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

FERNANDO VELOSO

REDES LOCAIS E MERCADOS INSTITUCIONAIS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA (SP)

PRESIDENTE PRUDENTE
2017

FERNANDO VELOSO

REDES LOCAIS E MERCADOS INSTITUCIONAIS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA (SP)

Tese de Doutorado 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 Doutor em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosangela Ap. de Medeiros Hespanhol

PRESIDENTE PRUDENTE

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Veloso, Fernando.
V555r Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP) / Fernando Veloso. - Presidente Prudente : [s.n], 2017
430 f. : il.

Orientador: Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol
Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Redes. 2. Políticas Públicas. 3. Mercados Institucionais. 4. Agricultura Familiar. 5. Segurança Alimentar e Nutricional. I. Hespanhol, Rosangela Aparecida de Medeiros. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: REDES LOCAIS E MERCADOS INSTITUCIONAIS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA (SP)

AUTOR: FERNANDO VELOSO
ORIENTADORA: ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em GEOGRAFIA, área: PRODUÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. EDUARDO PAULON GIRARDI
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. CARLOS DE CASTRO NEVES NETO
FCT/UNESP / Pós-Doutorando Programa de Pós-Graduação em Geografia / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. CLÉCIO AZEVEDO DA SILVA
Departamento de Geociências / Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. JOSÉ GIACOMO BACCARIN
FCAV / UNESP/Jaboticabal (SP)

Presidente Prudente, 24 de abril de 2017

Aos agricultores e agricultoras familiares que labutam diariamente na esperança de uma boa colheita.

Agradecimentos

O final da tese encerra-se um ciclo, ou melhor, uma opção de vida em detrimento a uma carreira de docência na rede pública de ensino, como muitos colegas de graduação inicialmente fizeram, no ano de 2008.

Agradeço a diversas pessoas que contribuíram para que essa trajetória de Graduação e Pós-Graduação em Geografia, que se mesclaram em períodos de euforia, fábula, adversidade, angústia e de realidade:

Inicialmente a Jô, companheira nessa trajetória de vida, pela amizade e companheirismo que me fez, sem sombras de dúvidas, uma pessoa diferente da que saiu de Rio Claro no mês de fevereiro de 2004;

a duas pessoas especiais que se foram nesse caminho sinuoso de Doutorado, a minha mãe Luziete – Tia Nega (“Certo mesmo!”) e *Vó Júlia* (“Sai de minha vida!”) (*in memorian*);

ao meu pai Aparecido e minha irmã Juliana que sempre me deram apoio e suporte familiar;

às famílias Veloso e Queiroz em geral, sintam-se todos lembrados por que a lista de nomes é imensa, tios, tias, primos e primas (Rio Claro, Santa Rita d’Oeste, Três Fronteiras, Santa Fé do Sul, Americana, Santa Barbara d’ Oeste etc.)

à Rosangela Hespanhol pela orientação iniciada no ano de 2006, sempre pautada na seriedade, respeito, confiança e disposição, a quem demonstro minha eterna gratidão;

aos agricultores e agricultoras familiares pela receptividade e informações concedidas; contando um pouco de sua trajetória de vida e vivência no meio rural. A contribuição de vocês foi vital para a realização deste trabalho;

aos agentes de ATER, Paulo Martin, Sebastião, Pelozo, Maurício Konrad, Ilton e Luis Possato pela disponibilidade em nos receber e compartilhar informações para analisar os mercados institucionais e os desafios postos para a extensão rural;

aos agentes municipais de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista - Elaine, Guilherme, Vânia, Rosana, Briana, Flávia, Domingos, Luana, Aline, Eriston e Orlando pela prontidão em nos receber e fornecer informações sobre os programas pesquisados;

aos representantes das Associações de Produtores Rurais, Devanir, Luizão, Mary, Zé Barba, Carlinhos, Vitor Basso, Socorro, Amélia, Antonio Manzano e Valmir;

ao pessoal do GEDRA (Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária), pelas reuniões e seminários que contribuíram para minha formação;

ao professor Rony pela revisão do texto final da tese; a Irene e Yolima pela tradução do resumo em língua estrangeira;

aos professores Eduardo Paulon Girardi e Luciano Antonio Furini pela participação no Exame de Qualificação;

aos amigos de vida, de Graduação e Pós-Graduação e que contribuíram direta e indiretamente para esse momento. Sintam-se todos lembrados, pois sem dúvida a lista seria imensa e, poderíamos cometer a injustiça de esquecer alguém;

aos professores da Graduação e da Pós-Graduação em Geografia, que sempre com muita seriedade e compromisso contribuíram na minha formação na Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) de Presidente Prudente;

aos funcionários da FCT sempre tão solícitos quando precisei, em especial Tamae, Flávia, Cinthia, André, Ivonete, Flora, Maria, Regina, Judith, Aloísio (*in memorian*) Ciro, Edvaldo, Cezar, Cláudia, Micheli, Raquel, Francisco, Lúcia, Francisco, Alex, Nivaldo, Oscar e Marcos;

Por fim, a Universidade pública e gratuita, que tem sido duramente atacada no contexto atual. Ao programa de apoio a permanência estudantil da FCT/UNESP que forneceu recursos econômicos, desde a chegada em Presidente Prudente em 2004 até o final da graduação, na forma de Auxílio Aluguel.

Apoio Institucional

É importante frisar que a pesquisa de Doutorado contou com apoio institucional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP **(Processo nº 2013/04118-6)**.

A FAPESP, além da bolsa de estudos, também disponibilizou recursos econômicos por meio da Reserva Técnica, primordiais para a realização de diversas etapas da pesquisa (trabalhos de campo, participação em eventos, compra de equipamentos e livros) permitindo a dedicação necessária para a execução do Doutorado.

Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pela concessão da bolsa de estudos na Iniciação Científica e no Mestrado.

“Debulhar o trigo
Recolher cada bago do trigo
Forjar no trigo o milagre do pão
E se fartar de pão

Decepar a cana
Recolher a garapa da cana
roubar da cana a doçura do mel
Se lambuzar de mel

Afagar a terra
Conhecer os desejos da terra
Cio da terra propícia estação
E fecundar o chão”

*[Letra da Música “**Cio da terra**” de Milton Nascimento e Chico Buarque - imortalizada nas vozes de Pena Branca & Xavantinho].*

Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)

Resumo

A pesquisa tem como objetivo principal analisar os efeitos de dois programas de compras de produtos da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, localizados no oeste do estado de São Paulo. De forma geral, pretendeu-se averiguar os mercados institucionais, com base na estruturação de redes locais de funcionamento. Em termos de procedimentos metodológicos, procedeu-se a uma revisão bibliográfica, pesquisa documental, coleta de dados de fonte secundária e trabalhos de campo, por meio de entrevistas com agentes municipais, representantes de associações, entidades da rede socioassistencial e aplicação de formulário junto aos agricultores familiares que participam dos programas e famílias beneficiárias. As ações e programas de segurança alimentar e nutricional, que tiveram como referência principal o Programa Fome Zero, mostram que, no período de pouco mais de uma década, contribuíram efetivamente para a redução da pobreza e da miséria, retirando o país do Mapa da Fome da ONU, no ano de 2014. Ao priorizar a compra de produtos dos agricultores familiares, os mercados institucionais estimulam a produção de gêneros alimentícios e dinamizam a economia na escala local. Dessa forma, averiguou-se que os números de agricultores familiares e associações de produtores rurais envolvidos diretamente com o PAA na modalidade Doação Simultânea, nas localidades estudadas, eram expressivos, diferentemente do PNAE, no qual a comercialização de produtos envolvia menor número de organizações coletivas e de produtores rurais. Cabe destacar que a construção da rede em Adamantina permitiu a criação de um mercado institucional em âmbito municipal, o Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social -PMAIS, no ano de 2012. Ademais, a rede de distribuição dos produtos do PAA, nas três localidades pesquisadas, apresentavam problemas, com maior preocupação em Adamantina, pois o público atendido pelo Banco Municipal de Alimentos estava claramente superdimensionado e atendia a pessoas que não se enquadravam como público prioritário. Contudo, os cortes orçamentários do PAA, ocorridos desde o ano de 2015, por parte do Governo Federal, têm resultado em consequências já perceptíveis, nos municípios da região da Nova Alta Paulista, afetando negativamente agricultores, entidades e famílias beneficiárias, num cenário incerto de continuidade do programa. Além disso, foram observados certos desafios para o incremento do número de associações e agricultores familiares no PNAE, nas localidades pesquisadas, em razão de esse programa ter uma lógica operacional distinta da rede construída pelo PAA.

Palavras-Chave: Redes. Políticas Públicas. Mercados Institucionais. Agricultura Familiar. Segurança Alimentar e Nutricional.

Local networks and purchase institutional markets of family farming in the municipalities of Adamantina, Pauliceia and Tupi Paulista – São Paulo State

Abstract

The research aims to analyze the effects of two programs of purchases of products from family agriculture: The *Programa de Aquisição de Alimentos* [Food Acquisition Program] (PAA) and The *Programa Nacional de Alimentação Escolar* [National School Feeding Program] (PNAE), in the municipalities of Adamantina, Paulicéia and Tupi Paulista, located in the western part of São Paulo State. In general, the aim was to investigate the institutional markets, based on the structure of operating local networks. As methodology was performed a bibliographical review, documentary research, secondary source data collection and field work, through interviews with municipal agents, representatives of associations, entities of the social assistance network and application of form to the family farmers who participate in the programs and beneficiary families. The actions and programs of food and nutritional security, which had as main reference the *Programa Fome Zero* [The Zero Hunger Program], show that in a little more than a decade, they have effectively contributed to the reduction of poverty and misery, removing the country from the map of hunger of the United Nations, in 2014. By prioritizing the purchase of products from family farmers, the institutional markets stimulate the production of foodstuffs and encourage the economy on the local scale. In this way, it was verified that the numbers of family farmers and associations of rural producers directly involved with the PAA in the Simultaneous Donation modality, in the studied localities, were expressive, unlike of PNAE in which the marketing of products involved fewer collective organizations and rural producers. The construction of the network in Adamantina allowed the creation of a municipal institutional market, the *Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social* [Municipal Program of Agriculture of Social Interest] - PMAIS, in the year of 2012. Furthermore, the distribution network of PAA products, in the three surveyed localities had problems with greater concern in Adamantina. The public attended by the Municipal Food Bank was clearly oversized and served people who did not qualify as a priority public. However, budget reductions PAA occurred since 2015, by the Federal Government, have resulted in consequences that are already perceptible, in the municipalities of the Nova Alta Paulista region, adversely affecting farmers, entities and beneficiary families. In addition, certain challenges were observed for the increase in the number of family associations and farmers in the PNAE, in the locations surveyed, because this program has an operational logic distinct from the network constructed by the PAA.

Key-words: Networks. Public policy. Institutional Markets. Family farming. Food and nutrition security.

Redes locales y mercados institucionales de compra de la agricultura familiar en los municipios de Adamantina, Paulicéia y Tupi Paulista (SP)

Resumen

La investigación tiene como objetivo principal analizar los efectos de dos programas de compras de productos de agricultura familiar, el *Programa de Aquisição de Alimentos* [Programa de Adquisición de Alimentos] (PAA) y el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* [Programa Nacional de Alimentación Escolar] (PNAE), en los municipios de Adamantina, Paulicéia y Tupi Paulista, localizados al oeste del estado de Sao Paulo. De forma general, se pretendió indagar sobre los mercados institucionales, con base en la estructuración de redes locales de funcionamiento. En términos de procedimientos metodológicos, fueron realizadas una revisión bibliográfica, investigación documental, colecta de datos de fuentes secundarias y trabajos de campo, por medio de entrevistas con agentes municipales, representantes de asociaciones, entidades de la red socio asistencial y aplicación de cuestionarios a los agricultores familiares que participan de los programas y a las familias beneficiarias. Las acciones y programas de seguridad alimentaria y nutricional que tuvieron como referencia principal el *Programa Fome Zero* [Programa Hambre Cero], mostraron que, en un periodo de algo más de una década, contribuyeron efectivamente para la reducción de la pobreza y de la miseria, retirando el país del Mapa del Hambre de la ONU en 2014. Al priorizar la compra de productos de los agricultores familiares, los mercados institucionales estimulan la producción de productos alimenticios y dinamizan la economía en la escala local. De esta forma, se constató que los números de agricultores familiares y de asociaciones de productores rurales envueltos directamente con el PAA en la modalidad "Donación Simultánea" en las localidades estudiadas, eran significativos, diferentemente del PNAE, en el cual la comercialización de productos envolvía un menor número de organizaciones colectivas y productores rurales. Cabe destacar que la construcción de la red en Adamantina permitió la creación de un mercado institucional en el ámbito municipal en 2012, el *Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social* [Programa Municipal de Agricultura de Interés Social], PMAIS. Además, la red de distribución de productos del PAA, en las tres localidades investigadas presentaba problemas, con mayor preocupación en Adamantina, pues el público atendido por el Banco Municipal de Alimentos, estaba claramente sobredimensionado y atendía a personas que no se encuadraban como público prioritario. Así, los recortes presupuestales del PAA, ocurridos desde 2015, por parte del Gobierno Federal, han tenido como resultado consecuencias ya perceptibles en los municipios de la región de la Nueva Alta Paulista, afectando negativamente a agricultores, entidades y familias beneficiarias en un escenario incierto de continuidad del programa. Además de eso, fueron observados ciertos desafíos para el incremento del número de asociaciones y de agricultores familiares el PNAE, en las localidades investigadas, en vista de que este programa tiene una lógica operacional distinta a la de la red construida por el PAA.

Palabras clave: Redes. Políticas Públicas. Mercados Institucionales. Agricultura Familiar. Seguridad Alimenticia y Nutricional.

Lista de Figuras

Figura 1- Recursos investidos e número de beneficiários do PAA no país entre os anos de 2003 e 2015 101
Figura 2- Recursos investidos nas modalidades do PAA no país entre os anos de 2003 e 2015 106
Figura 3- Grupos de produtos comercializados no Programa de Aquisição de Alimentos no país entre os anos de 2012 e 2015 107
Figura 4- Recursos financeiros investidos e número de alunos atendidos pelo PNAE no país entre os anos de 1995 e 2015 116
Figura 5- Entidades Executoras e Compra da Agricultura Familiar no país entre os anos de 2010 e 2014 119
Figura 6- Evolução dos valores das aquisições da agricultura familiar pelo PNAE no país entre os anos de 2010 e 2014 120
Figura 7- Modelo de funcionamento do PAA na modalidade Doação Simultânea nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista e a escala dos agentes e sujeitos envolvidos 157
Figura 8- Modelo de funcionamento do PNAE nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista e a escala dos agentes e sujeitos envolvidos 159
Figura 9- Produtos comercializados pela APPRAR de Adamantina expostos no evento de Compras Governamentais no mês de outubro de 2016 215
Figura 10- Bebida láctea e leite pausterizado comercializado pela APLEMAR de Adamantina 215
Figura 11- Embalagem de polpa de fruta congelada de acerola comercializada pela ASMASARI no PNAE em Tupi Paulista 239
Figura 12- Produtos do PNAE da ASMASARI separados para a Escola Estadual CENE em Tupi Paulista 239
Figura 13- Faixa etária dos agricultores responsáveis pela unidade produtiva nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 251
Figura 14- Nível de escolaridade dos agricultores responsáveis pela unidade produtiva nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 251
Figura 15- Estrato de área das unidades produtivas pesquisadas nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 252
Figura 16- Renda familiar das unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 256
Figura 17- Tipo de atividade agropecuária realizada nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 263
Figura 18- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Adamantina 266
Figura 19- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Paulicéia 267
Figura 20- Produção de urucum no Assentamento Regência em Paulicéia 267
Figura 21- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Tupi Paulista 269

Figura 22- Parreiral de uva no bairro Tabajarinha em Tupi Paulista 269
Figura 23- Rebanho bovino leiteiro no bairro Barro Preto em Tupi Paulista 271
Figura 24- Criação de aves no Assentamento Regência em Paulicéia.....271
Figura 25- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Adamantina 273
Figura 26- Venda direta da produção de um agricultor vinculado a APPRAR na feira livre em Adamantina 274
Figura 27- Caminhão descarregando a produção de leite no laticínio da APLEMAR em Adamantina.....274
Figura 28- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Paulicéia.....275
Figura 29- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Tupi Paulista 276
Figura 30- Cultivo de seringueira com a produção de látex em Tupi Paulista.....276
Figura 31- Fontes de Informação para acessar os mercados institucionais nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 280
Figura 32- Maracujá colhido em unidade produtiva familiar vinculada a APPRAR em Adamantina.....287
Figura 33- Cultivo de goiaba em unidade produtiva familiar vinculada a APPRAR em Flórida Paulista 287
Figura 34- Caminhão da Prefeitura de Paulicéia para o transporte dos produtos do PAA no Assentamento Regência.....292
Figura 35- Veículo da Prefeitura de Tupi Paulista para o transporte dos produtos do PNAE no Assentamento Santa Rita I 292
Figura 36- Parcelamento de lavouras no Assentamento Regência no município de Paulicéia 295
Figura 37- Irrigação de Horta por aspersão no município de Tupi Paulista.....295
Figura 38- Produção de mudas de hortaliças no bairro Pavão em Adamantina.....296
Figura 39- Horta com sombrite e canteiros plastificados no bairro Prata em Adamantina.....296
Figura 40- Valores recebidos pelos entrevistados nos Mercados Institucionais nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2013/14 em (R$) 297
Figura 41- Avaliação dos entrevistados dos Programas (PAA e PNAE) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 299
Figura 42- Participação dos entrevistados nas organizações coletivas (associação, cooperativa e sindicato) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....303
Figura 43- Modalidades de Financiamento do PRONAF entre os entrevistados das associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....305
Figura 44- Ferramenta de Trabalho – Tratorito no município de Adamantina.....307
Figura 45- Ferramenta de trabalho - Arado de tração animal no município de Tupi Paulista.....307

Figura 46- Meios de produção utilizados pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 309
Figura 47- Tanque de expansão de leite no Assentamento Santo Antônio em Paulicéia 309
Figura 48- Insumos utilizados pelos entrevistados nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 311
Figura 49- Formas de irrigação utilizadas pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 313
Figura 50- Cultivo de agrião a partir da técnica hidropônica no município de Adamantina.....313
Figura 51- Instituições que prestam assistência técnica aos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 316
Figura 52- Avaliação da assistência técnica pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 316
Figura 53- Residência de um dos agricultores entrevistados no Assentamento Regência em Paulicéia 318
Figura 54- Residência de um dos agricultores entrevistados no município em Adamantina.....318
Figura 55- Origem da água consumida nas residências das unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....319
Figura 56- Destino do lixo produzido nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 319
Figura 57- Meios de transporte utilizados nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista 321
Figura 58- Bens de Consumo nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....321
Figura 59- Caixas para acondicionar os produtos do PAA e balança digital no Banco de Alimentos em Tupi Paulista 340
Figura 60- Distribuição dos produtos do PAA no Serviço Social Paroquial em Tupi Paulista 340
Figura 61- Entrega de produtos do PAA na sede da Casa da Agricultura de Adamantina.....348
Figura 62- Produtos do PAA no Banco de Alimentos de Adamantina.....348
Figura 63- Produtos do PAA na sede da Coordenadoria de Assistência Social em Paulicéia 352
Figura 64- Distribuição dos produtos do PAA em Paulicéia 352

