentação escolar em âmbito municipal de forma que ela não se restrinja somente ao uso do repasse do FNDE, mas sim garanta qualidade em gêneros alimentícios e em estrutura física?

25- Com relação a compra efetuada pela merenda escolar, se caso haja a necessidade de substituir um produtor ou um produto é possível? Essa troca é feita entre associados/cooperados? Como funciona? Como fica o projeto de venda? E as formas de pagamento?

26- O produtor participante do PNAE possui alguma produção agrícola que poderia ser comercializada na merenda escolar e ainda não é? Por que?

27- No PNAE, existe a participação da associação/cooperativa na definição dos preços? Como funciona?

28- Com relação aos produtos entregues ao PNAE, qual o foi valor total em vendas por projeto, em 2015 e em 2016?

29- Você acredita que o produtor participante do programa tem uma produção suficiente para vender até o valor de R\$20.000 (em cada projeto) conforme a lei decretada em 4 julho de 2012?

30- Com relação aos produtores associados/cooperados participantes do PNAE, você considera que a proporção de agricultores que entregam produtos na merenda escolar, é maior que os recursos disponibilizados por número de alunos no município de Dracena? Existe recurso suficiente caso todos os produtores entreguem o teto de R\$ 20.000 reais? Como você avalia essa distribuição?

31- Como os produtores associados/cooperados participantes do PNAE recebem pelos produtos entregues? É via associação o pagamento? O produtor recebe mensalmente pela quantia que ele entrega, ou uma única vez com o valor total de acordo com o período de cada projeto? O que é exigido de documento do produtor para que ele tenha seu pagamento (ex: nota fiscal)?

32- Existe uma morosidade no repasse de recursos à merenda escolar e no pagamento dos produtores? Por que?

33- Em qual local é armazenado os produtos entregues no PNAE? É na própria associação/cooperativa? Quais são os dias de entrega? São os próprios produtores que trazem os produtos? Como é entregue os produtos para as escolas?

34- Quantas escolas a associação/cooperativa atende pelo PNAE e quantas crianças e adolescentes são atendidas em média por projeto conforme os dados de 2016/2017?

35- Quais são as exigências sanitárias para a entrega dos produtos ao PNAE? Como é feito esse controle de qualidade pela associação/cooperativa? Qual é o nível de aceitação dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar?

36- Com relação aos preços pagos aos produtores no PNAE, como você avalia? São compensadores ou precisa ser melhorado?

37- Você acredita que programas como o PNAE tem ajudado a fortalecer a associação/cooperativa em termos de participação dos associados/cooperados na tomada de decisões? De que maneira a associação/cooperativa vem contribuindo para a participação dos produtores na merenda escolar?



38- Quais foram os benefícios que o programa da merenda escolar trouxe para os produtores rurais? Após a participação em programas de comercialização como o PNAE, houve abertura de novos mercados para a agricultura familiar? Quais? Houve diminuição do êxodo rural?

39- O que modificou na produção agropecuária desses produtores? Existe algum produto que os produtores passaram a produzir para entregar no PNAE? Houve diversificação na produção dos produtores rurais participantes?

40- Houve a necessidade entre os associados/cooperados, participantes do PNAE, de adotarem tecnologias em suas propriedades? Utilizaram algum tipo de financiamento? Qual? Esse financiamento ocorreu de maneira individualizada ou de forma coletiva por intermédio da associação?

41- Quais foram os benefícios que a compra da agricultura familiar trouxe para as escolas? Houve diversificação na oferta de alimentos?

42- Em sua opinião, qual seria a importância da agricultura familiar no contexto do município? O PNAE representa uma esperança de melhoria de condições de vida, para os agricultores familiares (participantes ou não do PAA)? Ele expressa a possibilidade de aumentar a capacidade produtiva dos agricultores familiares?

43- O PNAE, pode ser considerado um programa que promove o desenvolvimento territorial, diminui as desigualdades, gera renda, combate à pobreza, a fome e promove a segurança alimentar e nutricional? Por que? E quanto aos produtores participantes houve melhorias em sua condição social com o programa? Quais?