Lista de Mapas

Mapa 1- Localização dos Municípios que integram o Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena.....27
Mapa 2- Municípios com PAA Doação Simultânea no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014.....127
Mapa 3- Localidades com Assentamentos Rurais e Comunidades Quilombolas no estado de São Paulo no ano de 2013.....128
Mapa 4- Prefeituras Municipais e o cumprimento da Lei nº11.947 de 2009 de compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014.....134
Mapa 5- Valor dos recursos do FNDE destinado pelas Prefeituras Municipais para compra da agricultura familiar pelo PNAE no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014.....135
Mapa 6- Municípios que compõem a região da Nova Alta Paulista, segundo a AMNAP.....162
Mapa 7- Associações e Cooperativas no EDR de Dracena e localidades que tiveram projetos do PAA – Doação Simultânea (2006-2015).....194
Mapa 8- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Adamantina.....246
Mapa 9- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Paulicéia.....247
Mapa 10- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Tupi Paulista.....247
Mapa 11- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Adamantina entre os anos de 2009 e 2013.....330
Mapa 12- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Tupi Paulista entre os anos de 2006 e 2013.....330
Mapa 13- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Paulicéia entre os anos de 2008 e 2012.....331

Lista de Quadros

Quadro 1- Dados do PAA (2011), amostra e total de formulários aplicados.....35
Quadro 2- Número de Formulários Aplicados por Associação de Produtores Rurais em Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....36
Quadro 3- Brasil: abrangência da ação social no âmbito federal.....83
Quadro 4- Características das Modalidades Vigentes no PAA (2016).....104
Quadro 5- Municípios e Organizações Coletivas Fornecedoras do PAA no EDR de Dracena (2006-2015).....196
Quadro 6- Variedade de produtos negociados no PAA, PNAE e PMAIS pelas associações fornecedoras de Adamantina.....207

Quadro 7- Convênios da Prefeitura Municipal de Adamantina com a APPRAR e APLEMAR (2006-2011) 218
Quadro 8- Variedade de produtos negociados no PAA e no PNAE pelas associações fornecedoras em Paulicéia 229
Quadro 9- Variedade de produtos negociados no PAA e no PNAE pelas associações fornecedoras de Tupi Paulista 237
Quadro 10- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Adamantina nos mercados institucionais 285
Quadro 11- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Paulicéia nos mercados institucionais 288
Quadro 12- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Tupi Paulista nos mercados institucionais 290
Quadro 13- Entidades da Rede Socioassistencial Cadastradas junto ao CadSUAS nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, no ano de 2016 329
Quadro 14- Síntese das entrevistas com os representantes das entidades contempladas com PAA Doação Simultânea no município de Adamantina 365
Quadro 15- Síntese das entrevistas com os representantes das entidades contempladas com PAA Doação Simultânea no município de Tupi Paulista 367
Quadro 16- Síntese das atividades desenvolvidas no Trabalho de Campo entre os meses de abril de 2014 e março de 2015 423

Lista de Tabelas

Tabela 1- Grupos de Produtos e Valores Adquiridos pela Agricultura Familiar pelo PNAE no país nos anos de 2013 e 2014 122
Tabela 2- Dados da modalidade Doação Simultânea do PAA no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2015 125
Tabela 3- Tipos de Fornecedores para o PAA entre os anos de 2011 e 2014 no estado de São Paulo 129
Tabela 4- Repasse financeiro do FNDE para o estado de São Paulo e o destinado à compra da agricultura familiar entre os anos de 2011 e 2014 133
Tabela 5- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Adamantina (2007/08) 170
Tabela 6- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Adamantina (2007/08) 171
Tabela 7- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Tupi Paulista (2007/2008) 175
Tabela 8- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Tupi Paulista (2007/08) 177
Tabela 9- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Paulicéia (2007/2008) 183
Tabela 10- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Paulicéia (2007/08) 185

Tabela 11- Número de Famílias Assentadas, área total e ano de criação dos Projetos de Assentamento em Paulicéia 189
Tabela 12- Valores do PAA na modalidade Doação Simultânea e número de agricultores fornecedores por associação no município de Adamantina (2008-2015).....203
Tabela 13- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Adamantina (2011-2014) 205
Tabela 14- Valor das aquisições dos produtos das associações pela Prefeitura de Adamantina pelo PMAIS (2012-2015) 209
Tabela 15- Valores do PAA e número de agricultores fornecedores na modalidade Doação Simultânea por associação no município de Paulicéia (2008-2015) ...221
Tabela 16- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Paulicéia (2011-2014) 227
Tabela 17- Valores do PAA e Número de agricultores fornecedores na Modalidade Doação Simultânea por associação no município de Tupi Paulista (2006-2015) 232
Tabela 18- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Tupi Paulista (2011-2014) 240
Tabela 19- Número de agricultores familiares, quantidade de DAPs, fornecedores do PAA e do PNAE nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.....248
Tabela 20- Benefícios Previdenciários (rural e urbano) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2015.....260
Tabela 21- Entidades e total de pessoas, por faixa etária, que recebem os produtos do PAA no município de Tupi Paulista.....338
Tabela 22- Entidades e Número de Pessoas Cadastradas junto ao Banco de Alimentos Municipal de Adamantina (ano 2014/2015).....346
Tabela 23- Associações de Bairro e Número de Pessoas Cadastradas junto ao Banco de Alimentos do Município de Adamantina.....347
Tabela 24- Faixa Etária das Entrevistadas que recebem produtos do PAA nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 355
Tabela 25- Benefícios de Transferência de Renda do Governo Federal para os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2015.....356
Tabela 26- Tipos de Benefícios Sociais recebidos pelas Famílias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 357
Tabela 27- Forma de conhecimento do PAA pelas famílias beneficiárias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina 358
Tabela 28- Conhecimento do nível de governo do PAA pelas famílias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina.....360

Lista de Siglas

AAFAR – Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Regência

AAFPASA – Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antônio

AAJ – Associação Agrícola de Junqueirópolis

AEE – Atendimento Educacional Especializado

AGF – Aquisição do Governo Federal

AMPROBAP – Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Barro Preto

AMNAP – Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APLEMAR – Associação de Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região

APM – Associação de Pais e Mestres

APPRAR – Associação "Passiflora" de Produtores Rurais de Adamantina e Região

ASMASARI – Associação dos Produtores do Assentamento Santa Rita I

ASPRAR - Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência

ARCA - Associação dos Renais Crônicos

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

AVIRTUPI – Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CACRETUPI - Cooperativa Agrária dos Cafeicultores da Região de Tupi Paulista

CadSUAS – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social

CadÚNICO – Cadastro Único dos Programas Sociais

CAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar

CAIC – Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização

CAMDA – Cooperativa Agrícola Mista de Adamantina

CAMFRA – Cooperativa Agrícola Mista Familiar da Região de Adamantina

CASUL – Cooperativa Agrária de Cafeicultores da Região Sul de São Paulo

CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CBRN – Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais

CEAGESP – Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo

CEASA – Centrais Estaduais de Abastecimento

CESP – Companhia Energética de São Paulo

CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento

CICMA – Companhia de Indústria, Comércio, Mineração e Agricultura

CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar

CESP – Companhia Energética do Estado de São Paulo

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis de Trabalho

CMAS - Coordenadoria Municipal de Assistência Social

CMDR – Conselho Municipal Desenvolvimento Rural

CNPJ – Cadastral do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COAF – Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

COATER - Cooperativa de Assistência Técnica e Extensão Rural

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSADs - Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPEF – Companhia Paulista de Estradas de Ferro

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CPR – Cédula de Produto Rural

CRAS – Centro Especializado de Assistência social

CREAS – Centro de Referencia de Assistência social

CRERES – Casa de Recuperação e Reintegração Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAPs - Declaração de Aptidão ao PRONAF

DER - Departamento de Estradas e Rodagens

DME – Departamento de Merenda Escolar

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

EDR - Escritório de Desenvolvimento Rural

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Alimentar

EPS - Equipamentos de Proteção Social

FAF – Federação da Agricultura Familiar

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations

FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FCAV - Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias

FCT - Faculdade de Ciências e Tecnologia

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNL – Frente Nacional de Lutas

FUNRURAL – Fundo Nacional de Apoio Rural

GAPO - Grupo de Apoio ao Paciente Oncológico

GEDRA - Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão de Industriários

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro Geografia e Estatística

IC – Iniciação Científica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice Desenvolvimento Humano Município

INAM – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSAN - Índice de Insegurança Alimentar e Nutricional

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

ITR – Imposto Territorial Rural

LEAIS - Lar Espírita Assistência Irmão Scheila

LUPA - Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MECA – Movimento Espírita Caminheiros no Amor

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MS – Ministério Saúde

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NIS – Número de Identificação Social

ODM - Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

ONGs – Organizações não governamentais

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAE – Programas de Alimentação Escolar

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor

PBF – Programa Bolsa Família

PF – Polícia Federal

PFZ – Programa Fome Zero

PGPM – Programa de Garantia de Preços Mínimos

PIB – Produto Interno Bruto

PMA – Programa Mundial de Alimentação

PMAIS – Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social

PMDR – Planos Municipais de Desenvolvimento Rural

PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

PEMH – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNS – Programa Nutrição e Saúde

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPAIS - Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social

Projeto ASA – Projeto Assistência Social de Adamantina

PROAB – Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
PROALCOOL - Programa Nacional do Álcool
PROCAB – Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAM – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PTC – Programa Territórios da Cidadania
QESE – Quota Estadual no Salário Educação
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBPS – Sistema Brasileiro de Proteção Social
SCA – Serviço Central de Alimentação
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SigPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SEIAA – Sistema Estadual Integrado de Agricultura e Abastecimento
SigPC – Sistema de Gestão de Contas
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
SIPAF – Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFAI – Centro Universitário de Adamantina
UPA – Unidade de Produção Agropecuária
UPAF – Unidades Produtivas Agropecuárias Familiares
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 26

PARTE I POLÍTICAS PÚBLICAS, MERCADOS INSTITUCIONAIS E REDES 39

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, CORRENTES TEÓRICAS DE ANÁLISE E MULTIESCALARIDADE 40

2.1 Políticas públicas e correntes teóricas de análise 47

2.1.1 Modelos marxista e neomarxista 51

2.1.2 Abordagem Neoinstitucionalista 56

2.1.3 Abordagem Cognitiva e das Ideias 58

2.1.4 Pluralismo, elitismo e incrementalismo 61

2.1.5 Abordagem das Redes de Política Pública 63

2.1.6 Atores envolvidos e participação nas Redes de Políticas Públicas 66

2.2 A multiescalaridade nos estudos geográficos 70

2.2.1 Política de escala 74

3 A PROBLEMÁTICA DA FOME E A EMERGÊNCIA DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL 81

3.1 Políticas públicas sociais no contexto brasileiro 81

3.2 Da "Geografia da Fome" à emergência dos mercados institucionais 90

3.3 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 98

3.4 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 109

3.4.1 A Lei 11.947 de 2009 do PNAE e a participação da agricultura familiar 117

3.5 Os mercados institucionais (PAA e PNAE) no estado de São Paulo 123

3.5.1 Modalidade Doação Simultânea do PAA 123

3.5.2 Compra da agricultura familiar pelo PNAE 130

4 A PERSPECTIVA DE ANÁLISE DAS REDES NA ESCALA LOCAL 141

4.1 Redes e configuração do território 141

4.2 Redes locais e horizontalidades 151

PARTE II O PAA E O PNAE E A FORMAÇÃO DAS REDES NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA 161

5 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO DE DRACENA 162

5.1 Adamantina 167

5.2 Tupi Paulista 172

5.2.1 Assentamento Santa Rita I 179

5.3 Paulicéia.....182

5.3.1 A luta pela terra e a criação dos Assentamentos Regência, Santo Antônio e Buritis.....186

6 O FUNCIONAMENTO DO PAA E DO PNAE NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA 191

6.1 Os Mercados Institucionais em Adamantina 201

6.2 Os Mercados Institucionais em Paulicéia 221

6.3 Os Mercados Institucionais em Tupi Paulista 231

7 A PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A RELAÇÃO COM OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA.....245

7.1– Perfil dos agricultores familiares, caracterização da unidade produtiva e renda familiar.....249

7.2 O perfil da produção agropecuária realizada nas unidades produtivas e os canais de comercialização 262

7.3 A relação dos agricultores familiares com os mercados institucionais 277

7.4 A participação nas organizações coletivas e os meios de produção nas unidades produtivas 302

7.5 Condição socioeconômica nas unidades produtivas.....317

8 A REDE DE DISTRIBUIÇÃO DOS PRODUTOS DO PAA NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA 325

8.1 As mudanças na distribuição dos produtos do PAA na modalidade Doação Simultânea.....325

8.2 Banco de Alimentos de Tupi Paulista.....335

8.3 Banco de Alimentos de Adamantina 342

8.4 Fundo Social de Solidariedade de Paulicéia.....349

8.5 Famílias beneficiárias pelo PAA Doção Simultânea 353

8.6 Entidades de Adamantina e Tupi Paulista beneficiárias do PAA Doação Simultânea.....363

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....372

REFERÊNCIAS.....390

APÊNDICES 408

ANEXOS 425

1 INTRODUÇÃO

O trabalho visa a aprofundar reflexões e questionamentos decorrentes da Iniciação Científica (IC) e do Mestrado. No contato com os agricultores familiares dos municípios de Tupi Paulista e Junqueirópolis (SP), no decorrer da pesquisa de IC, constatamos que estes desenvolviam um amplo leque de estratégias de reprodução social, adotadas e implementadas para manter suas unidades produtivas, após a decadência da cafeicultura, na década de 1980. No entanto, mesmo confirmada a importância das estratégias, verificamos que um número reduzido desses produtores rurais tinha acesso às políticas públicas de apoio à produção agropecuária (VELOSO, 2008).

Em virtude disso, na pesquisa de Mestrado, optamos por investigar duas políticas públicas do Governo Federal, quais sejam: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de um estudo de caso no município de Junqueirópolis.

Ao final do Mestrado, notamos que eram os produtores rurais mais capitalizados que se utilizavam do financiamento do PRONAF, principalmente para a lavoura da acerola e para a bovinocultura. Quanto ao PAA, verificamos que, em Junqueirópolis, o programa apresentava alguns problemas na sua operacionalização, uma vez que estava centralizado em uma única associação; não envolvia o conjunto dos produtores rurais do município, principalmente os menos capitalizados; não tinha por parte dos gestores municipais a iniciativa para a formação de novos grupos para entregar produtos no programa da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento); como também pelas entidades beneficiadas, as quais reivindicavam maior diversificação de produtos, pois recebiam a polpa de um único produto, no caso, a acerola (VELOSO, 2011).

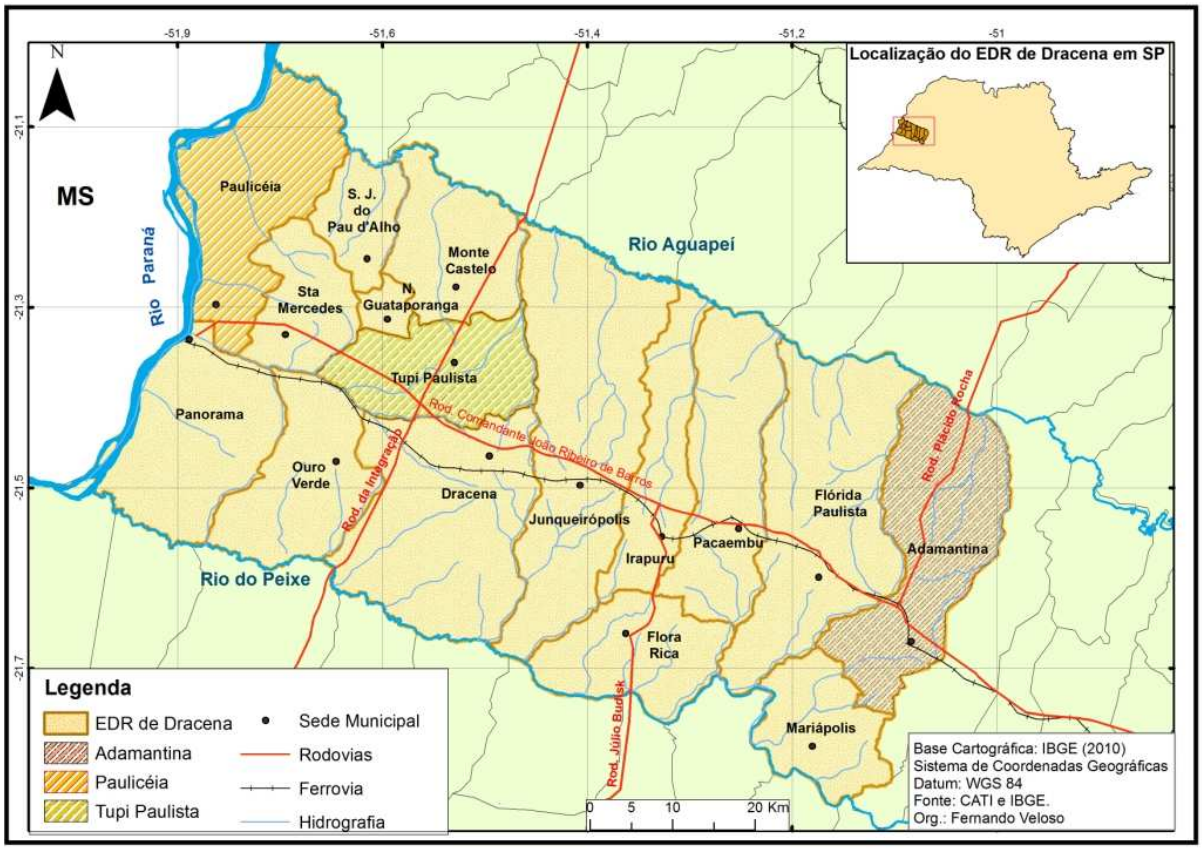
Diante disso, na presente pesquisa, propõe-se analisar os efeitos das políticas públicas de compra governamental da agricultura familiar, por meio do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, situados na região de Dracena (oeste do estado de São Paulo).

Os municípios selecionados contam com duas ou mais associações de produtores rurais, comercializando produtos nos programas de compra governamental, e se sobressaem tanto pelo volume de recursos financeiros

angariados quanto pelo número de agricultores fornecedores e pela quantia de entidades socioassistenciais e famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas.

A região de Dracena, também conhecida como Nova Alta Paulista, em virtude do seu processo de formação, está situada na porção oeste do Estado de São Paulo, integrando, de acordo com a regionalização da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), o Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena, conforme representado no Mapa 1.

Mapa 1- Localização dos Municípios que integram o Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena



Deve-se salientar que, nas primeiras décadas da colonização, a economia da região teve como base fundamental a cafeicultura. Essa atividade econômica se manteve expressiva na região de Dracena até o final dos anos de 1970, período a partir do qual ocorreu o declínio da sua produção, levando à descapitalização dos produtores – sobretudo dos pequenos – e à ampliação da migração campo-cidade.

No contexto atual, o Setor Agropecuário, mesmo em situação secundária em relação ao Setor de Comércio e de Serviços, ainda ocupa papel relevante na

economia da maior parte dos municípios, com destaque para a lavoura da cana-de-açúcar e para as pastagens com plantel bovino de corte, nas médias e grandes propriedades, e a fruticultura e a pecuária leiteira, nas pequenas propriedades rurais (GIL, 2007; HESPANHOL, 2013).

Dessa forma, acredita-se que o acesso às políticas públicas por parte dos agricultores familiares na região de Dracena possa viabilizar sua permanência no campo, e contribuir para assegurar a manutenção e o fortalecimento destes e de suas famílias, no espaço rural.

Foi a partir da década de 1990 que veio à tona a importância econômica e social da produção familiar, no espaço rural brasileiro. O marco é a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (PRONAF), além da criação de um ministério, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),[1] no Governo Fernando Henrique Cardoso, e de outros programas e políticas, no Governo Luís Inácio Lula da Silva, tais como os Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) e o PAA, no âmbito do Programa Fome Zero – PFZ.