46- Em sua opinião, programas como o PNAE estimulam a permanência dos mais jovens ou o seu retorno às atividades agropecuárias no campo? Ou apenas melhoram as condições daqueles produtores que permaneceram no campo? Por quê?

47- Quais são os aspectos positivos e negativos do PNAE? Quais são as sugestões para a melhoria do programa? Qual é a importância da continuidade do programa?

48- Quais são suas expectativas em relação ao PNAE/PAA frente ao contexto político em que vivemos atualmente? Você acredita que continuará existindo apoio à agricultura familiar nos municípios, mesmo que o governo federal não se mostre mais adepto a valorizar este segmento?

### **Questões gerais sobre a associação/cooperativa:**

1- Atualmente além de inserir os produtores em mercados institucionais, quais são as outras atividades desempenhadas pela associação/cooperativa que auxiliam o produtor associado e cooperado? (Disponibilidade de implementos agrícolas, compras coletivas etc)?

2- Na associação/cooperativa atualmente, quais são os principais problemas que dificultam suas ações?

### **Apêndice G:**

**Questionário aplicado aos produtores rurais participantes do PNAE nos municípios de  
Dracena e Regente Feijó-SP.**

**QUESTIONÁRIO**

**Questionário a ser aplicado junto aos produtores rurais participantes do PNAE em  
Dracena e Regente Feijó-SP.**

Município: ( ) Dracena ( ) Regente Feijó

Número do questionário: \_\_\_\_\_

**1- IDENTIFICAÇÃO:**

1.1. Nome do entrevistado (a): \_\_\_\_\_ 1.2. Idade \_\_\_\_\_

1.3. Escolaridade: \_\_\_\_\_

1.4. Local de residência: ( ) No município de \_\_\_\_\_, na propriedade rural

1.5. ( ) Na sede urbana (cidade) de \_\_\_\_\_

( ) No Distrito de \_\_\_\_\_ (Município de \_\_\_\_\_)

Outro: \_\_\_\_\_

1.6. Há quanto tempo mora neste local: ( ) Entre 1 a 5 anos; ( ) Entre 5 a 10 anos; ( ) Entre 10 a 15 anos;

( ) Entre 15 a 20 anos ( ) acima de 20 anos ( ) acima de 40 anos ( ) acima de 50 anos.

Outro: \_\_\_\_\_. 1.7. Quais os motivos o levaram a morar na cidade?

\_\_\_\_\_

1.8. Há quanto tempo trabalha na atividade agropecuária: ( ) Menos de um ano; ( ) Entre 1 a 5 anos; ( ) Entre 5 a 10 anos; ( ) Entre 10 a 15 anos; ( ) Entre 15 a 20 anos ( ) acima de 20 anos ( ) acima de 40 anos ( ) acima de 50 anos

**2. CARACTERÍSTICAS DA UNIDADE PRODUTIVA:**

2.1. Qual é sua condição em relação à propriedade: ( ) proprietário ( ) arrendatário ( ) parceiro  
Outro: \_\_\_\_\_.

2.2. No caso de proprietário, quantas propriedades rurais possui? \_\_\_\_\_

2.3. Quais foram as formas de aquisição da propriedade: ( ) Compra ( ) Herança ( ) Compra e Herança

( ) Outra forma \_\_\_\_\_. Qual? \_\_\_\_\_.

2.4. Onde se localiza sua(s) propriedade(s) ou área arrendada: Município \_\_\_\_\_.

2.5. Qual é a soma da área das propriedades rurais que possui ou arrenda ou desenvolve outro sistema de produção \_\_\_\_\_ ha \_\_\_\_\_ alq.

2.6. Qual é a soma das áreas cultivadas \_\_\_\_\_ ha \_\_\_\_\_ alq.

2.7. Quantas pessoas moram na propriedade? \_\_\_\_\_. Quem são elas? ( ) Esposa ( ) Marido

( ) Filhos ( ) Netos ( ) Irmãos ( ) Cunhados ( ) Nora ( ) Sogra ( ) Sobrinhos ( ) Mãe ( ) Pai ( ) Outros \_\_\_\_\_

2.8. Quem auxilia na atividade agropecuária \_\_\_\_\_. Em que atividade e/ou fase do processo produtivo \_\_\_\_\_

2.9. É utilizado outro tipo de mão-de-obra produção agropecuária? ( ) Sim ( ) Não

Qual é o tipo de mão de mão-de-obra empregada:

( ) Empregados Permanentes. Quantos? \_\_\_\_\_. Em qual fase do processo produtivo?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



--	--	--

3.4. Quais produto são cultivados para a alimentação da família? São os mesmos que são comercializados?

( ) Sim ( ) Não. Explicitar \_\_\_\_\_

3.5. Produção pecuária:

Atividade criatória	Nº de cabeças	Local de comercialização	Autoconsumo
Gado de corte			
Gado de leite			
Suíno			
Galinhas			
Caprinos			
Outros			

3.6. Com relação ao gado de leite:

3.6.1. Quantos litros de leite são produzidos por dia? \_\_\_\_\_

3.7. O Sr (a) tem dificuldades de comercialização da produção? ( ) Sim ( ) Não

Em caso afirmativo, quais? \_\_\_\_\_

#### 4- MEIOS DE PRODUÇÃO, CRÉDITO RURAL E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

4.1. É utilizado algum tipo de implementos agrícola no processo produtivo ( ) sim ( ) não. Se sim quais? ( ) trator ( ) arado mecânico ( ) arado animal ( ) pulverizador mecânico ( ) pulverizador costal ( ) grade ( ) roçadeira mecânica ( ) Plantadeira ( ) Semeadeira ( ) distribuidor de calcário ( ) ordenhadeira ( ) tanque de expansão ( ) outros \_\_\_\_\_

4.2. Esses implementos são de:

( ) uso próprio (donos dos meios de produção) ( ) uso coletivo via associação/cooperativa

4.2.1. No caso da associação/cooperativa quais são os implementos utilizados? \_\_\_\_\_

4.2.2. É difícil ter acesso aos implementos dentro da associação/cooperativa? ( ) sim ( ) não. Por que? \_\_\_\_\_

4.3. É utilizado algum tipo de insumo no processo produtivo? ( ) sim ( ) não. Se sim, quais?

( ) fertilizantes ( ) agrotóxicos/defensivos ( ) calcário ( ) sal mineral/ração

( ) vacinas/medicamentos ( ) outros. Quais? \_\_\_\_\_

4.3.1. Em que local realiza a compra dos insumos? ( ) associação/cooperativa ( ) outros locais. Quais? \_\_\_\_\_

4.4. Faz uso de irrigação no processo produtivo? ( ) sim ( ) não. Se sim, qual o equipamento utilizado? ( ) gotejamento ( ) aspersão ( ) outro \_\_\_\_\_

4.4.1. Qual é a origem da água para irrigação? ( ) poço comum ( ) poço semi-artesiano ( ) poço artesiano ( ) mina ( ) córrego/rio

4.5. É praticado nas principais atividades (culturas e/ou criações): ( ) análise do solo ( ) inseminação artificial ( ) uso de estufas ( ) rotação de culturas ( ) consorciação de culturas ( ) boas práticas agrícolas ( ) adubação química ( ) adubação orgânica ( ) calagem ( ) outros \_\_\_\_\_

4.6. Já realizou algum tipo de financiamento ( ) Sim ( ) Não. Se sim. Qual? \_\_\_\_\_

Em que ano \_\_\_\_\_. De forma: ( ) Individual ( ) intermédio de alguma associação/cooperativa. Qual foi a finalidade do financiamento \_\_\_\_\_

4.7. Qual tipo de assistência técnica é utilizado em sua propriedade/lote?

( ) Oficial (Casa da Agricultura) ( ) Particular ( ) Cooperativa/associação ( ) Nenhuma

4.7.1 Como você avalia a assistência técnica prestada? ( ) Ótima ( ) Boa ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssima. Justificar: \_\_\_\_\_