O PAA foi implantado no ano de 2003[2] e integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O programa tem como principal objetivo integrar as demandas municipais, por meio da compra de produtos alimentícios dos agricultores organizados em associações ou cooperativas, e sua posterior doação para entidades municipais cadastradas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

O PNAE é um dos programas sociais mais antigos do país, criado nos anos de 1950. No ano de 2009, teve uma significativa alteração legislativa, por meio de Lei Federal 11.947, ao estabelecer que as Entidades Executoras (Secretarias Estaduais de Educação, Prefeituras e Escolas federais) passassem a destinar, no

[1] Uma das primeiras medidas do governo de Michel Temer, no mês de maio de 2016, por meio da Medida Provisória 726, foi extinguir o MDA e outros ministérios (Cultura; Mulheres, Igualdade Racial e Direito das Mulheres), entre outros. Num primeiro momento, fundiu o MDA com o MDS, formando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. Mas, logo recuou e incorporou o extinto MDA junto à Casa Civil da Presidência da República. No mês de agosto de 2016, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ainda vinculada à Casa Civil, que ficou ao encargo das estruturas e atribuições do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário. No trabalho, manteremos a nomenclatura MDA, pela sua importância e diversas conquistas, resultado da mobilização dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais, através de intensa luta na década de 1990 e que, a nosso ver, não podem ser desfeitas por um governo ilegítimo.

[2] Instituído pelo artigo 19 da Lei n° 10.696 de 02/07/2003 e regulamentado pelo Decreto n° 7.775, de 04/07/2012.

mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Na região de Dracena, o PAA, na modalidade Compra para Doação Simultânea, teve início no ano de 2006/07, nos municípios de Dracena, Tupi Paulista e Junqueirópolis, contabilizando 462,5 mil reais. Já no ano de 2014, o programa da CONAB destinou pouco mais de 7 milhões de reais, tendo sido operacionalizado em 12 dos 16 municípios que compõe o EDR de Dracena[3] (CONAB, 2017).

Por sua vez, o montante destinado pelas Prefeituras, na região de Dracena, para compras de produtos da agricultura familiar pelo PNAE foi de 648,3 mil reais, no ano de 2011, sendo que 9 (nove) destas[4] cumpriram o percentual mínimo de 30%. Já no ano de 2014 o valor aplicado foi de 1,1 milhão de reais, aumento de 79,1%, em comparação ao ano de 2011, sendo que (12) doze Prefeituras[5] cumpriram o percentual exigido pela legislação (FNDE, 2015).

De acordo com o Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro Geografia e Estatística - IBGE de 2006, Adamantina contava com 536 estabelecimentos agropecuários familiares, Tupi Paulista, com 386, e Paulicéia, com 152. O município de Adamantina também lidera no número de DAPs (Declaração de Aptidão ao PRONAF) Pessoas Físicas - contando com 322, Tupi Paulista, com 229 e Paulicéia, com 173, no ano de 2012 (IBGE, 2006; SEAD, 2014).

O diferencial dos municípios de Paulicéia e Tupi Paulista é a presença de Assentamentos Rurais. O município de Paulicéia conta com 116 famílias e Tupi Paulista, com 37 famílias assentadas. Em Adamantina destaca-se a criação de um mercado institucional em âmbito municipal no ano de 2012, o Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social – PMAIS. Além disso, a região de Dracena concentra grande número de organizações coletivas – associações de produtores rurais –, as quais impulsionam as políticas públicas, tanto na escala federal como estadual.

---

[3] Os municípios que tiveram projetos do PAA, na modalidade Doação Simultânea, no ano de 2014, foram: Adamantina, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Nova Guataporanga, Mariápolis, Paulicéia, Pacaembu, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista. Por sua vez, o município de Panorama contou com o PAA somente no ano de 2011.

[4] No ano de 2011, as Prefeituras de Adamantina, Dracena, Flora Rica, Junqueirópolis, Mariápolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde e Santa Mercedes cumpriram o percentual mínimo de 30%.

[5] No ano de 2014, as Prefeituras de Adamantina, Flora Rica, Flórida Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Pacaembu, Paulicéia, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista cumpriram o percentual mínimo de 30%.

A opção pelo recorte espacial nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Adamantina procurou evidenciar diferenças, semelhanças e especificidades existentes entre eles. Ao abarcar diferentes localidades, dentro de uma região, pretende-se mostrar como as políticas de escala federal têm efeitos espaciais diferenciados, seja na implantação e gestão; seja na participação das associações e dos produtores rurais; dos agentes locais e do poder público municipal; dos órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER (CATI, Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP – e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA); das entidades e famílias beneficiárias, entre outros.

Nesse sentido, pautamo-nos em algumas questões: quais arranjos territoriais na região do EDR de Dracena contribuem para que o PAA alcance números expressivos de agricultores familiares participantes? Em que medida a experiência no PAA, por parte dos agricultores familiares e das associações, teve reflexos no fornecimento de produtos para o PNAE? De que forma isso ocorreu? Como o poder público municipal e os agentes locais se envolveram, para que os programas de compra de produtos da agricultura familiar se efetivassem?

A hipótese norteadora do trabalho é de que a maior repercussão das políticas públicas na região de Dracena se deve, em grande parte, às peculiaridades regionais, devido à presença de agricultores familiares descapitalizados, mas com certo grau de organização, sobretudo por associações, articuladas e envolvidas com os órgãos de ATER, em determinadas situações subsidiadas pelo poder público municipal, as quais tendem a facilitar a inserção e a participação desses sujeitos sociais nas políticas públicas, como no caso dos mercados institucionais. Para a estruturação dos programas de compra de produtos dos agricultores familiares é necessária a constituição de uma densa rede, a fim de que os programas sejam territorializados e fortalecidos.

Em virtude disso, outros questionamentos merecem ser sublinhados: é possível que os programas analisados (PAA e PNAE) suscitem ou favoreçam a formação de redes para sua estruturação? Qual a importância dessas redes para a manutenção dessas políticas públicas ou para o acesso a outras? Quais personagens ocupam papel de destaque na formação das redes? Em que medida a ausência de determinados agentes e/ou elos dificultam o funcionamento das redes nos municípios pesquisados?

A tese que defendemos é de que o PAA e o PNAE alcançam efeitos territoriais mais relevantes, quando os agentes e sujeitos sociais se envolvem e atuam em rede, para a execução dos programas de compras públicas da agricultura familiar. A presença de figuras centrais nessa rede, como extensionistas (Casa da Agricultura, EDR, ITESP, INCRA etc.), Sindicato, agricultor ou grupo de agricultores com perfil de liderança que conseguem mobilizar os demais, para estar à frente das associações, nutricionistas, assistentes sociais, entre outros agentes locais presentes nos municípios, é primordial para que a informação circule e os programas possam ser viabilizados e executados. Do mesmo modo, quando se verifica a ausência de determinados agentes na rede, ou mesmo desarticulação entre os envolvidos, os mercados institucionais têm seu funcionamento prejudicado, sofrem descontinuidade ou são interrompidos.

A partir da problematização, contextualização do recorte territorial da pesquisa, formulação da hipótese, questões norteadoras e da tese a ser defendida, apresentamos os objetivos do trabalho.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar os efeitos de dois programas de compras de produtos da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, localizados no oeste do estado de São Paulo. De forma geral, pretendeu-se averiguar os mercados institucionais com base na estruturação de redes locais de funcionamento. O recorte temporal se estendeu do ano de 2000 até o ano de 2016.

O objetivo principal desdobra-se em outros de caráter específico, tais como:

* Averiguar as principais mudanças ocorridas no direcionamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na escala federal, em especial o PAA e o PNAE, por priorizar a compra de produtos da agricultura familiar;

* Investigar se existe articulação entre os diferentes agentes sociais, na escala regional e local, envolvidos com o PAA e o PNAE, nos municípios de Adamantina, Tupi Paulista e Paulicéia – ATER, Sindicatos, Assistência Social e Nutricionistas, Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) e de Desenvolvimento Rural (CMDR);

* Analisar os efeitos que o PAA e o PNAE exercem, no processo de organização social e econômica dos agricultores familiares participantes, famílias e

entidades beneficiárias, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, além dos rebatimentos na dinâmica local, ou seja, nas relações campo-cidade.

Para o desenvolvimento da pesquisa e a consecução dos objetivos propostos, realizamos levantamento bibliográfico, visando a aprofundar a discussão sobre a temática abordada.

A revisão bibliográfica referente aos temas abordados é um dos elementos primordiais utilizados na investigação, pois almeja fundamentar e subsidiar a construção do conhecimento científico sobre a temática em questão, proporcionando discussões e reflexões mais aprofundadas e críticas para o desenvolvimento da tese.

Também participamos de colóquios com a orientadora. Esse intercâmbio entre orientadora e orientando foi importante para a condução da pesquisa e a superação das dificuldades para obtenção de referências bibliográficas, como também na indicação de dados e informações, construção dos roteiros de entrevistas e dos formulários. Os colóquios foram fundamentais para as adequações no projeto de pesquisa, na construção dos três relatórios da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), do relatório do Exame Geral de Qualificação e da versão final de defesa da tese.

Foi igualmente feito o levantamento e a coleta de dados em fontes secundárias (do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar), na escala nacional, estadual, regional e referentes aos municípios pesquisados.

Nessa etapa, recorremos aos portais eletrônicos relacionados a seguir:

***** i) Transparência Pública do PAA" (2010-2015) e ii) Resultados Anuais do PAA (2003-2015), ambos da CONAB; iii) PAA Data (2010-2015) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS[6]; e iv) Portal da Transparência do Governo Federal da Controladoria Geral da União: coletamos dados sobre as organizações de produtores, agricultores familiares, tipos e quantidade de produtos, entidades beneficiárias, número de pessoas beneficiárias, montante de recursos por modalidade, entre outros;

***** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/Sistema de Gestão de Contas – SigPC e Plataforma de Indicadores Sociais do Governo Federal:

[6] O MDS também teve a terminologia alterada para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA, mas manteremos, no trabalho, a nomenclatura MDS.

dados sobre o Censo Escolar (alunos) e repasses financeiros para as Entidades Executoras e compras da agricultura familiar pelo PNAE. Também usamos como fonte de dados a apresentação da representante do FNDE, feita no II Seminário Alimentação Escolar e Mercados Institucionais da Agricultura Familiar, realizado no ano de 2015 (Jaboticabal/SP).

***** Portal da Transparência das Prefeituras Municipais de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista: dados sobre a compra de produtos do PNAE e Leis Municipais.

Do mesmo modo, consultamos os dados econômicos, sociais e da estrutura produtiva agropecuária referente aos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, junto aos portais eletrônicos:

* da Fundação SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados);

* do IBGE (Censo Agropecuário de 2006 e Demográfico de 2010);

***** do Atlas Brasil, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro;

***** da CATI (Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária – Projeto LUPA 1995/96 e 2007/08) e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) elaborados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural;

* do MDA - Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP (pessoa física) – e de organizações formais DAP (pessoa jurídica);

* do MDS - Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social - CadSUAS e do Cadastro Único dos Programas Sociais - CadUNICO.

Além disso, levantamos reportagens, notícias e documentos oficiais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, Plano Safra da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Mercados Institucionais na América Latina junto a Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO – ONU.

Também coletamos notícias e reportagens em portais regionais e das Prefeituras municipais sobre o PAA e o PNAE e as associações fornecedoras, nos municípios selecionados, como recorte territorial para a pesquisa. Reunimos, em acréscimo, informações a respeito dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Desenvolvimento Rural e de Leis Municipais que beneficiaram as associações de Adamantina.

Ademais, elaboramos roteiros de entrevistas semiestruturadas para aplicar junto aos representantes de entidades contempladas com o PAA e o PNAE, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Conjuntamente, organizamos um formulário a ser aplicado junto aos responsáveis pela exploração da unidade produtiva que participam dos programas investigados. Por fim, elaboramos um formulário a ser aplicado junto às famílias contempladas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina.

Além da revisão bibliográfica e da coleta de dados, efetuamos trabalhos de campo na região de Dracena. Os trabalhos de campo, inicialmente de caráter exploratório, se deram pela disciplina de Tópicos Especiais: Políticas Públicas e Agricultura Familiar. Ocorreram igualmente pelo acompanhamento dos membros do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA), os quais também desenvolviam pesquisas na região de Dracena, nos municípios de Dracena e Adamantina, durante o segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014.

O trabalho de campo foi um importante momento para a pesquisa e para o pesquisador, pois é o período em que se está *in loco*, a fim de averiguar como se estruturavam as políticas públicas pesquisadas e se havia ou não a formação de redes locais. Para Alentejano e Rocha Leão (2006), o trabalho de campo é parte fundamental do método de trabalho dos geógrafos, já que a sistematização da Geografia, enquanto ciência, deve muito ao conjunto de pesquisas e relatórios de campo organizados pelos viajantes naturalistas.

No entanto, o trabalho de campo não pode ser mero exercício de observação da paisagem, mas um aprendizado para compreendermos a dinâmica do espaço geográfico e as transformações da paisagem, a partir da relação homem-meio (ALENTEJANO; ROCHA-LEÃO, 2006).

No contexto do trabalho de campo, a entrevista comparece como uma técnica relevante, a qual nos possibilita alcançar as interfaces da temática pesquisada. Colognese e Mélo (1998) explicam que a entrevista pode ser entendida como um processo de interação social, em que o pesquisador tem o objetivo de obter informações do entrevistado, assuntos relevantes para a análise do problema de pesquisa. A técnica da entrevista visa a produzir informações com base na fala dos sujeitos, para posterior análise e decodificação.

Por isso, ao longo do desenvolvimento da pesquisa de campo, buscamos realizar entrevistas por meio de roteiros semiestruturados (ver Apêndices A, B, C, D

e F), a fim de compreender o funcionamento dos programas pesquisados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, junto aos[7]:

- Representantes das Associações de Produtores Rurais que participam do PAA e do PNAE;
- Representantes municipais da Assistência Social, Agricultura, ATER, Nutricionistas e Banco de Alimentos;
- Representantes dos Conselhos de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;
- Representante do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF) de Tupi Paulista e do Assistente de Planejamento do EDR de Dracena;
- Representantes das entidades que recebem os alimentos do PAA, em Adamantina e Tupi Paulista.[8]

A definição da amostra de agricultores familiares vinculados às associações fornecedoras dos mercados institucionais foi feita inicialmente com base nos dados do PAA de 2011, como destacado no Quadro 1.

Quadro 1- Dados do PAA (2011), amostra e total de formulários aplicados

Município	Total de Agricultores do PAA (2011)	Amostra (10%)	Total de Formulários Aplicados
Adamantina	165	17	19
Paulicéia	89	9	15
Tupi Paulista	104	11	19
Total	**358**	**37**	**53**

Fonte: Portal da Transparência do PAA e Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Nessa definição, estabelecemos como amostra 10% dos agricultores familiares participantes no referido ano. A amostra inicial foi de 37 formulários, todavia, em razão de incluir diferentes perfis de produtores rurais, nas sete associações pesquisadas, optamos por ampliar a amostra para 53 formulários (Apêndice G).

[7] As entrevistas com os agentes locais foram agendadas previamente, por meio de contato telefônico, tendo sido realizadas na sede dos órgãos que representam.

[8] No município de Paulicéia, o PAA não atende diretamente às entidades, somente famílias em situação de vulnerabilidade social.

Diante disso, elaboramos o Quadro 2 em que especificamos as setes organizações de produtores rurais que comercializam produtos nos mercados institucionais, nos três municípios selecionados, e o número de formulários aplicados.

Quadro 2- Número de Formulários Aplicados por Associação de Produtores Rurais em Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista

Associações	Município	Total
Associação "Passiflora" de Produtores Rurais de Adamantina e Região – **APPRAR**	Adamantina	16
Associação de Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região – **APLEMAR**	Adamantina	3
Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência – **ASPRAR**	Paulicéia	8
Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Regência – **AAFAR**	Paulicéia	7
Associação dos Produtores do Assentamento Santa Rita I – **ASMASARI**	Tupi Paulista	9
Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista – **AVIRTUPI**	Tupi Paulista	5
Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Barro Preto – **AMPROBAP**	Tupi Paulista	5
Total		**53**

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

A aplicação do formulário (Apêndice H) com as famílias e entidades também se mostrou relevante, para verificar os elos do PAA, tanto para quem produz como para quem recebe os gêneros alimentícios. A ideia foi ter uma amostra qualitativa, a qual, embora não tenha representatividade estatística, apresenta importantes elementos para a problemática analisada. Dessa maneira, aplicamos o formulário a 20 famílias em cada um dos três municípios pesquisados, totalizando 60.

Quanto às entidades da rede socioassistencial, entrevistamos os representantes de cinco delas, nos municípios de Tupi Paulista (Asilo São Vicente, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Creche Leais; Projeto Espaço Amigo e Movimento Espírita Caminheiros do Amor - MECA) e de Adamantina (APAE, Lar Cristão, Projeto Assistência Social de Adamantina – Projeto ASA, Lar dos Velhos e Casa de Recuperação e Reintegração Social - CRERES). No município de Paulicéia, a distribuição de alimentos é feita diretamente às famílias.

De um modo geral, pode-se afirmar que as entrevistas realizadas com os representantes das associações, agricultores familiares, agentes de ATER, nutricionistas, agentes e conselhos municipais, sindicatos, entidades e famílias beneficiárias nos possibilitaram averiguar a relevância do PAA e do PNAE, para os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

A nosso ver, isso nos oferece suporte empírico e amparado teoricamente para analisar a complexidade de situações que envolvem sujeitos com diferentes posições e visões de mundo (ALTHUSSER, 1974), de sorte a construir a participação nos programas de apoio à agricultura familiar, a qual se espacializa de forma distinta, em cada município pesquisado.

Cabe destacar que a importância dos agentes e sujeitos envolvidos foi sendo evidenciada no decorrer da pesquisa de campo, pois alguns não constavam no plano inicial de trabalho, mas se mostraram importantes, no funcionamento dos programas analisados. Contudo, cada associação consegue acessar os mercados institucionais de compra da agricultura familiar de forma diferenciada – das (7) sete organizações que participam do PAA, somente três (3) delas conseguiram ampliar a comercialização de forma constante para o PNAE.

Os dados e informações (fonte primária e secundária) foram tabulados e sistematizados, por meio de quadros, tabelas, gráficos e mapas, no intuito de nos auxiliar compreender os efeitos territoriais do PAA e PNAE, tendo como cerne o processo de estruturação de redes locais de funcionamento, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, como será evidenciado ao longo da tese.

O trabalho encontra-se organizado em duas partes, além desta introdução, as referências bibliográficas utilizadas, os Anexos e os Apêndices.

Na **Parte I** - **“Políticas Públicas, mercados institucionais e redes”**, procuramos discutir a temática da política, na Geografia, bem como as principais correntes teóricas de análise nas políticas públicas, enfocando com maior ênfase as “redes de políticas públicas”. Ademais, procuramos problematizar a relevância do raciocínio escalar, política de escala e sua construção, a partir dos sujeitos envolvidos.

Também nos propomos discutir a relevância das políticas sociais, no contexto brasileiro, resgatando a trajetória do PNAE e a criação dos mercados institucionais de compra da agricultura familiar, com o PAA, no ano de 2003, no contexto do Programa Fome Zero, e do próprio PNAE, o qual, em razão de alterações

normativas, passou a exigir que, no mínimo, 30% dos recursos federais sejam investidos na compra de produtos dos agricultores familiares. Tratamos, ainda, do conceito de redes, numa perspectiva geográfica, e sua relação na configuração do território. Procuramos estabelecer algumas reflexões sobre a relevância da estruturação de redes na escala local para o funcionamento do PAA e do PNAE.