### 5- POLÍTICAS PÚBLICAS E INSERÇÃO DO PRODUTOR NO PNAE

5.1. A partir de que ano você começou a entregar seus produtos para o PNAE? \_\_\_\_\_

5.2. Como você ficou sabendo da existência dos programas?

( ) por intermédio da associação de produtores

( ) por intermédio de outro produtor rural

( ) por intermédio do engenheiro da Casa da Agricultura

( ) por intermédio do setor da merenda escolar do município (nutricionista/cozinha piloto

( ) outra forma. Qual? \_\_\_\_\_

5.3. Quem te estimulou a participar? \_\_\_\_\_

5.4. Quais produtos você entregou no PNAE em 2016?

Produto (in natura/ leite)	Quantidade (caixa/quilograma)	Produto (in natura/ leite)	Quantidade (caixa/quilograma)

5.5. No caso de ser uma produção que possa ser cultivada anualmente, como você faz para obtê-la e entregar nos programas? Ou é possível fazer a substituição de um produto por outro?

\_\_\_\_\_

5.6. Você já teve que substituir algum produto na merenda? Por que?

\_\_\_\_\_

5.7. Você já teve mercadoria devolvida? ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.8. Você teve que plantar outros tipos de cultivos para entrega-los nos programas? ( ) Sim ( ) Não. Quais? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.9. Aumentou a área de cultivo de alguns produtos? ( ) Sim ( ) Não. No caso de sim. Quais produtos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.10. Diversificou a sua produção ( ) Sim ( ) Não. No caso de não, você não diversificou porque tem medo de investir ou porque não houve necessidade? Explicitar. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.11. Melhorou algum aspecto da produção após ter entrado no PNAE ( ) Sim ( ) Não. Teve que adotar algum tipo de tecnologia? ( ) Sim ( ) Não Quais aspectos foram melhorados?

\_\_\_\_\_

5.12. Tem interesse em investir em produtos orgânicos para entregar no PNAE? ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.13. Utilizou algum tipo de financiamento para melhorar a produção a ser entregue no PNAE? ( ) Sim. Qual linha de financiamento? \_\_\_\_\_. Qual foi o valor obtido? \_\_\_\_\_. Em que ano? \_\_\_\_\_. ( ) Não Por quê \_\_\_\_\_

5.14. Já se deparou com a situação de ter uma quantidade maior de produto e a demanda de entrega para o PNAE ser menor? ( ) Sim ( ) Não . No caso de resposta ser afirmativa, o que você fez para comercializar o restante da sua produção? \_\_\_\_\_

5.15. Em relação ao PNAE, você tem dificuldade de entregar seu produto semanalmente? ( ) Sim ( ) Não. Qual tipo de dificuldade? \_\_\_\_\_

5.16. Vocês já tiveram problemas com atrasos no pagamento dos produtos entregues para o PNAE. ( ) Sim ( ). Não. No caso de sim, esses atrasos eram e são frequentes ou já foram solucionados? \_\_\_\_\_

Você deixou de entregar por conta disso? ( ) Sim ( ) Não.

5.17. Qual é o valor que você recebeu em média por ter entregado no PNAE em 2016?

- ( ) Menos de R\$ 1.000,00  
 ( ) Entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00  
 ( ) Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 10.000,00  
 ( ) Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 15.000,00  
 ( ) Entre R\$ 15.000,00 e R\$ 20.000,00  
 ( ) Acima de R\$ 20.000,00 em outros municípios.

5.18. Em relação ao valor recebido no PNAE, houve variação ao longo dos anos? Se aumentou a que isso se deve? \_\_\_\_\_

5.19. Qual é sua expectativa de valor a ser recebido pela mercadoria entregue em 2017? \_\_\_\_\_

5.20. Como você aplica a sua renda obtida no PNAE?

- ( ) em despesas pessoais e domésticas.  
 ( ) é investido na propriedade nas atividades agropecuárias.  
 ( ) em despesas pessoais e domésticas e também investido na propriedade e nas atividades agropecuárias.  
 ( ) Outras formas. Quais? \_\_\_\_\_

5.21. Você adquiriu algum utilitário, ou eletrodoméstico, eletroeletrônico, entre outros, para sua casa, após a participação no PNAE? ( ) Sim ( ) Não. Quais \_\_\_\_\_