Já na **Parte II** - **"O PAA e o PNAE e a formação das redes nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista"**, discutimos o processo de formação da região de Dracena, em particular analisando os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Também procuramos identificar a construção das redes dos mercados institucionais da agricultura familiar e o papel dos sujeitos envolvidos; ademais, apresentamos a análise dos formulários aplicados junto aos agricultores familiares, entidades e famílias beneficiárias, buscando traçar o perfil de quem produzia e de quem recebia os produtos do PAA, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

PARTE I POLÍTICAS PÚBLICAS, MERCADOS INSTITUCIONAIS E REDES

A parte I está dividida em três capítulos. No primeiro procuramos problematizar a questão política nos estudos geográficos e sua relevância para a análise das políticas públicas. Abordamos também o conceito de políticas públicas e as diferentes correntes de análise. Tratamos, ainda, da abordagem geográfica nas políticas públicas, com enfoque na problemática da escala e a perspectiva multiescalar de análise, a partir dos sujeitos envolvidos.

No segundo capítulo, propomo-nos discutir a importância das políticas sociais num país de grandes desigualdades, como o Brasil, além de abordar a problemática da fome e as ações pontuais do Estado brasileiro que perduraram até os anos 2000. Focalizamos, em acréscimo, a criação dos mercados institucionais de compra da agricultura familiar, iniciado no ano de 2003 com o PAA, no contexto do Programa Fome Zero, e do PNAE, criado na década de 1950, o qual teve importante mudança em suas normativas,[9] no ano de 2009, quando passou a determinar o percentual mínimo (30%) dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) às Prefeituras, Estados, Distrito Federal e Escolas Federais, que deve ser obrigatoriamente utilizado para a compra de produtos alimentícios da agricultura familiar. Por fim, analisamos dados desses dois programas na escala nacional e no estado de São Paulo.

No terceiro capítulo, tratamos do conceito de redes numa perspectiva geográfica e sua relação na configuração dos territórios. Procuramos estabelecer algumas reflexões sobre a relevância das redes locais e horizontalidades, como perspectiva de análise das redes de políticas públicas, cujo funcionamento depende diretamente de diversos sujeitos e agentes envolvidos na escala local, como no caso da construção do PAA e do PNAE.

[9] Lei federal n° 11.947, de 11/06/2009.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, CORRENTES TEÓRICAS DE ANÁLISE E MULTIESCALARIDADE

O tema das políticas públicas tem ganhado destaque nas últimas décadas. Diversas ciências, como a própria Ciência Política, a Administração Pública, entre outras, têm debatido questões de ordem epistemológica, correntes de pensamento, conceitos e modelos explicativos.

A Geografia tem papel relevante nesse debate, porque possui em sua base epistemológica a questão política. No período de sua sistematização, a ciência geográfica teve papel crucial na questão da unificação dos países centrais, ou mesmo na legitimação do imperialismo, nas Américas e na África.

A concepção moderna de Geografia Política, como terminologia e área reconhecida nas Ciências Sociais, tem como marco o século XIX, com a institucionalização da Geografia e a Geografia Política como campo disciplinar formal, na Alemanha, com Friedrich Ratzel. Naquele período, as Ciências Sociais eram fortemente influenciadas pelas Ciências Naturais, as quais apresentavam grande desenvolvimento, logo, os temas estudados respondiam às problemáticas da época. Nesse sentido, fica evidente a disputa por territórios e o fortalecimento dos Estados Nacionais, como elemento crucial para garantir o poder dos povos sobre os territórios ocupados (CASTRO, 2010).

> Poder e estratégias de dominação a partir do território controlado pelo Estado nacional eram questões sempre implícitas ou explicitas na agenda da geografia política nas primeiras décadas do século XX, o que fez das escalas de análise nacional e global as mais adequadas aos estudos da disciplina. (CASTRO, 2010, p. 20).

Castro (2010) salienta que, na sua origem, a Geografia Política se colocou com o compromisso de compreender o modo pelo qual a política a influenciava. Isso, obviamente, associado ao determinismo da natureza e como os fatores naturais, como distribuição dos continentes, hidrografia, clima, relevo e outras características da superfície da Terra, influenciavam o modo pelo qual a humanidade se dividia em Impérios e Estados-Nações, e como essas unidades competiam entre si por poder e influência.

Nessa perspectiva, Raffestin (1993) aponta que a Geografia Política clássica é, na verdade, uma Geografia de Estado, na qual o poder é a chave para entender a

problemática relacional, visto que, em toda relação, circula o poder, que não é nem adquirido e nem possuído, mas, de fato, exercido.

A Geografia esteve associada aos grandes interesses de expansão colonial e do imperialismo, em diversos países centrais. Por sua vez, Santos (2008a) esclarece que a ciência geográfica foi utilizada como instrumento de conquista colonial e expansão do comércio mundial, num contexto de ampliação da divisão internacional do trabalho.[10] Santos (2008a, p. 31) aponta: “Uma das grandes metas conceituais da geografia foi justamente, de um lado esconder o papel do Estado bem como o das classes, na organização da sociedade e do espaço.”

Duas limitações impediram o aprofundamento dos estudos entre processos políticos e espaço na Geografia nesse período. Primeiramente, a adoção mecânica de leis determinadas, em que o Estado é concebido como produto do meio físico. Segundo, o caráter apolítico da Geografia do Estado, uma vez que este era visto como única fonte de emanação do poder (concepção unidimensional e totalitária de poder), em que não se reconhecia a conflitualidade no interior do Estado-nação (BECKER, 1983).

Nesse sentido, predominou nas Ciências Sociais e na Ciência Política uma leitura de espaço como algo alheio ao Estado, à sociedade e suas práticas. Na Geografia, por sua vez, prevaleceram concepções amorfas do Estado, enquanto Estado-Nação, como algo externo à sociedade, isento de conflitualidades e contradições e interesses de classes (LIMONAD, 2014).

A partir disso, esse ramo da geografia foi conduzido ao ostracismo e seus temas tradicionais, como fronteiras, territórios dos Estados, entre outros, passaram a ser tratados de forma despolitizada, abandonando, assim, suas concepções teóricas anteriores (BECKER, 1983; CASTRO, 2010).

Castro (2010) pontua que o movimento de renovação da disciplina, desde o final das décadas de 1970 e 1980, trouxe para o debate a opção por uma variedade de temas e métodos (pluralismo temático e metodológico). Esse movimento mostrou interesse pelas questões políticas que se fundamentam no território como estratégia e fonte de poder.

[10] No período, os grandes interesses colonialistas e imperialistas visavam a atender ao excesso de produção e de capitais dos países centrais, e, ao mesmo tempo, usurpar dos países periféricos matérias-primas para a indústria além-mar (SANTOS, 2008a).

Diante desse cenário, Castro (2010) sinaliza dois momentos importantes na relação com o fenômeno político na Geografia, os quais, embora contraditórios, revelam que a política nunca deixou de estar em evidência.

O *primeiro*, depois da Segunda Guerra Mundial, em que se censuravam as teses da geopolítica alemã, pois os geógrafos criticavam o conteúdo estadista da disciplina, um conhecimento a serviço da ideologia expansionista, mas que subestimava a dimensão política fundadora do Estado moderno.

Já o *segundo* momento, demarcado a partir da década de 1970, com a incorporação do paradigma marxista e do método do materialismo histórico e dialético, tomando como eixo de análise as relações de classe e de poder das sociedades capitalistas. Nessa perspectiva, a questão central é a crítica ao Estado nacional, por estar a serviço da classe burguesa dominante e aos interesses do capital (BECKER, 1983; SANTOS, 2008a; CASTRO, 2010).

No entanto, a Geografia Política sempre careceu de uma base teórica que respondesse à necessidade de marcos metodológicos claros, nas relações entre espaço e política. Na atual conjuntura, as políticas públicas têm recebido destaque em diversos eventos, nas mesas redondas, espaços de diálogo para debate ou mesmo periódicos especializados sobre a temática. Essa realidade nos instiga a inserir-nos nesse debate, através de uma reflexão no âmbito da Geografia sobre as teorias e correntes de pensamento que embasam a política pública (neoinstitucionalista, marxista, cognitiva e redes de política pública), em seus diversos momentos: desenho, execução, monitoramento, avaliação, resultados etc. (SECCHI, 2010).

Nesse cenário, questionamos: a Geografia pode dialogar com as demais áreas do conhecimento no debate das políticas públicas? Ou apenas utilizar-se de conceitos já definidos por outras ciências?

Na literatura internacional, os geógrafos ingleses têm se sobressaído, sobretudo, no debate de questões de ordem geral com os planejadores e executores de políticas públicas, por dar “relevo” ao papel da Geografia nesse processo (MASSEY, 2000; MARTIN, 2001; WARD, 2005).

Martin (2001) salienta que, nas últimas duas décadas, tem ocorrido amplo debate político para se repensar e reformular as políticas públicas. O autor enfatiza que cabe aos geógrafos não apenas expor e explicar as desigualdades e injustiças inerentes ao sistema econômico-político, mas também questionar e avaliar políticas,

práticas de formulação dos programas existentes para revelar suas limitações, vícios e efeitos, além de propor e moldar o processo, a fim de melhorar os resultados.

Todavia, esse autor ressalta que o impacto da Geografia no campo da política pública, em geral, sempre foi limitado ou de pouca relevância social prática. Com raras exceções, geógrafos não são consultados ou mesmo integram quadros do governo ou prestam assessoria a organismos formuladores de políticas (MARTIN, 2001).

Outro aspecto destacado por Martin (2001) refere-se ao fato de o estudo das políticas públicas ser visto com certo preconceito, na Geografia britânica, por não conseguir avançar teoricamente e a análise se restringir a um assunto "simplesmente aplicado", meramente empírico e descritivo. Também menciona que o estudo da política pode ser facilmente induzido e subvertido (ameaçando a própria independência intelectual do pesquisador) pelas organizações de pesquisa e departamentos de governo que realizam os financiamentos. Nesse sentido, o receio é que a política pública e outros problemas sociais de pesquisa se tornem subservientes aos interesses do Estado.

Martin (2001) acrescenta que a análise política séria e comprometida exige profundo conhecimento teórico e empírico, como também dos problemas socioeconômicos que são o foco das políticas que estão sendo investigadas, corroborando a perspectiva de justiça social de Harvey. Ademais, salienta que a pesquisa geográfica nas políticas públicas tem que se apoiar numa investigação empírica persuasiva e com argumentação clara e lógica, enfocando as principais questões que devem ser julgadas (equidade e inclusão social, cidadania, democracia).

No entanto, Castro (2010) aponta que a Geografia, desde sua institucionalização como disciplina acadêmica, teve a tarefa de compreender a produção, organização e diferenciação do espaço. Para a autora, uma tarefa muito difícil, diante da complexidade do mundo em que vivemos.

Em razão disso, alguns temas têm sido privilegiados, como o problema das relações entre a política e o território, os quais emergem como componentes essenciais do processo histórico de formação das sociedades.

> Na realidade, como muitas questões e conflitos de interesses que surgem das relações sociais se materializam em disputas territoriais, as tensões e arranjos que daí surgem definem não apenas uma

> abordagem, mas um campo importante da análise geográfica. (CASTRO, 2010, p. 15).

Portanto, fenômenos importantes continuam a colocar o fato político na agenda da Geografia Política, dentre os quais: a globalização e a revalorização do local; o enfraquecimento dos Estados Nacionais e o reaparecimento dos ideais nacionalistas; a expansão da democracia e a intensificação da pobreza; o fortalecimento dos movimentos sociais etc. Isso evidencia a pertinência de temas tradicionais e respostas que a disciplina tem de fornecer às novas questões impostas, na atualidade (MARTIN, 2001; SMITH, 2000; HARVEY, 2005; HAESBAERT, 2007; CASTRO, 2010; SERPA, 2011).

Castro (2010, p. 17) ressalta:

> A geografia política pode então ser compreendida como um conjunto de ideias politicas e acadêmicas sobre as relações da geografia com a política e vice-versa. O conhecimento por ela produzido resulta da interpretação dos fatos politicos, em diferentes momentos e em diferentes escalas, como suporte numa reflexão téorico conceitual desenvolvida na própria geografia ou em outros campos como a ciência política, sociologia, antropologia, relações internacionais, etc. (CASTRO, 2010, p. 17).

Todavia, a autora assevera que, devido a essa ampla gama de temas, paradoxalmente, se evidenciam duas realidades distintas, no âmbito da Geografia política, impostos na contemporaneidade. O primeiro determina um ponto forte, pois, o enfoque na lógica espacial da política, faz emergir questões relativas aos fenômenos que resultam da organização e da gestão coletiva da sociedade e como estes afetam e são afetados pelo espaço. Noutro patamar, revela uma fragilidade, em razão da diversidade de temas e da dificuldade de construir uma base teórica metodológica abrangente e coerente (CASTRO, 2010).

Também esclarece que não é possível defender total desinteresse ou imparcialidade dos pesquisadores e analistas. Na realidade, existe uma fluidez da política, de sorte que a dificuldade de apreender todo o seu significado, no período em que o fato ocorre, não permite separar a agenda temática da disciplina dos seus contextos históricos e geográficos (CASTRO, 2010).

Desde a década de 1980, no contexto da redemocratização do Brasil e da emergência de esferas de participação social, diversos temas, como a descentralização, foram debatidos tanto na vida cotidiana como na Academia.

Nesse sentido, Castro (2010) ressalta que, na agenda atual da disciplina, temas tradicionais estão longe de serem superados, como têm sido incluídos novos problemas que se impõem nas relações entre a sociedade e os espaços políticos. É nisso que reside a complexidade do momento atual, no qual diversos conflitos emergem, tendo como cerne a questão geográfica.

Diante disso, a Geografia política, como uma das divisões da ciência geográfica, reflete as questões colocadas pelas dimensões intrínsecas entre a política – controle dos conflitos de interesses, decisões de ações – e o território como base simbólica e material do cotidiano da sociedade. Em consequência, a geografia política congrega amplo conjunto de temas que apontam as transformações na atualidade, em suas diferentes escalas (CASTRO, 2010).

Nesse cenário, Serpa (2011) ressalta que a especificidade do conhecimento geográfico com relação às políticas públicas está na dimensão espacial. Para o autor, a Geografia pode fornecer importante contribuição para esse debate, seja por meio de questionamentos sobre a distribuição espacial dos programas, planos e projetos no território nacional, seja pelas desigualdades regionais associadas à formulação e implantação das políticas públicas.

O autor afirma que os problemas na articulação das escalas e recortes também são comuns. Assim,

> [...] a Geografia tem muito a colaborar e a dizer também na questão da articulação de escalas e recortes espaciais, muitas vezes ignorada ou relegada a um segundo plano, quando se trata de políticas públicas que buscam articular programas com participação de diferentes níveis de governo no país. (SERPA, 2011, p. 38).

Serpa (2011) destaca o papel das representações espaciais como norteadoras de políticas públicas. Aponta que teorias e modelos de localização e desenvolvimento regional tiveram uma tradição no país, especialmente na Nova Geografia (também chamada de Geografia Quantitativa). Todavia, esses modelos na forma de políticas públicas, no território nacional, não obtiveram êxito na equalização das desigualdades regionais.

Serpa (2011) questiona o fato de as políticas públicas se pautarem em critérios estritamente econômicos. Nesse aspecto, o autor concorda com Santos (2007), em sua obra *Espaço do Cidadão*, na qual o autor evidencia que a sociedade é mais que a economia, ou seja, é ideologia, cultura, religião e organizações formais e informais. Salienta também que, no país, as massas populares foram despertadas

para a necessidade, o interesse e as vantagens da ampliação do consumo, mas não para o exercício pleno da cidadania.

Na visão de Serpa (2011), as abordagens culturais e dialéticas para a questão das desigualdades socioespaciais (no país) abrem novas perspectivas para a Geografia como conhecimento básico e fundamental para a formulação e a implementação de políticas públicas, nos mais variados recortes do território nacional.

Serpa (2011) chama a atenção para a necessidade de articulação de política e cultura, numa abordagem ao mesmo tempo dialética e cultural das políticas públicas.

> Um novo caminho para uma abordagem a um só tempo dialética e cultural das políticas públicas sob um viés geográfico passa necessariamente pela articulação dos conceitos de política e cultura. Parte-se, aqui, da premissa básica que cultura e política são fenômenos da esfera pública, pois ambos, como indicados por Hannah Arendt, baseiam-se na capacidade de julgamento e de decisão. (SERPA, 2011, p. 40).

O autor utiliza-se também de Mitchell (1999), de modo a salientar que a ideia de cultura funciona em meio e através de relações sociais de produção e reprodução, na qual a cultura assume valor de troca.

Martin (2001) adverte que o interesse da Geografia humana nos estudos culturais, nas últimas décadas, tem negligenciado o desenvolvimento desigual do capitalismo, de sorte que conceitos como “classe”, “desigualdade” e “conflito” desapareceram do debate acadêmico. Nesse viés, problemas sociais importantes, como pobreza, desigualdade de acesso a serviços públicos e sociais, habitação, desemprego, dentre outros, têm sido pouco considerados pela Geografia humana pós-moderna. Tal fato faz prevalecer o surgimento de uma política de particularismos (gênero, raça, sexualidade etc.), a qual se concentra nas diferenças, porém, não consegue explorar as motivações estruturais subjacentes, posição que limita o alcance de uma ação social coletiva de intervenção.

Serpa (2011) faz ressalva sobre os recortes definidos de cima para baixo e questiona o sentimento de identificação e pertencimento das pessoas, que não é em conta. Conforme o autor, é impossível atingir a cidadania completa sem a dimensão espacial. Ele propõe romper com a escala municipal e estadual, por meio de uma espécie de escala intermediária (regional), com câmaras representativas que prescindam do componente territorial.

> São essas variáveis que estão em jogo para a análise das políticas públicas no Brasil por um viés geográfico: escalas, território, poder, região, cultura, identidade e cidadania. Elas oferecem a oportunidade para a Geografia avançar nessa discussão, norteando-se por uma abordagem dialética e cultural para a análise das políticas públicas [...] Isso dá a Geografia também um papel ativo no campo político, voltado para a construção de “um novo modelo cívico” como apontado por Milton Santos. (SERPA, 2011, p. 46).

Mascaro (2013) assinala que a dinâmica de classes perpassa a ação estatal, mesmo que esta não a reconheça ou busque intencionalmente embaralhá-la, privilegiando a ação individual. De acordo com autor, o reconhecimento jurídico de grupos organizados e sindicatos faz por acolher, nos termos e quadrantes do próprio Estado, a luta de classes.

> A mesma dinâmica de constituição e configuração dos indivíduos e classes por meio de relações estruturais capitalistas e estatais se dá também no que tange aos grupos sociais. Como as economias capitalistas e os Estados se assentam sobre tecidos sociais preexistentes, nessas redes já enraizadas historicamente, instituições sociais encontram-se estabelecidas e hábitos, valores, preconceitos, dispositivos sociais, táticos e técnicos de controle e sujeição já se encontram dados. O Estado reconfigura todo esse complexo tecido social, reconstituindo a dinâmica de indivíduos, grupos e classes a partir da forma. (MASCARO, 2013, p. 65).

Ainda assim, Rodrigues (2011) completa que é fundamental entender melhor as causas e consequências das decisões públicas, para avaliar se as políticas executadas em determinados momentos e contextos estão de fato atingindo os alvos “certos”. Em acréscimo, políticas públicas que podem funcionar em uma área não necessariamente funcionam em outra, pois especificidades locais e regionais precisam ser levadas em conta para refletir condições particulares e limitações de grupos sociais, num determinado contexto socioespacial (MARTIN, 2001).

A partir dos apontamentos sobre os desafios contemporâneos postos pela Geografia, no momento de pensar e elaborar as políticas públicas, buscamos, na sequência, realizar a discussão teórica sobre as políticas públicas.

2.1 Políticas públicas e correntes teóricas de análise

A explicação e a solução política de determinados problemas sociais, políticos e ambientais são produtos de múltiplas causas e condições e, dificilmente, podem ser enquadradas dentro de fronteiras disciplinares rígidas. Desse modo, a análise

para a pesquisa política mais eficaz requer a colaboração de pesquisadores de diferentes disciplinas, com distintas formas de atuação e com perspectivas distintas (MARTIN, 2001).