5.22. Você participa de algum outro tipo de programa como o Microbacias 2 (por meio da associação/ individual), PPAIS? ( ) Sim ( ) Não. Qual? \_\_\_\_\_

No caso de não, porquê? \_\_\_\_\_

5.23. Você já participou do PAA? ( ) Sim ( ) Não . Você sente falta de entregar produtos neste programa.

- ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_  
 Gostaria que ele voltasse? ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_

5.24. A cooperativa cobra alguma quantia (ou porcentagem) do que você recebe pelo PNAE? ( ) Sim

( ) Não. Em caso afirmativo, qual é valor e com qual finalidade \_\_\_\_\_.

5.25. (Para os produtores de Dracena). O que mudou na entrega do PNAE após a associação ter também se tornado uma cooperativa? \_\_\_\_\_

Ela ajudou também sua inserção em outros canais de comercialização? ( ) Sim ( ) Não. Explicitar. \_\_\_\_\_

Você tem algum receio de ser cooperado? ( ) Sim ( ) Não . Explicitar. \_\_\_\_\_

5.26. (Para os produtores de Dracena). Existe algum produto que você entrega que é transformado em polpa ou é minimamente processado na cooperativa/associação? ( ) Sim ( ) Não. Quais? \_\_\_\_\_

5.27. (Para os produtores de Dracena). Esse processamento agrega um valor maior do que você recebe pela entrega no PNAE de produtos in natura? ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_

5.28. (Para os produtores de Regente Feijó). Você tem vontade de participar de alguma associação? ( ) Sim ( ) Não Porquê? \_\_\_\_\_

Você acha que a participação em uma associação poderia ampliar os canais de comercialização para além do PNAE? \_\_\_\_\_

5.29. Após entregar seus produtos no PNAE, ampliou seu leque de comercialização com outros canais de venda? ( ) Sim Quais \_\_\_\_\_  
( ) Não, apenas continuou naqueles em que comercializava antes de entrar nos programas. Quais eram? \_\_\_\_\_

5.30. E no período de transação da implantação dos projetos de venda, do PNAE, onde você passa a destinar sua produção? \_\_\_\_\_

5.31. Você entrega na merenda escolar de outros municípios? ( ) Sim ( ) Não. Quais? \_\_\_\_\_

Recebe valor diferenciado do que é pago pela merenda de Dracena/Regente Feijó ( ) Sim ( ) Não. Explicitar. \_\_\_\_\_

5.32. Dos produtos entregues no município (Dracena/ Regente). São os mesmos, ou existe diferenças de mercadoria entregue em outros municípios? \_\_\_\_\_

5.33. (Para os produtores de outros municípios que entregam no PNAE em Regente Feijó). Por que você entrega na merenda escolar de Regente Feijó? Existe a possibilidade de você entregar no seu município ( ) Sim ( ) não. Explicitar. \_\_\_\_\_

5.34 Alguém da sua família retornou à atividade agropecuária após sua participação no PNAE? ( ) Sim ( ) Não. Por que? \_\_\_\_\_

5.35. Você tem alguma dificuldade de participação no programa (PNAE)? Sim ( ) Não ( )  
Em caso afirmativo, quais? \_\_\_\_\_

5.36. Como você avalia o PNAE? \_\_\_\_\_

5.37. Se você deixasse de vender no PNAE, de que forma ele atingiria seu orçamento mensal? Você teria outras opções de comercialização para escoar a produção? \_\_\_\_\_

5.38. Na sua opinião, o que poderia ser modificado ou melhorado no programa? \_\_\_\_\_

5.39. Em sua opinião, com relação ao futuro, quais são as perspectivas da família na unidade produtiva? ( ) Permanecer produzindo no meio rural ( ) Permanecer apenas morando na propriedade ( ) arrendar a propriedade ( ) Utilizar a propriedade para atividades não agrícolas. Utilizar a propriedade apenas para lazer em finais de semana ( ) deixar como herança para os filhos ( ) vender e ir para a cidade. Por quê? \_\_\_\_\_