Marques (2013) parte do pressuposto de que política pública é um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, num sentido amplo. Nesse viés, com base em Jobert e Muller (1997), enfatiza que se trata de analisar por que e como o Estado age, ou seja, o “Estado em ação”.

Rodrigues (2011) enfatiza que o conceito de políticas públicas não é único, uma vez que varia conforme o enfoque teórico usado e o contexto social no qual ele é aplicado.

Marques (2013) remete a uma crescente politização no processo de produção de políticas públicas, permeadas cada vez mais por processos complexos, circunscritos por diversas dinâmicas de poder, embora esteja em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que os cercam, construídos e modificados pelos atores sociais envolvidos.

Na visão de Rodrigues (2011), o interesse pelo estudo das políticas públicas tem aumentado nas últimas décadas por diversas razões. Dentre elas, podem ser indicadas: i) por afetar, em diversos aspectos, a nossa vida cotidiana; ii) pelos tributos pagos pelos cidadãos e o retorno nos serviços à população; iii) pelas razões de uma política pública ser adotada (e não outras), ou mesmo porque o governo age de determinada forma com respeito a certo problema.

Rodrigues (2011), com base em Bobbio (1998), afirma que se pode definir políticas públicas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade, por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sendo que essas ações da administração pública pertencem também às atividades de auxílio imediato no exercício do governo. A autora destaca que a política nasce na Grécia Antiga com Aristóteles, no século IV a.c.; que a entende como arte ou ciência do governo, com a qual se estabelecia as diversas formas de governar a *pólis*. Nogueira (2004) menciona que Aristóteles vinculava a política à comunidade dos homens. A *pólis* seria sempre uma construção política, produto de uma sociedade que estabelecia regras e leis destinadas a disseminar justiça, liberdade, igualdade e princípios da ordem, pelos cidadãos dotados de educação e disposição.Na Era Moderna, a política adquire nova roupagem e passa a ser empregada como “ciência do Estado”

ou “ciência política”, isto é, faz referência ao Estado e está estreitamente vinculada ao poder (RODRIGUES, 2011).

Embora a concepção aristotélica suponha a política como algo que não se pode isolar num lugar exclusivo ou desconectado do social mais abrangente, “[...] ela é, na verdade, o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: o espaço instituído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias.” (NOGUEIRA, 2004, p. 29).

Teixeira (2002) assevera que políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e o Estado. Ressalta que essas ações envolvem normalmente aplicações de recursos públicos e aponta as omissões e as “não-ações” como forma de manifestação política.

Rodrigues (2011) salienta que a política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, objetivos e valores são os mais divergentes possíveis, tomam decisões conjuntas, as quais condicionam o conjunto dessa sociedade. A partir disso, quando essas decisões coletivas são tomadas, convertem-se em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Essa autora enfatiza quem são os atores políticos na sociedade: Estado, gestores públicos, sociedade civil organizada e cidadão comum. Desse modo, entende que as políticas públicas são resultado da atividade política e, como envolvem mais de uma decisão (as quais estão revestidas da autoridade soberana do poder público), requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos propostos (RODRIGUES, 2011).

Todavia, Teixeira (2002) adverte que o poder é uma relação social que engloba atores com projetos e interesses diferenciados ou mesmo contraditórios. Assim, as políticas públicas se realizam num campo extremamente contraditório, em que se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação.

Raffestin (1993) pontua que o poder não é uma categoria espacial e nem temporal, mas que está presente em toda a produção que se faz no tempo e no espaço. No entanto, este não é fácil de ser representado, contudo, é, sem sombra de dúvidas, decifrável.

Nogueira (2004) assinala igualmente que a política é a arena na qual os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais sujeitos envolvidos. Para isso, é praticado um arsenal de recursos de comando e opressão, dentre os quais força, coação, ameaça, sedução, ocultamento, sagacidade, inteligência, sensibilidade e o jogo com paixões e emoções.

No entanto, Nogueira (2004) indica que a política, mesmo tendo sua natureza conflituosa e tensa, não é predominantemente isso. O autor aposta nas vantagens de uma comunidade ampliar as margens de liberdade, interferir nas decisões coletivas e reconstruir os fundamentos da vida comum.

Sen (2000) defende a ideia de desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas entre as esferas econômicas, sociais e políticas. Atribui diferentes papéis às instituições e inclui o mercado, governo, partidos políticos e outras organizações da sociedade civil para um constante diálogo. Todavia, também destaca o papel das diferenças culturais nesse processo, igualdade ou não entre sexos, tamanho das famílias, tratamento do meio ambiente, níveis de corrupção etc. Ou seja, a liberdade é mediada por valores que são influenciados por discussões públicas e interações sociais, as quais refletem igualmente as liberdades de participação.

Nogueira (2004) aponta que a política é, enfim, uma prática, um ambiente institucional, uma arte e uma ciência ou, ainda, que esta não existe nem pode ser pensada fora da sociedade que a determina e, em última instância, a explica.

> A política solicita uma concessão difícil de ser feita: ela pede que os individuos 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 tanto, as visões de políticas públicas também variam conforme a orientação política: neoliberal e socialdemocracia, por exemplo. O processo de globalização torna o processo de formulação de políticas públicas muito mais complexo, por estarem em jogo interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões, quando estas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais (TEIXEIRA, 2002).

Grisa (2010) pondera que são vários os elementos a interferir nas políticas públicas, a partir das diferentes abordagens teóricas (neomarxista, neoinstitucionalista, cognitiva e rede de políticas públicas).

Cada uma dessas abordagens traz contribuições no tempo e no espaço para a análise das políticas públicas, contudo, elas isoladamente não dão conta da complexidade que as envolve. Ideias, instituições e atores sociais distintos encontram-se entrelaçados nas políticas públicas e se influenciam, de sorte que as diferenças não devem ser ignoradas (GRISA, 2010; RODRIGUES, 2011).

Na sequência, traremos alguns modelos de abordagens no âmbito das políticas públicas, dentre as quais se destacam os modelos marxista e neomarxista, neoinstitucionalista, cognitivo e de redes.

2.1.1 Modelos marxista e neomarxista

Carnoy (1988) e Harvey (2005) enfatizam que Marx teve a intenção de escrever um tratado sobre o Estado, mas nunca começou esse projeto. Neste sentido, a concepção de Estado está difusa em todos seus textos, assim como nos trabalhos de Engels.

Na verdade, Marx colocou o Estado em seu contexto histórico, enfatizando que não é ele que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. Além disso, ele representa o instrumento essencial de dominação de classes (instrumento coercitivo) na sociedade capitalista, e não está acima dos conflitos de classes, porém, envolvido diretamente neles (CARNOY, 1988).

Harvey (2005) assinala que é difícil imaginar o surgimento do capitalismo sem o exercício do poder estatal e sem a criação de instituições estatais, que prepararam o terreno para a emergência das relações capitalistas. Adverte também que é um erro apostar no funcionamento do capitalismo sem o envolvimento estreito e firme do Estado.

Assim, o Estado mudou suas funções com o crescimento e o amadurecimento do capitalismo. Por outro lado, as formas como o Estado atua variaram muito desde o período feudal ou mesmo nas formas contemporâneas (burguesas), diferenciando-se de lugar para lugar.

> As diferenças políticas entre esses países precisam ser entendidas contra o pano de fundo dessas diversas experiências históricas, e

> das tradições culturais e políticas das quais essas diferenças se originaram. Também temos de levar em consideração as instituições do Estado, e as relações que se expressam por meio dessas instituições, como no constante processo de serem reformadas e remodeladas. (HARVEY, 2005, p. 91).

Conforme Harvey (2005), poucos marxistas se dedicaram ao tema do Estado até a década de 1960, quando a questão foi recolocada no primeiro plano da análise.[11] Grisa (2010) destaca que, a partir desse período, o debate marxista sobre a relação entre o Estado e o capital é atualizado por essa nova corrente: neomarxista.

Harvey (2005) aponta que o renascimento do interesse pelo Estado demorou para ocorrer, pois há poucos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente ligados direta ou indiretamente por políticas de Estado.

Portanto, o Estado se origina da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade. Diante disso, são diversos os instrumentos de dominação que a classe dirigente exerce, em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem comum como verdadeiramente universais: a lei, a tributação; a coação – podem ser transformados pela luta política em instrumentos de dominação de classe (HARVEY, 2005).

Nesse viés, é imperativo do Estado preencher funções básicas para o capitalismo se reproduzir como sistema contínuo, pois se organiza para sustentar a relação capital/trabalho. Além disso, o Estado também tem de funcionar como veículo pelo qual os interesses dos capitalistas se sobressaem em todos os campos da produção, circulação e troca (HARVEY, 2005).

Nessa perspectiva, a função do Estado é de criar a possibilidade da própria reprodução do capital, ao assegurar, por meio do aparato estatal, a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos (MASCARO, 2013).

Harvey (2005), por sua vez, procura desmistificar a assertiva marxista de que o Estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os negócios comuns da burguesia.

> Em geral, o Estado e, em particular o sistema legal, possuem um papel crucial a desempenhar na sustentação e na garantia da estabilidade desses relacionamentos básicos. A garantia do direito

[11] Autores como Miliband, Poulantzas, Offe, Altvater, O'Conner e Laclau. Carnoy (1988) ressalta que esses autores têm aspectos em comum, mas também apresentam divergências do ponto de vista teórico.

> da propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilidade do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) estão todos dentro do campo de ação do Estado. (HARVEY, 2005, p. 82).

Como também indica Mascaro (2013),

> [...] o Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados. (MASCARO, 2013, p. 18).

No entanto, Mascaro (2013) salienta que o Estado, como se apresenta na atualidade, em sua manifestação moderna e capitalista, inicia uma separação clara entre domínio econômico e domínio político. Na sua visão, nos modos de produção anteriores ao capitalismo, não havia separação entre os que dominavam economicamente e os que dominavam politicamente; de forma geral, eram os mesmos grupos e indivíduos, seja nas sociedades feudais, seja nas escravistas, por exemplo.

No contexto atual, o Estado aparece como terceiro elemento em relação à dinâmica entre capital e trabalho. Porém, adverte, não é um adendo ou um complemento, contudo, parte necessária da reprodução capitalista, um ponto nodal das relações capitalistas (MASCARO, 2013).

Nisso aparece a dificuldade em perceber a conexão entre capitalismo e Estado, pois este não é nenhum burguês em específico, nem está em sua função imediata. Ademais, também não deve ser visto como neutro ou à disposição da burguesia, para que nele exerça o poder. “É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado.” (MASCARO, 2013, p. 19).

> A existência de um nível político apartado dos agentes individuais dá a possibilidade de influir na constituição de subjetividades e lhes atribuir garantias jurídicas e políticas que corroboram para a própria reprodução da circulação mercantil e produtiva. E, ao contribuir para tornar explorador e explorado sujeitos de direito, sob um único regime político e um território unificado normativamente, o Estado constitui, ainda afirmativamente, o espaço de uma comunidade, no

> qual se amálgama de capitalistas e trabalhadores sob signo de uma pátria ou nação. (MASCARO, 2013, p. 19).

Considerando a dinâmica relacional entre capital e Estado, Harvey (2005) acrescenta:

> O Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo. (HARVEY, 2005, p. 83).

Poulantzas (2000) concebe o Estado como um processo social intrínseco à sociedade capitalista e não como algo alheio ou externo, rejeitando a ideia deste como uma entidade instrumental.[12] Nessa concepção, o Estado é compreendido numa relação de forças que condensaria os conflitos entre classes e frações de classe. Ou seja, é impossível compreender a organização e as funções do Estado, sem o papel mediador do conflito entre as classes dominantes e dominadas – especialmente no intuito de dividir e desorganizar as massas dominadas e, ao mesmo tempo, fazendo algumas concessões.

Além disso, Poulantzas (2000) amplia o pensamento de Gramsci, apontando que o Estado é parte da hegemonia (ideológica) da classe dominante somada ao aparelho repressivo. Assim, o Estado é parte e resultado da luta de classes, como também desempenha papel econômico fundamental, ao reproduzir as condições gerais das relações de produção (CARNOY, 1988).

Harvey (2005) enfatiza que não existe homogeneidade no interior da classe capitalista, sendo que esta se decompõe em frações. Tais fragmentações geram conflitos no interior da classe capitalista, o que pode se tornar muito destrutivo. Nesse viés, o Estado desempenha o papel de árbitro entre os interesses conflitantes.

Harvey (2005), embasado nas análises de Miliband (1969), considera que a própria fragmentação do Estado em instituições separadas, como, por exemplo,

[12] De acordo com Poulantzas (2000), na visão leninista de Estado, este se funde com o capitalismo e está a serviço dos capitalistas monopolistas. Assim, o Estado se reduz a um apêndice do poder da burguesia monopolista e não tem autonomia e relevância política própria (CARNOY, 1988).

governo central, burocracia administrativa, aparelho repressivo (forças armadas, polícia militar), poder judicial, governos subnacionais, assembleias legislativas, o torna difuso e dificulta que qualquer fração do capital conquiste controle total de todos os instrumentos de dominação de classe.

Nessa perspectiva, a elite econômica e a elite estatal podem não ser as mesmas, ou seja, estas não têm controle dos meios de decisão política e o que os une é a confluência do mesmo sistema de valores e representação da sociedade. Logo, as referidas elites são entidades diferentes, separadas e ocupam espaços distintos, conquanto não haja dúvida de que a elite econômica detém uma porção substancial de poder e influência política e sempre se faz representada (CARNOY, 1988; HARVEY, 2005).

Outro elemento sublinhado por Harvey (2005), com base em Gramsci, é a ideologia, a qual adquire grande importância para controlar direta e indiretamente o fluxo de informações e ideias. Ou seja, para preservar sua hegemonia, na esfera política, a classe dirigente tem de fazer concessões que não são de seu interesse imediato, todavia, é algo que se mostra vantajoso em longo prazo, pois estabiliza o mercado e a acumulação.

Carnoy (1988), fundamentado em Althusser e Gramsci, destaca que, dentro do contexto da ideologia dominante, o bloco que está no poder é a expressão das diversas frações da classe dominante. Por intermédio do bloco no poder é que a ideologia se constitui numa série de práticas materiais e imateriais (costumes e morais), as quais são unificadas para governar e agir como “cimento” nas ligações das relações sociais, políticas e econômicas.

Althusser (1974) aponta que a ideologia, em geral, é um constructo que transcende qualquer história das formações sociais e das lutas de classes que nelas se desenvolvem. Assim, quem os unifica ou exerce a hegemonia, mesmo com suas contradições e interesses diversos, é a ideologia dominante – que é da classe dominante. A ideologia da classe dominante não é obra do acaso, da graça divina e nem da simples tomada de poder do Estado, já que esta é construída numa duríssima e interrupta luta de classes. Desse modo, os diversos aparelhos ideológicos de Estado (religioso, educacional, familiar, jurídico, político sindical, informação e cultural) se unem para a reprodução das relações de produção.

Nesse sentido, quem apropria-se dos aparelhos de Estado, cumpre papel preponderante para a reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais

e da dominação por uma determinada classe. “A ideologia é, pois, parte da luta de classes, a relação dentro da qual a dominação de classe funciona.” (CARNOY, 1988, p. 133).

Löwy (1985) assevera que as ideologias, utopias e visões sociais de mundo são produtos sociais e devem ser compreendidos e analisados em seu desenvolvimento histórico, pois não são princípios eternos e nem verdades absolutas. Com efeito, elas são resultantes da ação e da interação, da produção e da reprodução da sociedade pelos indivíduos.

Em consequência, percebemos que a complexidade de compreender as diferentes concepções de Estado, e como isso tem influência decisiva no sistema capitalista e no processo de construção e formulação de políticas públicas. Isso ocorre no plano macroeconômico (política monetária e fiscal), ao privilegiar determinados segmentos como no caso do rentistas, ao agir para o enxugamento da máquina estatal, por meio de cortes e congelamento dos investimentos em áreas como Educação e Assistência Social, para assegurar o processo de acumulação de certos grupos econômicos. As diversas frações de classes no interior do Estado disputam os recursos e agem conforme os interesses que representam. Na sequência, tratamos das principais correntes de análise nas políticas públicas.

2.1.2 Abordagem Neoinstitucionalista

A abordagem neoinstitucionalista põe em evidência a relevância das instituições na determinação das políticas públicas.

Rodrigues (2011) enfatiza que, na abordagem neoinstitucionalista, o Estado, através de suas organizações e instituições, passa a desenhar o processo de formulação de políticas. Essa corrente evidencia que a implementação de políticas públicas pode esbarrar numa série de dificuldades e constrangimentos, causados pelas próprias regras e disposições legais que regem cada uma das instituições políticas. Ou seja, as instituições não são neutras, possuem atores e estruturas, na maioria das vezes, rígidas e bem delimitadas.

Pérez Sánchez (2005) lembra que o desenho e o desenvolvimento de políticas públicas não ocorrem em espaços jurídicos e administrativos neutros ou tranquilos, mas numa arena política em que imperam lutas, negociações e disputas entre as forças políticas.

A autora sublinha que, raramente, as políticas são decididas e desenvolvidas por uma única organização, porém, implicam normalmente a inter-relação de várias, de diferentes níveis administrativos e atores sociais diversos.

Rodrigues (2011) aponta que a contribuição do modelo institucionalista para as políticas públicas corresponde

> [...] ao fato de ele não apenas iluminar o nosso entendimento de que os indivíduos e grupos sociais têm força para influenciar as políticas públicas, mas também as próprias regras que regem as instituições (como o Estado) têm papel relevante e influenciam a forma pela qual as políticas públicas são formatadas. (RODRIGUES, 2011, p. 60).

Portanto, as instituições em sociedades nas quais o sistema democrático funciona de fato têm relação direta não só com a tomada de decisões, mas também com os canais de acesso a essas deliberações. As correntes neocorporativistas na Europa ocidental e a de subsistemas, nos Estados Unidos, contribuíram com a representação de interesses nas políticas públicas. Assim, o desenvolvimento de cada corrente está atrelado intimamente aos interesses econômicos (sindicatos e organizações empresarias) e à realidade política vivenciada nesses países, na década de 1970 (REAL DATO, 2005).

A luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é, de certa forma, mediada por instituições políticas e econômicas que podem privilegiar determinados grupos, em detrimento de outros. A maneira pela qual o Estado faz a mediação desses conflitos existentes é um dos indicadores do grau de democracia.

Grisa (2010) explicita que essa corrente pode ser dividida em três linhas principais: da escolha racional, histórica e sociológica.

- ✓ **Neoinstitucionalismo da escolha racional**: as políticas públicas são resultado do jogo entre Presidência da República, Agências Regulatórias e a própria burocracia estatal, cada um atuando segundo seus interesses. Conforme Grisa (2010), essa corrente fornece importantes contribuições, ao demonstrar como jogos políticos, conflitos de interesses e regras formais e informais interferem na elaboração das políticas públicas. Todavia, esta apresenta limitações, como o fato de ser extremamente funcionalista e subestimar as assimetrias de poder;
- ✓ **Neoinstitucionalismo histórico**: instituições, procedimentos, protocolos e normas e convenções oficiais são incorporadas e acabam por influenciar as características de cada contexto local e as propriedades herdadas do

passado, que condicionam as políticas posteriores, ou seja, analisam a dependência de caminho. No caso brasileiro, quanto às políticas agrícolas, essa corrente permite evidenciar como os diferentes interesses de certos grupos sociais determinam o acesso privilegiado aos recursos, deixando transparecer relações assimétricas;

- ✓ **Neoinstitucionalismo sociológico**: esta concepção rompe a dicotomia entre instituição e cultura, tratando a cultura como instituição e refletindo a relação entre instituições e comportamentos individuais. Assim, as instituições surgem muito mais em função da legitimidade social que conferem às suas organizações e adeptos do que sua eficiência (como atesta a escolha racional).

Grisa (2010) alude ainda ao papel importante do neoinstitucionalismo. Contudo, essa perspectiva, ao focar exclusivamente nas instituições, tem dificuldade para incorporar atores da sociedade civil, os quais, com os processos de democratização, têm sido estimulados a participar na gestão das políticas públicas, desde a década de 1990, como no caso brasileiro.

2.1.3 Abordagem Cognitiva e das Ideias

Romano (2009) e Grisa (2012) enfatizam que essa concepção ganha relevância nos anos de 1980 e 1990, ao revelar o papel do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças nas políticas públicas, principalmente na França, Estados Unidos e Inglaterra.

Grisa (2012), fundamentado em Muller (2008), salienta que a abordagem cognitiva enfatiza a compreensão a partir das ideias, crenças e representações construídas pelos diversos atores, na formulação da sua relação com o mundo. Já com respeito às ideias, pauta-se em Surel (2000) e enfatiza que estas abarcam um conjunto de representações, quadros de análise e esquemas interpretativos, compreendendo as políticas públicas como produto de interações sociais que dão lugar à produção de representações, ideias e valores comuns.

Nessa perspectiva de análise, os interesses são fundamentais tanto para entender as mudanças e as “inovações” das políticas públicas quanto para conceituar as ideias na sua elaboração e o papel da aprendizagem que os estudos empíricos revelam, nos diferentes contextos institucionais (ROMANO, 2009).

Romano (2009) identifica duas vertentes na abordagem cognitiva. A *primeira* representa a maioria dos estudos, em que se ressaltam os ideais e as crenças como variáveis independentes, ou seja, tanto o aprendizado como a adaptação *path dependecy* (dependência de caminho – experiências anteriores) na resolução de problemas seriam processos fundamentais que embasariam as mudanças institucionais. A *segunda* enfoca as elites burocráticas e as comunidades epistêmicas, pois, na sociedade contemporânea, os grupos que possuem o conhecimento técnico cumpririam papel fundamental, quer na inação, quer na implementação de uma política pública particular.

Grisa (2012, p. 22) pontua cinco "fóruns de produção de ideias",[13] no que tange às políticas públicas para a agricultura familiar, no país. A autora define-os como espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras, pelas quais grupos de atores que intervêm nesse setor específico debatem visões de mundo e produzem representações, normas e esquemas de interpretação sobre as políticas públicas. São eles:

i) fórum científico: congrega intelectuais que produzem análises capazes de influenciar ou subsidiar as mudanças ou a construção de novas políticas para a agricultura familiar brasileira. Por meio de produção analítica e discursiva, organizam orientações e ações, e possuem importante papel na fabricação, difusão e transmissão das ideias;

ii) fórum da comunicação política: reúne os grupos político-partidários que disputam as eleições, com o objetivo de conquistar ou conservar o poder político, os quais, por meio de argumentações e ideias, tomam formas de discursos e programas eleitorais;

iii) fórum da agricultura familiar: congrega representantes de organizações sindicais e movimentos sociais rurais tais como, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) etc. – que dialogam e traçam estratégias de luta e ação, evidenciando a visão do que deve ser a agricultura familiar brasileira;

[13] Grisa (2012) se utiliza do referencial teórico de Fouileux (2003, 2011), para analisar a emergência da produção das ideias no debate como receitas de ação pública.

iv) fórum da segurança alimentar e nutricional: composto por organizações não governamentais, movimentos sociais, intelectuais e sociedade civil organizada, que, desde a década de 1990, têm proposto ações e programas de combate à fome e insegurança alimentar, através de espaços de discussão, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA);

v) fórum agroecológico: congrega agricultores, organizações não governamentais, acadêmicos, pesquisadores, profissionais e movimentos sociais, desde a década de 1980, e tem debatido modelos alternativos de agricultura com base agroecológica. Esse fórum busca participar do debate público, por meio da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

Cabe ressaltar que muitos atores sociais participam de diferentes fóruns, de forma concomitante. Essa circulação de atores sociais pode ser fator explicativo de certas hegemonias em fóruns diferentes, para que ideias se tornem dominantes, embora a controvérsia esteja sempre presente nos fóruns, pois são regulados por interesses distintos (GRISA, 2012).

Diante disso, os porta-vozes desses diferentes fóruns de produção de ideias encontram-se no “fórum de comunidades de política pública”, espaço em que é assumido o compromisso político entre as partes envolvidas. O resultado desse compromisso (muitas vezes sem consenso) é que torna efetiva a ação do Estado e se expressa no “referencial de uma política pública” (GRISA, 2012).

É por meio dessa abordagem e pautando-se nos fóruns que Grisa (2012) analisa os principais referenciais, ideias, que têm guiado a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar.[14] Ao mesmo tempo, examina como foram articulados os fóruns de ideias e de comunidades de política pública, como também quais atores sociais estiveram presentes nesse processo e como foi construído o referencial de uma política pública.

Ademais, o referencial de uma política pública é objeto de pauta de negociações permanentes, sendo este passível de recortes, inclusões e transformações, em função da conflitualidade e da correlação de forças entre os diferentes atores sociais, no fórum de comunidades de política pública. Assim, se o compromisso ou pacto entre os atores sociais é mantido de maneira relativamente

[14] Grisa (2012) analisou, em sua tese de doutorado, três políticas públicas para a agricultura familiar: o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), o PRONAF e o PAA.

estável, mudanças incrementais e adaptações podem ocorrer em determinada política pública, que segue o curso normal. Todavia, quando o compromisso é rompido ou não pode ser mais sustentado, mudanças e rupturas maiores podem acontecer ou mesmo é possível emergir uma nova política (GRISA, 2012).

Romano (2009) pontua que a ênfase dada nos modelos cognitivos pode obscurecer questões de poder e dominação. O desafio dessa perspectiva é debater o papel das ideias, em termos de ideologia e de cultura política, levando em consideração a questão estratégica num contexto de relações de poder. Para exemplificar, o autor aponta as ideias e crenças que surgem na qualidade de dominação ideológica, promovida por instituições multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), seja por meio de proposta e documentos oficiais, seja por consultores internacionais que se pautam em princípios neoliberais.

Outra crítica feita a essa perspectiva se refere ao fato de ela não ser adequada à realidade que apresenta elevada fragmentação dos atores, onde a ação pública é policêntrica, dada a dificuldade de estabilização de um referencial (caso das redes de política pública).

2.1.4 Pluralismo, elitismo e incrementalismo

Nas décadas de 1950 e 1960, o pluralismo foi uma corrente teórica dominante no pensamento e na prática política. Nessa visão, o Estado é concebido como um ente neutro, sensível e responsável ante as demandas sociais, cujas forças políticas são reflexos do equilíbrio resultante do ajuste mútuo entre as posições e os interesses dos diferentes atores participantes. Dessa maneira, nenhum ator ocupa uma posição dominante, existe uma “sorte” na distribuição social do poder (REAL DATO, 2005).

Rodrigues (2011) aponta que Lasswell (1936) foi um dos pioneiros a se dedicar aos estudos dessa corrente, por meio do livro *Quem ganha o quê, quando e como?* Nesta referida obra, são discutidos elementos de como o poder político representado pela elite tem capacidade para produzir efeitos intencionais em outras pessoas. Além disso, como esses grupos econômicos, políticos, militares ou mesmo religiosos têm poder para influenciar os decisores, ou mesmo decidir em seu favor,

através de *lobbies* (dinheiro, vantagens, privilégios e direitos) ou ainda coerção, ameaça, consenso, persuasão, troca de favores e barganha política. Para isso, a elite faz uso dos meios de comunicação (simbólicos e de manipulação) disponíveis, com o objetivo de influenciar o comportamento do outro (RODRIGUES, 2011).

Romano (2009) salienta que tanto o pluralismo como o elitismo tratam do liberalismo nas políticas públicas. A visão pluralista enfoca a vontade ativa dos grupos, para explicar o acesso diferencial dos atores sociais às políticas públicas; já a elitista considera o peso das desigualdades estruturais que marcam a estrutura da sociedade, o qual também impacta no formato das instituições e nos processos que nela fluem, como as políticas públicas.

Nesse contexto pluralista, a complexidade dos problemas seria analisada pelo próprio histórico de políticas previamente vigentes, haja vista que o processo político seria uma série sucessiva de mudanças marginais, "incrementais" de uma situação anterior, resultado de ajuste mútuo entre os diversos participantes (REAL DATO, 2005).

A imprevisibilidade deve ser levada em conta, pois as políticas públicas são aplicadas em contextos diferenciados, carregados de decisões anteriores, a fim de promover mudanças substantivas. Ademais, em contextos em que a estrutura governamental está consolidada, o governo só consegue implementar ações incrementais, não conseguindo atacar a "raiz do problema". O modelo incremental pressupõe que o governo não tem total liberdade para alocar os recursos públicos, uma vez que essa decisão envolve relações de poder e não se resume apenas a fatores técnicos (RODRIGUES, 2011).

Na década de 1960, apareceu uma série de trabalhos que contestaram a configuração aberta das abordagens pluralistas. Um olhar mais atento mostra que, na realidade, as políticas públicas eram elaboradas dentro de núcleos setoriais fechados - tríades ou triângulos de ferro[15] - dominados por limitado número de atores fundamentalmente burocratas, representantes parlamentares e atores não governamentais de caráter empresarial ou financeiro. Tais núcleos setoriais correspondem a estruturas de interação fechadas para qualquer ator não pertencente à tríade, fato que contraria a corrente pluralista, da distribuição do poder de forma equânime para toda a sociedade (REAL DATO, 2005).

[15] Conceito cunhado por Löwi (1969), que interpreta a simbiose e a rigidez das estreitas relações entre agências de governo, comissões parlamentares e grupos de interesse.

2.1.5 Abordagem das Redes de Política Pública

Grisa (2010) aponta que, nessa abordagem, as políticas estão além das vontades dos indivíduos e do Estado. Por isso, ganham notoriedade as estruturas de governança na definição e implementação das políticas, sendo estas “redes de política pública”. Nessa vertente, as redes de política pública colocam no mesmo plano analítico os atores estatais e não estatais, e o Estado é analisado não como uma entidade abstrata e/ou monolítica, porém de modo fragmentado, no qual estão presentes vários representantes de classes e suas frações.

Essa corrente ganha vigor no final da década de 1970, quando a caracterização das estruturas de interação nos distintos setores de políticas se constituia num trabalho empírico, que deveria atender a aspectos observáveis das relações entre os participantes de cada setor (REAL DATO, 2005).

De acordo com Marques (2013), a análise de processos de produção de políticas públicas tem demonstrado que estas não são geradas de forma isolada, mas por diferentes atores sociais, o que torna central o estudo da coordenação entre eles e de outros atores sociais, numa determinada situação específica. Já para Massardier (2006), a noção de redes de ação pública se distingue das demais, porque a relação com o Estado não é exclusiva de uma organização, todavia, é estruturada por atores que se entranham nos interstícios das instituições.

Marques (2003), em estudo anterior, aponta que as políticas públicas são definidas pela interação entre atores nos ambientes institucionais e relacionais inerentes às comunidades políticas. As dinâmicas políticas, como resultado dessas interações, são amplamente influenciadas por legados, visto que o ambiente institucional, as redes e a própria política pública são construídas historicamente. Tais legados funcionam como estruturas (econômica, relacional, institucional e espacial) que definem instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos, tornando alguns desses mais capazes de valer dos seus interesses do que outros, embora existam desproporções entre os atores e os resultados desses conflitos sejam contingentes, ou seja, não pré-determinados.

Marques (2013) assinala que o pioneiro nessa formulação foi Heclo (1978), naquela que foi denominada *issue network*, ou rede temática. A análise das redes é uma perspectiva teórica e metodológica que leva em conta os padrões de relação

entre as entidades sociais envolvidas com o fenômeno, evidenciando que as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos ao Estado.

Real Dato (2005) afirma que essa perspectiva foi introduzida nas políticas federais estadunidenses, para dar conta de explicar o grande número de atores que gravitam em torno das políticas públicas.

Massardier (2006) adverte que é preciso considerar o número de interesses em competição, na maioria das vezes fragmentos, na medida em que os canais de participação são ampliados, tornando o ambiente institucional menos elitista. Redes paralelas também se formam, uma vez que o interesse coletivo pode se tornar um conjunto de interesse. Já para Real Dato (2005), juntamente com o grande número de atores, existe uma grande variedade de compromissos ou dependência mútua entre os participantes, os quais se movem constantemente dentro e fora ou mesmo entre as redes resultantes.

Todavia, Marques (2013) pensa que os teóricos dessa corrente no país têm dado destaque exclusivo aos atores institucionais e às relações formais e institucionalizadas, desconsiderando, portanto, elementos importantes, como “mobilização”, “viés” e “conflitos latentes”. Para o autor, a análise de redes evidencia um conjunto de ferramentas e métodos para investigar os mais diversos padrões de relações presentes nas situações sociais, embora existam conformações distintas a depender dos casos. Essas conformações configuram a produção de diversos “tecidos relacionais de Estado”, com relevantes consequências para a produção de políticas, em cada localidade.

Romano (2009) aponta que, num cenário em que o Estado tem se tornado mais modesto e fragmentário e tem limitado sua capacidade de definir e implementar políticas, a multiplicação de atores nas políticas coloca o desafio de analisar a ação pública em termos da ação coletiva. Esse autor, com base em Le Galès (1995), enfatiza que as redes de políticas públicas se constituem numa resposta, principalmente em termos metodológicos, para analisar as interações entre os diferentes agentes do Estado e os grupos de interesse.

Essa abordagem sugere alterações no modo de “olhar” as políticas, ao focalizar a base (*bottom up*) e não o alto (*top down*). Nesse sentido, a ação pública deixa de ser concebida como um encadeamento linear de sequências, para ser o produto das interações múltiplas entre diversos atores e foca a atenção na

implementação; as redes recuperam atores pertinentes, suas estratégias, interesses, representações e constrangimentos para compreender a política pública. O ciclo político é um instrumento analítico importante, para observar a dinâmica processual das políticas públicas, as relações entre os atores e as modificações na composição da rede, ao longo da política.

Real Dato (2005) pontua que, nessa abordagem, as políticas públicas podem explicar-se pelas características das estruturas de interação (as redes de políticas) que são produzidas. A partir disso, popularizam-se dois conceitos na compreensão do processo das políticas públicas: *redes de assunto* e *comunidades de políticas*, principalmente na política federal estadunidense e britânica, desde a década de 1970.

As *redes de assunto* pretendem caracterizar uma nova situação, quando grande número de atores passa a manifestar interesse em torno das políticas. Além disso, nenhum dos atores consegue controle total dos recursos das políticas, ou seja, os componentes ideológicos e emocionais são tão importantes como os econômicos. Com relação às *comunidades de políticas,* estas foram utilizadas no intuito de analisar a tendência de relação próxima entre governo e grupos organizados, para a elaboração de políticas públicas.

Dessa forma, a abordagem das redes contribui na análise das políticas públicas, relativiza o papel do Estado, ao fragmentá-lo em diversos atores estatais, e transforma o Estado “permeável” na sociedade. Portanto, a noção de redes constitui uma ajuda valiosa para compreender o papel dos atores nas políticas públicas (GRISA, 2010).

Real Dato (2005) enfatiza três perspectivas básicas, no desafio de analisar as redes de políticas públicas: i) utilização metafórica do conceito de “rede de políticas”, concebido como uma ferramenta de explicação das políticas públicas e, por generalização, de tipologias, o qual tem sido empregado de forma não tão clara, que acaba por atrapalhar as principais dimensões das estruturas de interação; ii) um plano de forma de coordenação societal, como um tipo de governança alternativa à hierarquia do mercado; e iii) análise estrutural, mediante técnicas estatísticas e da sociometria, pautando a interação existente entre os atores componentes das redes.

Há também críticas a essa abordagem, entre as quais, arrolamos: que processos fazem com que determinadas regras prevaleçam sobre outras? Quais fatores favorecem a entrada nas redes de novos atores? Ou, mesmo, até que ponto

as estruturas de interação podem permanecer impermeáveis às influências externas ou de outras redes políticas? Em que medida as políticas públicas podem ser explicadas em função das propriedades estruturais das redes? (REAL DATO, 2005).

Massardier (2006) também pontua que a dimensão do conflito das relações sociais nesse tipo de análise praticamente desaparece, já que o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre os membros, que dão visibilidade a um projeto particular.

A nosso ver a corrente teórica de redes de política pública se apresenta como uma ferramenta relevante, por permitir evidenciar que a gestão das políticas públicas, na escala local, envolve a efetiva articulação de diversos atores e sujeitos sociais, como no caso dos mercados institucionais de compra da agricultura familiar.

Ao comparar os efeitos de dois programas com estrutura de funcionamento diferenciada (PAA e PNAE), em diferentes municípios, a análise das redes se mostra ainda mais relevante, porque possibilita ressaltar personagens mais centrais que fortalecem, ou ainda, a ausência de figuras que enfraquecem a rede. Ao invés de escamotear, revelam os conflitos existentes.

2.1.6 Atores envolvidos e participação nas Redes de Políticas Públicas

Real Dato (2005) enfatiza que são diferentes atores nas sociedades capitalistas avançadas que desempenham funções distintas, no processo de construção das políticas públicas, exercendo papel ativo ou passivo, de representantes ou representados por indivíduos e organizações.

Nessa perspectiva, as redes de ação pública podem transcender as instituições e a separação público-privada, organizações públicas (serviços e órgãos) e privadas (conselhos deliberativos, empresas e associações). Outro ponto é que as redes permitem a articulação entre várias “ordens sociais locais”, mesmo que sua eficácia seja apenas endógena (MASSADIER, 2006).

Para exemplificar, Real Dato (2005) propõe uma tipologia, efetuando uma divisão entre atores governamentais e não governamentais.

Os atores governamentais são todos aqueles que se constituem em instâncias depositárias de poder público e tomam decisões que implicam um exercício político formal, nos diferentes níveis (nacional, regional, local, supraestatal). Esses atores, além das competências formalmente outorgadas,

também podem utilizar-se de outros recursos distintos de seus cargos, a fim de influenciar qualquer decisão política (REAL DATO, 2005). Os atores governamentais mais importantes são:

- *Governo*: como depositário do poder executivo, tem papel fundamental no processo de elaboração e de dar início às políticas públicas;
- *Burocracia e administração pública*: o papel desempenhado pelos burocratas públicos no processo de execução das políticas públicas;
- *Parlamento e tribunais de justiça*: em determinados países, o parlamento (poder legislativo) desempenha maior ou menor função decisiva, no processo de alocação de recursos. Já os tribunais atuam nas tarefas de implementação e controle jurídico das políticas, assegurando, em tese, o cumprimento de suas normas.

Os atores não governamentais são aqueles que atuam no processo das políticas públicas e que não são entes privados no sentido “estrito”, mas que formam parte do núcleo administrativo do Estado, nos quais se deposita o poder público (REAL DATO, 2005). Os principais atores não governamentais envolvidos são:

- *Partidos políticos*: somado ao governo e à burocracia, é um dos atores centrais do processo das políticas públicas. A política partidária permeia até determinado ponto o funcionamento das instituições estatais, o qual caracteriza o atual sistema democrático de “partitocracia”. Juntamente com os meios de comunicação, os partidos políticos contribuem para a construção dos eixos fundamentais em torno dos quais têm lugar no debate público.
- *Organizações defensoras de algum interesse coletivo*: a característica do interesse coletivo público ou não diferencia esses atores de outras organizações não governamentais, por sua incidência mais concreta na definição da agenda da política pública, em que essas organizações desempenham papel mais ativo.
- *Empresas e corporações empresariais*: as empresas, principalmente as grandes corporações, se convertem em participantes de primeira ordem na atividade política, ao financiar partidos e políticos, na medida em que seus interesses e resultados dependem diretamente das ações públicas e são levados em conta, na tomada de decisões.

- *Organizações do terceiro setor (Organizações não governamentais – ONGs, Fundações)*: essas organizações se têm convertido num dos pilares fundamentais das políticas públicas, contribuindo no debate sobre a composição da agenda dos decisores públicos.
- *Especialistas*: tendência da racionalização do processo das políticas públicas baseada em conhecimento científico como expressão de um governo. Uma mostra disso tem sido a proliferação de organização *think tank*, cuja finalidade é fornecer a seus promotores ideias e argumentos para o debate político de visões particulares, de quem os financia. Dessa forma, em muitas situações, os critérios técnicos e econômicos se sobrepõem aos processos de decisões democráticas.
- *Meios de comunicação de massas*: desempenham papel fundamental na agenda pública, indicando questões para que o poder público centre sua atenção. Todavia, não está claro quando atuam de forma dependente ou independente[16].
- *Indivíduos influentes*: são indivíduos influentes que estão dentro de organizações governamentais ou não, que normalmente têm capacidade de influenciar o processo das políticas públicas, propondo determinadas causas ou apadrinhando certas organizações de interesses.
- *Opinião pública*: embora não seja uma participante em si, pode influir no processo, constituindo-se em uma variável fundamental nas políticas públicas.

Real Dato (2005) aponta três questões da capacidade e das motivações para a participação dos atores nos processos das políticas públicas.

A *primeira* é o que os leva a "impulsionar" ou a participar, uma vez que o comportamento político é um dos múltiplos âmbitos da atividade humana, como outros aspectos vitais (econômico, familiar, sexual, festivo). Tal fato ajuda a entender por que diferentes atores participam do processo das políticas públicas ou mesmo continuam participando, mesmo quando o objetivo inicial já foi alcançado.

A *segunda* está intimamente relacionada à anterior e aponta para quais fatores promovem ou dificultam a "possibilidade da participação". Esta versa sobre a

[16] Isso fica mais evidente em países em que o controle dos meios de comunicação se restringe a poucos grupos econômicos, como no caso brasileiro (oligopólios), os quais pautam o noticiário conforme seus reais interesses.

capacidade de atingir aquilo que é factível de se alcançar. Nesse sentido, é influenciada diretamente pelos: i) recursos econômicos (envolvidos e disponibilizados); ii) informação (a qual constitui num recurso fundamental para o processo político), não apenas o conhecimento técnico-científico dos especialistas, mas também o conhecimento prático; iii) recursos humanos (o número de pessoas que participam e mantêm uma postura ativa deve ser levado em conta); iv) recursos organizacionais (toda mobilização resulta de interesses individuais e coletivos, de sorte que esta aglutina recursos materiais, humanos, conhecimentos técnicos, que, aplicados, constituem numa poderosa alavanca para influenciar os decisores públicos); v) recursos posicionais (a posição que os atores ocupam na relação com os demais é um recurso, na medida em que permite acesso a determinadas posições, com maior propensão a ser beneficiado ou prejudicado no processo político); vi) capital social (não confundir com os recursos derivados da posição estrutural que um determinado ator ocupa, mas como recurso específico originado na participação dos atores em redes sociais, com base na reciprocidade e nas relações de confiança); vii) autoridade política (constitui o recurso mais valioso, é a capacidade de impor a outros atores condutas de maneira externa derivadas da própria comunidade política) legitimado pelo voto popular.

A *terceira* questão concerne à medida com que o resultado do processo depende do comportamento concreto dos atores participantes. Desse modo, estabelece um paradoxo, pois, de um lado, as políticas públicas são resultado de um comportamento estratégico dos indivíduos que buscam maximizar seu bem-estar particular. Por outro lado, refere-se a como a estrutura organizacional constringe e determina o comportamento dos atores, convertendo as políticas públicas em mero reflexo das instituições sociais e políticas presentes numa sociedade.

Outro ponto salientado por Real Dato (2005) relaciona-se ao fato de que as políticas públicas são, antes de tudo, construções sociais, portanto, implicam uma interpretação dos atores envolvidos. Por isso, no estudo das políticas públicas, é crucial para o analista não somente ponderar sobre os fatos em si, mas também sobre o conjunto de ideias e de suposições que as organizam.

Real Dato (2005) aponta também que o envolvimento dos indivíduos nas políticas públicas não é um processo linear. A confluência dos participantes, por meio de seus recursos e preferências, gera estruturas de interação que vão influir decisivamente no processo político. Tal construção foi analisada por Grisa (2012),

no contexto das políticas públicas para a agricultura familiar no país, nos fóruns de produção de ideias e no fórum de comunidades de política pública.

Assim, pretendemos pautar nosso trabalho pela perspectiva das análises das redes, embora busquemos suporte também nas outras abordagens, no intuito de compreender a problemática estudada. Dessa forma, entendemos que os programas de compra da agricultura familiar podem alcançar efeitos territoriais mais satisfatórios, quando os sujeitos envolvidos (sociedade civil organizada, gestores públicos e burocratas) se envolvem e constroem determinados elos para a construção dos mercados institucionais.

No próximo item, iremos enfocar a escala nos estudos geográficos, em particular sua relevância para o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

2.2 A multiescalaridade nos estudos geográficos

Objetivamos, neste item, realizar uma discussão sobre a relevância da escala nos estudos que abordam a problemática das políticas públicas, no nível local e regional. Partimos do pressuposto de que a escala da ação dos sujeitos se sobrepõe às definições formais da administração pública. Desse modo, buscaremos inicialmente refletir sobre o conceito de escala, a influência da cartografia e a necessidade do raciocínio escalar, a partir da análise do fenômeno pesquisado.

Nessa direção, é possível apreender que a problemática escalar comparece como uma das questões que norteiam as políticas públicas. Vainer (2002) salienta que a estratégia de desenvolvimento envolve, articula e exige táticas em cada uma das escalas (local, regional, estadual, nacional e internacional), nas quais atualmente se configuram os principais processos sociais, econômicos e políticos. Tais processos têm, com diferentes dimensões escalares, quase sempre movimentos transescalares.

Entretanto, a escala também surge como local de controle e de dominação, além de ser a arena em que cooperação e competição encontram espaço de articulação, quer para os grupos sociais marginalizados, quer para as elites (VAINER, 2002).

Nesse contexto, Castro (2010) assinala que as escalas regionais e locais definem recortes significativos para serem analisados na Geografia Política.

Todavia, a escala do Estado nacional ou a internacional não deve ser desconsiderada, pois, ao privilegiar uma escala, em detrimento das outras, a análise será necessariamente incompleta. Salienta, ainda, que os fenômenos se reproduzem em mais de uma escala, e a consideração de cada uma delas ou mesmo a articulação entre elas são indispensáveis.

A opção pela reflexão teórico-metodológica de escala evidencia algumas indagações surgidas ao longo da pesquisa de campo, quando percebemos que os limites administrativos (municipais) não são suficientes para explicar a complexa relação que os diferentes sujeitos envolvidos operam, na execução dos programas de compra da agricultura familiar. Desse modo, agricultores familiares, associações de produtores, técnicos de extensão rural, nutricionistas e demais sujeitos envolvidos exercem suas ações ou mesmo suas práticas espaciais além dos limites municipais, o que denota uma escala de ação complexa, representada por arranjos institucionais específicos, para o funcionamento das políticas públicas pesquisadas.

O desafio que se coloca é de procurar compreender um conceito de escala que seja adequado às necessidades contemporâneas na ciência geográfica. A discussão sobre escala é um desafio teórico e metodológico necessário para superar as barreiras cristalizadas em função do uso apenas matemático, como medida de redução entre as dimensões reais e sua representação, numa carta ou mapa.

À escala e ao seu uso no senso comum são conferidos diversos significados. Souza (2013) pondera que o conceito de escala e de temas imbricados, tais como “construção social da escala” e “política de escalas”, avançou significativamente, nas últimas duas décadas (1990 e 2000). A temática era pouco abordada até meados da década de 1980 e passou a ser mais debatida por geógrafos e por demais profissionais que se dedicam à pesquisa socioespacial.[17]

Souza (2013), ao analisar a problemática da escala, ressalta que não se pode confundir escala cartográfica com escala geográfica, porque esta última não tem nada a ver com fração da divisão de uma área ou superfície representada num mapa ou carta topográfica, mas com a própria extensão ou magnitude do fenômeno

[17] Souza (2013) salienta que o interesse pela temática tem-se dado igualmente fora do mundo acadêmico, ou seja, além dos muros da universidade, por meio de ativistas que pautam sua estratégia de ação na “política de escalas”.

que estamos levando em conta. A relação entre escala cartográfica e escala geográfica está no nível do detalhamento.

> Na pesquisa sócio-espacial – e, na verdade, também em outras áreas de pesquisa e até no senso comum -, quando falamos que um determinado fenômeno ocorre em “larga escala” ou em “grande escala” não estamos querendo dizer que ele tem um alcance tão pequeno ou uma extensão tão restrita a ponto de poder ser adequadamente representado por uma carta topográfica ou mesmo por uma planta; muito pelo contrário: significa que o seu alcance ou sua extensão é tão grande que, se quiséssemos ou pudéssemos representa-lo cartograficamente, teríamos de apelar para um mapa cuja escala cartográfica seria pequena (ou, na maior das hipóteses, intermediária: por exemplo, 1:500.000 ou 1:1.000.000). (SOUZA, 2013, p. 181).

Lacoste (1988) é um dos pioneiros a problematizar a questão da escala. O autor critica a abordagem de Vidal de La Blache, uma vez que, ao enfocar o que as diferentes regiões têm de único (relevo, geomorfologia, clima), não fazia relação com o todo, o que de certa forma tornava a análise pouco relevante (LACOSTE, 1988).

Para Lacoste (1988), as regiões não se ordenam como os grandes compartimentos macroestruturais (geologia, clima, vegetação); pelo contrário, na realidade, tais elementos se superpõem, o que geralmente faz com que as regiões assumam configurações diferenciadas e complexas.

Nessa direção, o autor assevera que uma das razões fundamentais da ciência geográfica é a de tomar conhecimento da complexidade das inúmeras configurações do espaço terrestre. Logo, é necessário levar em conta as múltiplas interseções entre as configurações precisas dos diferentes fenômenos, para agir de forma eficiente. O autor destaca que, numa mesma região, lugares vizinhos e aparentemente idênticos podem na verdade oferecer condições bem diversas, sendo necessário ter esse entendimento para compreender o fenômeno a ser analisado.

De fato, cada município da região de Dracena, por exemplo, que participa dos mercados institucionais (PAA e PNAE), assume configurações próprias, as quais estão longe de ser homogêneas, cuja operacionalização ocorre de forma distinta, conforme suas particularidades (capacidade organizativa dos agricultores; número de agricultores familiares; trajetória de vida; quantidade de mão de obra familiar ainda disponível; idade e nível de escolaridade do agricultor; tipos de atividades e cultivos desenvolvidos; diversificação dos canais de comercialização etc.).

Nessa perspectiva, Lacoste (1988) ressalva que o raciocínio geográfico é socialmente necessário para analisar o espaço, seja por geógrafos, planificadores, gestores ou mesmo estrategistas.

> A representação mais operacional e mais científica do espaço não é a de uma divisão simples em “regiões”, em compartimentos justapostos uns aos outros, mas a de uma superposição de vários quebra-cabeças bem diferencialmente recortados. (LACOSTE, 1988, p. 68).

Essa superposição de elementos, a que se refere o autor, não é suficiente, pois ainda precisa incorporar a importância das ordens de grandeza. A dimensão do território a ser analisado deve ser levada em consideração, para a maioria dos geógrafos, e os critérios dessa escolha, ao primeiro momento, não parecem influenciar fundamentalmente suas observações e raciocínios.

Para o autor, as ilustrações cartográficas possuem escalas muito desiguais, que vão desde a micro até as maiores: planisférios, continentes, Estado, região, aglomeração urbana, bairro, aldeia, exploração rural, florestas, pântanos, uma casa etc.

> Entre todas essas cartas de escala tão desigual, não há somente diferenças quantitativas, de acordo com o tamanho do espaço representado, mas também diferenças qualitativas, pois um fenômeno só pode ser representado numa determinada escala; em outras escalas ele não é representável ou seu significado é modificado. É um problema essencial, mas difícil. (LACOSTE, 1988, p. 72-73).

A respeito do raciocínio geográfico e dos diferentes tipos de fenômenos a serem problematizados, alguns em escala reduzida, outros em escala maior, Lacoste (1988) afirma que a escolha depende do objeto de cada pesquisador, pois, ora é preciso olhar a Terra no microscópio, ora por meio de um satélite.

> É preciso perceber que a grande variedade das representações cartográficas, no que concerne às escalas utilizadas, é de fato significativa das diferenças que existem entre vários tipos de raciocínios geográficos, diferenças essas que se devem, em grande parte, ao tamanho bastante desigual dos espaços que elas consideram. (LACOSTE, 1988, p. 72-73).

Diante da necessidade de entender a escala a partir dos processos e dos sujeitos que estão envolvidos na execução dos programas pesquisados (PAA e PNAE) é que nos aproximamos da escala, numa perspectiva multiescalar. A questão

central não é a definição de qual escala se analisa, porém, de considerar o fenômeno a partir da totalidade e da multiescalaridade.

Desse modo, Valenzuela (2004) aponta que a determinação da escala espacial mais adequada ao estudo de um problema geográfico concreto é complexo, pois significa a seleção inicial de uma escala sobre as demais. Nesse viés, a autora pontua que a seleção de uma escala como ponto de partida não é inócua, mas ela determina a relevância do fenômeno, seu impacto, que envolve arranjos espaço-temporais específicos.

Ao adotar determinada escala apenas como ponto de partida, tarefa descritiva e fundamental de determinado arranjo, é necessária a identificação dos agentes envolvidos na problemática estudada, como analisar as expressões de fenômenos, tanto na prática como nas representações dos sujeitos envolvidos, bem como na apresentação dos seus efeitos territoriais (VALENZUELA, 2004).

A multiescalaridade de processos e sujeitos envolvidos nos programas pesquisados se sobrepõe, na escala local, de organização dos agricultores, produção e distribuição dos alimentos, pois vai além de um assentamento, comunidade/bairro rural ou mesmo município, os quais realizam interações espaciais múltiplas com órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), como a CATI e ITESP, no estado de São Paulo, e o INCRA na escala federal (que contrata empresas prestadoras de serviço). Também observamos essa relação na atuação de Sindicatos e suas confederações, entidades da rede socioassistencial (municipal e regional), convênios com órgão federal (MDS/CONAB) ou nos repasses financeiros (FNDE/PNAE). Essa confluência de situações é que nos desafia a apreender essa problemática, a partir do raciocínio escalar.

Tais implicações não estão desconexas dos processos mais gerais da divisão internacional do trabalho, a qual aprofunda a pauta de exportações brasileiras, com base na exportação de *commodities* agropecuárias e minerais, reflexos esses presentes em muitas regiões do estado de São Paulo e no país. Logo, o processo de expansão da lavoura de cana-de-açúcar, na região de Dracena, a partir dos anos 2000, tem alterado a dinâmica agrícola e econômica.

No próximo item, procuraremos refletir sobre a política de escala como instrumento de resistência dos sujeitos, com base na proposta de Smith (2000).

2.2.1 Política de escala

Nos últimos anos, tem sido crescente entre os geógrafos anglo-saxões o debate sobre a política de escala. Nessa tarefa, são debatidos temas que permeiam a articulação das escalas, suas conexões e eficácia política. Souza (2013) salienta que a ideia original ou a expressão “política de escala” foi cunhada por Neil Smith (2000).

Montenegro Gomez (2006) ressalva que o debate sobre escala se amplia consideravelmente, na década de 1990, e ganha força como categoria privilegiada de análise nas relações de poder e da diferenciação espacial, num cenário em que as assimetrias e conflitos estão cada vez mais contínuos, sob o modo capitalista de produção.

A política de escalas pode ser vista como a articulação de ações e de agentes em níveis escalares diferenciados, com alcances espaciais distintos. Por meio dela, é possível potencializar efeitos, neutralizar ou mesmo diminuir impactos de ações contrárias, além de tirar vantagens de situações favoráveis e gerar sinergias políticas (costurar alianças e novos apoios etc.) (SOUZA, 2010).

Destaca-se que, nessa abordagem, deve ser colocada num primeiro plano a natureza das relações sociais e das práticas espaciais, cuja percepção varia de acordo com o contexto analisado. Em acréscimo, os limites formais e as fronteiras impostas e mantidas pelo Estado também têm que ser considerados, não como fator preponderante na análise, entretanto, como mais um elemento a ser levado em conta e encarado de forma crítica (SOUZA, 2013).

Smith (2000), ao abordar a problemática escalar, pondera que diferentes escalaridades estão presentes na vida cotidiana, sendo expressas desde o corpo e a residência, perpassando para a sociabilidade da comunidade, nos ambientes escolares, de trabalho, no urbano, no regional e mesmo no internacional.

Diante disso, Smith (2000) estabelece uma tipologia escalar que abrange sete escalas: corpo, casa, comunidade, espaço urbano, região, nação e fronteiras globais.

Nesse sentido, Smith (2000) propõe uma tipologia de sequência de escalas específicas, contudo, ressalta que não está supondo uma separação rígida de esferas espaciais, mas a conexão social ativa das escalas. Além disso, alerta que é necessário não “congelar” um conjunto de escalas como blocos de uma política espacializada, sendo necessário compreender as formas como isso transparece na

realidade e o propósito político de isso ocorrer. Revela que a escala é hierarquicamente produzida no sistema capitalista, a partir de paisagens sociais, econômicas e políticas.

Smith (2000) lembra o movimento feminista, o qual tem explorado, além do lar e da comunidade, a escala do corpo. Entre as correntes teóricas desse movimento, o corpo liga-se de muitas formas diferentes ao foco mais geográfico do que, por exemplo, as discussões sobre o Estado-Nação. As disputas do controle individual e estatal sobre o corpo feminino se manifestam de diferentes formas (aborto, estupro, prostituição e controle de natalidade), e as mulheres não monopolizam a escala do seu próprio corpo. Nesse caso, como em outros, a escala demarca o sítio da disputa social.

Conforme Smith (2000, p. 139), há quatro proposições sobre a exploração teórica da produção da escala:

1. A construção da escala é um meio primário no qual “ocorre” a diferenciação espacial;
2. Uma compreensão da escala geográfica poderia nos proporcionar uma linguagem mais provável da diferenciação espacial;
3. A construção da escala é um processo social, ou seja, a escala é produzida na sociedade e mediante sua atividade, na qual produz e também é produzida por estruturas geográficas de interação social;
4. A produção da escala geográfica é um lugar de luta política potencialmente intensa.

A construção da escala implica também a produção da escala, pois, na medida em que os lugares se diferenciam um dos outros, a escala aparece como critério de diferença, não somente entre lugares, como nos tipos diferentes de lugares (SMITH, 2000).

Massey (2000) também valoriza, em sua análise, o conceito de lugar, ao tratá-lo como lugar de encontro. Para a autora, o que dá sentido ou que o torna específico não é a história longa e internalizada, mas inúmeras relações sociais que se encontram e se entrelaçam num *lócus* particular.

Entretanto, Massey (2000) pontua que não se trata de fazer conexões ritualísticas do lugar com as outras escalas, numa espécie de sentido reacionário, contraposto à globalização (falsa dicotomia entre global e local, o primeiro como

fluidez, homogeneização e o segundo como solidez, heterogeneidade), porém, de colocar o lugar num contexto geográfico mais amplo.

> Assim, em vez de pensar os lugares como áreas com fronteiras ao redor, pode-se imaginá-los como momentos articulados em redes de relações e entendimentos sociais, mas onde uma grande proporção dessas relações, experiências e entendimentos sociais se constroem numa escala muito maior do que costumávamos definir para esse momento como o lugar em si, seja uma rua, uma região ou continente. Isso, por sua vez, permite um sentido do lugar que é extrovertido, que inclui uma consciência de suas ligações com o mundo mais amplo, que integra de forma positiva o global e o local.

Ademais, Massey (2000) aposta que, para melhor operacionalizar e não congelar a escala de forma hierárquica, é necessário um conceito *progressista* do lugar. Os argumentos de Massey (2000, p. 184-85) para tal posicionamento são:

1. Não é estático, pois os lugares podem ser conceituados em termos de interações sociais que agrupam, não como coisas inertes ou congeladas no tempo, mas como processos;
2. Os lugares não têm de ter fronteiras, no sentido de divisões demarcatórias, mesmo que, para certos estudos, elas sejam necessárias, mas não para a conceituação de lugar em si. A demarcação, em parte, pode vir por meio da particularidade da ligação com aquele “exterior”, o qual também faz parte da constituição do lugar;
3. Os lugares não têm identidades singulares ou únicas, eles estão repletos de conflitos internos:
4. A especificidade de um lugar não é apenas fruto de uma história longa, internalizada. As relações sociais mais amplas, nas quais o lugar se encaixa, são também geograficamente diferenciadas (desenvolvimento desigual), ou seja, a especificidade do lugar deriva do fato de que cada lugar é o centro de uma *mistura* diferenciada de relações mais amplas com as mais locais.

Massey (2000, p. 185) salienta que o entendimento do lugar só pode ocorrer por meio da ligação deste com outros lugares; ou seja, uma mistura das relações sociais mais amplas com as mais locais, “um sentido global do local e de uma consciência global do lugar”.

Nesse viés, Brandão (2007) acrescenta que as forças capitalistas têm essencialmente capacidade de manejar bem em todas as escalas, e esclarece que nenhum recorte espacial é natural, porque as escalas são construções que envolvem as dimensões econômicas, culturais, políticas e sociais, e que devem ser vistas nessa conjunção, na formulação das políticas públicas. Assim, aponta a necessidade de se repactuar relações, reconstruir espaços públicos e canais institucionais de participação e de concertação de interesses e estabelecer contratos sociais espacializados.

Para o autor, nenhuma escala por si é boa ou ruim: é preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas públicas, levando em consideração a escala específica desses problemas, num contexto mais amplo de um projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Em razão disso, o autor tece críticas à agenda imposta, na década de 1990, fundamentada no ideal neoliberal, por órgãos e agências multilaterais, tendo como base uma corrente teórica que superdimensiona a escala local, uma espécie de “pensamento único localista”. Nessa linha de pensamento, estaria sendo gestado um novo padrão de desenvolvimento que depende apenas do âmbito local e da vontade dos agentes empreendedores que despertariam as potencialidades endógenas de cada localidade (BRANDÃO, 2007).

Todavia, o autor salienta que a aplicação mecânica dessas propostas tem evidenciado insuficiências, desvios e consequências nefastas, as quais consideram apenas os microprocessos e as microdecisões que negam a política, conflitos, classes sociais, o papel da ação estatal e que nega questões estruturais, bem como escalas existentes entre o local e o global. Destaca que, na agenda brasileira e internacional, tem predominado a concepção de que a escala local tem poder ilimitado no processo de desenvolvimento urbano e regional, uma “endogenia exagerada” (BRANDÃO, 2007).

Nesse cenário, Alves (2002) ressalva que o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil não foi algo planejado, mas induzido pela crise do setor público, nos anos de 1980. Ou seja, a descentralização das políticas na década de 1980 reordenou o papel dos entes federativos, no intuito de almejar maior

efetividade e eficiência, a fim de desafogar o orçamento federal.[18] Entretanto, isso ocorreu sem se preocupar com critérios técnicos e econômicos, transferindo a responsabilidade para as unidades federativas e municípios, em áreas estratégicas para um projeto nacional de desenvolvimento.

Na ordem neoliberal, um dos aspectos que são alterados é a presença do Estado nas escalas, pois estas são reconfiguradas ou mesmo redefinidas. Nesse cenário, são priorizadas novas escalas, não mais o nacional ou o regional, porém, o local, que serve de arena privilegiada para as novas regras do jogo para o controle social e territorial (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Assim, a Geografia tem papel fundamental ao estudar o que cada lugar tem de singular, de específico, de diferente, sem perder, no entanto, a visão da totalidade. A escala do local oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização de forma mais eficaz, porque cada lugar se define tanto por sua existência corpórea quanto por sua existência relacional (SANTOS, 2008c).

No caso, as políticas públicas analisadas (PAA e PNAE) são executadas a partir de recursos financeiros do governo federal diretamente para os municípios (do federal ao municipal). Embora padronizadas, essas escalas sofrem um processo contínuo de criação e recriação de identidades particulares, a cada problemática de pesquisa. Tal complexidade se acentua nas diversas localidades e regiões em que os programas são executados, num país com dimensões continentais, como o Brasil, ou ainda pela gama de sujeitos sociais que engloba a agricultura familiar (assentados de reforma agrária, acampados, quilombolas, extrativistas, indígenas, posseiros, parceiros, arrendatários e pequenos proprietários rurais).

Valenzuela (2004) destaca que, no contexto multiparadigmático da Geografia, a análise da realidade geográfica (como tamanho ou nível) leva apenas a considerar as formas de distribuição, estrutura e organização, supondo algo meramente material e formal.

Assim, Valenzuela (2004) se baseia na classificação de escala proposta por Gutiérrez Puebla (2001), para defini-la a partir de quatro concepções: tamanho,

[18] Farah (1999) menciona que foi a partir do ano de 1988, com um movimento mais abrangente de reforma, expresso na Constituição, que se atribuiu maior responsabilidade aos municípios. Diante disso, alguns municípios passaram a promover programas de desenvolvimento local, ampliando ainda mais a agenda municipal, nos anos de 1990. Todavia, esclarece que o real significado de descentralização não é apenas no sentido de transferir atribuições, mas de garantir a eficiência, como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade e a democratização do acesso a serviços.

nível, rede e relação. O primeiro (*tamanho)* corresponde à escala do mapa e fornece elementos cartográficos, como ordens de magnitude, nível de detalhe e resolução. O segundo (*nível)* concerne às hierarquias (local, nacional e global). O terceiro (*rede)* indica como atuam os agentes políticos e refuta a ideia de associar a atuação dos políticos apenas às áreas e a certos níveis, já que as fronteiras administrativas são porosas; por isso, os agentes operam em distintos níveis de influência e profundidade. Por fim, a *relação*, que é abordada quando ocorre a mudança de escala, ou seja, os elementos contemplados podem ser os mesmos, todavia, o que muda são as relações entre as distintas escalas e que ganha elemento diferencial para compreender a realidade.

A construção social da escala permite vislumbrar que certas organizações de produtores rurais nos municípios pesquisados empreendem ações que possibilitam saltar escalas, ou mesmo romper com as escalas formais, articulando fluxos de informação, pessoas e de alimentos produzidos com base na escala dos sujeitos com interações espaciais múltiplas, na forma de rede.

3 A PROBLEMÁTICA DA FOME E A EMERGÊNCIA DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Neste capítulo, buscaremos inicialmente contextualizar as políticas públicas sociais e sua efetivação, com a Constituição de 1988. Também abordaremos a problemática da fome e a atuação da esfera pública, com medidas pontuais e pouco efetivas, a partir dos anos de 1930. Na década de 2000, com a eleição do Governo Lula, insere-se a problemática da fome como prioridade de Estado, congregando diversas representações da sociedade civil organizada, organizações não governamentais, movimentos sociais, CONSEA, intelectuais e academia, que debatiam a segurança alimentar e nutricional desde a década de 1980, culminando na criação do Programa Fome Zero, em 2003.

Nesse cenário, procuramos também contextualizar a trajetória do Programa Nacional de Alimentação, criado na década de 1950 e modificado no ano de 2009, para assegurar compra da agricultura familiar, e o Programa de Aquisição de Alimentos, institucionalizado no ano de 2003. Fizemos, ainda, a análise dos dados da evolução dos dois programas, no país e no estado de São Paulo.

3.1 Políticas públicas sociais no contexto brasileiro

Teixeira (2002) diferencia políticas públicas de políticas governamentais, porque nem sempre políticas governamentais são públicas. Na verdade, 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. Em consequência, a presença cada vez mais ativa da sociedade civil, nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental.

A respeito dos objetivos das políticas públicas, Teixeira (2002) menciona que estas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo de quem controla o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo da sua capacidade de organização e negociação. Ainda assim, são necessárias para regular os conflitos entre os diversos atores sociais, os quais, mesmo hegemônicos ou marginalizados, têm contradições de interesses que não se resolvem por si ou pelo mercado, necessitando de mediação.

Pérez Sánchez (2005), com base em Löwi (1972), estabelece uma classificação das políticas públicas:

i) regulatórias: fixam as regras de comportamento, através da legislação, baseando-se em aspectos de impedimento individual, para colocar em vigor os padrões prevalecentes de conduta;

ii) redistributivas: classificam as pessoas segundo critérios que lhes dão acesso a vantagens; podem ser realizadas mediante aos instrumentos fiscais e, posteriormente, canalizadas para programas de assistência pública;

iii) distributivas: centram-se no interesse governamental de garantir igualdade de acesso aos recursos;

iv) constitutivas: definem regras que sirvam à nação como um todo, ao atender às necessidades operativas do próprio governo e da administração, ao proteger a segurança nacional.

Rodrigues (2011) frisa que as políticas públicas sociais são um subconjunto de um conjunto maior e amplo daquilo que se denomina política pública. Para a autora, “[...] toda política pública social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social.” (RODRIGUES, 2011, p. 09).

De acordo com Höfling (2001), as políticas públicas sociais remontam ao século XIX, como resultado da pressão de grupos organizados da sociedade civil, voltados aos conflitos existentes entre capital e trabalho, nos países onde ocorreu o desenvolvimento da revolução industrial.

Portanto, as

> [...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001, p. 31).

A elaboração de um sistema estatal de proteção social, nas economias capitalistas centrais, evidenciou o conflito gerado pelos trabalhadores, aliado às demandas por igualdade gestadas num contexto de luta pela democracia. Conforme Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), esse embate fez com que o Estado interviesse e instituísse certas garantias, na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica, via mercado, um conjunto de medidas conhecidas, as quais tiveram como marca o “bem-estar social”. Nos países europeus, a ampliação do sistema público de proteção social, abarcando não

somente a classe trabalhadora, mas a população em geral, ou seja, a sua universalização aconteceu após a Segunda Guerra Mundial.

> Já no Brasil o marco institucional de um Sistema Brasileiro de Proteção Social - SBPS é a Constituição de 1988. Anteriormente, as ações eram executadas na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, executada predominantemente por instituições privadas custeadas com financiamento público. (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) reconhecem três períodos importantes para o sistema de proteção social no país. O primeiro, na década de 1930, ocorreu por meio da política social de cunho corporativo, assentada nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e, posteriormente na década de 1940, com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). O segundo, na década de 1960, por intervenções governamentais pontuais amparadas no sistema de remuneração de fundos públicos. O terceiro, com a Constituição Federal de 1988, quando se firmam os direitos sociais pelo Estado brasileiro.

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) é composto por quatro eixos principais: Emprego e Trabalho; Assistência Social e Combate à Pobreza; Cidadania Social; e Infra-Estrutura Social, conforme descrito no Quadro 3.

Quadro 3- Brasil: abrangência da ação social no âmbito federal

Eixos Estruturantes	**Principais políticas sociais, por área de atuação**
Emprego e Trabalho	1. Previdência Social Básica (RGPS urbano e rural) 2. Previdência e benefícios a servidores da União (militares e estatutários) 3. Políticas de apoio ao trabalhador 4. Organização Agrária e Política Fundiária
Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social 6. Alimentação e Nutrição 7. Ações de Combate à Pobreza/transferência de renda
Direitos Incondicionais de Cidadania Social e Infraestrutura Social	8. Saúde 9. Ensino Fundamental 10. Habitação 11. Saneamento

Fonte: Discop/IPEA, adaptado de Cardoso Júnior e Jaccoud (2005). **Org.:** Fernando Veloso.

Para Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), a Constituição de 1988 trouxe efetivamente as bases para a alteração da intervenção social do Estado, pois aumentou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob a

responsabilidade estatal. Ademais, no texto da Constituição estão expressos os ideais universalistas somados à ampliação de cidadania, na busca da cobertura de políticas sociais, no que tange a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades, por meio de um sistema universal e garantidor de direitos.

Ao refletir sobre o contexto que vivenciava a sociedade brasileira, na década de 1980, constata-se que, de um lado, havia um movimento em prol da redemocratização, pelo qual se mobilizaram amplos setores que reivindicavam demandas sociais reprimidas pela ditadura militar, anteriores ao golpe de 1964, enquanto, por outro, se manifestava a crise após o período do milagre econômico, a qual evidenciava os limites do modelo de desenvolvimento social na inclusão dos segmentos da população mais desfavorecidos, que contribuía para um novo projeto social.[19]

No eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza estão as políticas públicas sociais executadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público a ser beneficiado. Em período mais recente, acrescentam-se as políticas de combate à fome e de transferência de renda.

> [...] o nascimento de políticas de transferência de renda voltadas aos estratos mais pobres da população e os esforços no sentido de consolidar políticas de combate à fome desenham um quadro de profundas tensões, ao mesmo tempo em que sinalizam para a abertura de novas perspectivas no campo da proteção social. (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005, p. 218).

Cabe salientar que a adoção do receituário neoliberal na década de 1990, imposto pelos organismos multilaterais, como FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), entre outros, na América Latina e no Brasil, amplamente adotado pelos governantes impôs redução significativa nos gastos sociais, por meio de ajuste fiscal e econômico, num período

[19] De acordo com Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), a Constituição de 1988 trouxe inúmeros avanços, dentre alguns exemplos: i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar etc.

marcado pela instabilidade macroeconômica, crise política e financeira do Estado Brasileiro.

Esse processo trouxe sérios problemas na questão social, como aumento do desemprego, flexibilização das leis trabalhistas e precarização das relações de trabalho e recuo na renda, os quais elevaram ainda mais os níveis de desigualdade no país.

Singer (2000) estabelece uma diferenciação entre as noções de desigualdade, pobreza e exclusão social, destacando que estão altamente inter-relacionadas, todavia, que precisam e devem ser distinguidas. Nesse sentido, o autor afirma que **desigualdade** refere-se principalmente a renda, consumo e acesso a serviços e oportunidades, enquanto a **pobreza** concerne àqueles indivíduos desprovidos da satisfação daquilo que se considera suas necessidades básicas, ou seja, padecimento por privação do mínimo necessário para manter a pessoa viva e saudável. Já a **exclusão social** pode ser vista como uma soma de vários fatores excludentes, inter-relacionados, ou seja, a exclusão é um processo. Assim, “[...] o processo de exclusão social pode levar a mais desigualdade e certamente a pobreza, porém não deve ser confundido com seus resultados.” (SINGER, 2000, p. 62).

Em países nos quais as desigualdades sociais são acentuadas, como da América Latina e Caribe, estar excluído significa perder emprego, por exemplo, pela transferência de filiais de empresas para a periferia do sistema, atrás de mão de obra barata, incentivos fiscais, desregulamentação sindical ou mesmo o fechamento de postos de trabalho, como nesse atual contexto de crise internacional e de reestruturação produtiva do capital (ANTUNES, 2013).

Dessa forma, o desmantelamento do Estado de bem-estar social e a ofensiva neoliberal são as principais causas do agravamento da exclusão social, na maioria dos países (SINGER, 2000; DEMO, 2003).

No contexto atual, observamos uma nova ofensiva neoliberal em diversos países, como a Grécia, Argentina e Brasil, com cortes e ajustes em direito dos trabalhadores, mudanças na previdência social, privatizações e imposição de limites orçamentários nos gastos públicos (saúde e educação) e nas políticas sociais.

Demo (2003) ressalta que dois aspectos principais têm que ser levados em conta, nos estudos sobre **pobreza**: sua base material, ou o problema da renda; e a vulnerabilidade crescente da maioria, reconhecida através do prisma da exclusão

social. Para o autor, não estamos diante de uma nova pobreza; esta, por sua vez, esteve intrínseca ao regime capitalista, ou no contexto atual de economia competitiva globalizada, em que a miséria da grande maioria se torna mais escancarada e globalizada.

Conforme o autor, o principal aspecto da pobreza é o aspecto político.

> Exclusão social mais drástica não é só não dispor de bens essenciais. É sobretudo não conseguir alcançar-se à condição de sujeito capaz de comandar seu destino. Nega-se não só acesso material, mas principalmente a autonomia emancipatória. (DEMO, 2003, p. 36).

Em face dessa realidade, o conceito de pobreza política coloca em questão o entendimento usual de pobreza como simples carência ou vulnerabilidade material.

> A pobreza surge quando bens escassos se tornam bens privilegiados, em sentido material e imaterial. Seu cerne é destituído de teor político, ou seja, imposta, injusta, historicamente produzida e mantida. Trata-se de processo manipulativo das condições dos outros perante a minoria que com isto se privilegia, reduzindo maiorias a massa de manobra. (DEMO, 2003, p. 37).

Obviamente, a pobreza material/econômica é a face mais cruel, pois não permite que as pessoas desfrutem das condições básicas mínimas, como acesso a moradia digna, transporte, vestuário, mas, principalmente, a alimentação, esta última tão devastadora.

De modo geral, no plano internacional, a preocupação com a problemática alimentar surgiu no período pós-guerra, evidenciando a necessidade de cada país de prover e resguardar o suprimento de alimentos para sua população.

Na década de 1970, os sucessivos choques de petróleo fizeram com que a economia dos países, em nível mundial, entrasse em colapso. Além disso, o mundo vivenciou uma forte crise alimentar, com duas quebras de safras (1972 e 1974), devido a problemas climáticos nas áreas produtoras. Esse fato levou à desestruturação dos estoques mundiais de cereais, aumento dos preços dos alimentos, elevando o cenário de fome e matando milhares de pessoas, principalmente em países africanos e asiáticos (TAKAGI, 2006).

Esse cenário de crise econômica e alimentar fez com que a FAO promovesse a Conferência Mundial de Alimentação, no ano de 1974. O objetivo foi debater a formação de um sistema alimentar mundial efetivo, realizar acordos e programas para aumentar a produção e produtividade dos alimentos, ampliar o consumo e a

distribuição de alimentos, políticas de ajuda alimentar de emergência e um sistema de comércio internacional mais ordenado (TAKAGI, 2006).

Em meados dos anos de 1960, ganhou impulso o modelo de produção agrícola baseado na Revolução Verde, com uso intensivo de produtos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), mecanização e melhoramento genético de culturas. Contudo, mesmo com o crescimento da produção mundial de alimentos (arroz, milho e trigo), o problema da fome e da desnutrição continuou atingindo parcela significativa da população mundial (MALUF; MENEZES, 2000; TAKAGI, 2006).

Em razão disso, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) associou ao debate da segurança alimentar o direito humano à alimentação e ao acesso adequado aos alimentos, como diretrizes, nos anos de 1980. Dessa maneira, mais do que a oferta de alimentos, a questão crucial para a segurança alimentar é assegurar o fluxo de produtos e garantir o acesso aos que necessitam (MALUF; MENEZES, 2000).

Outras organizações internacionais, como o Banco Mundial, também incorporaram o tema da segurança alimentar, nos anos de 1980, dentro da perspectiva de Amartya Sen sobre a fome e o intitulamento.[20] Sen (2000) enfatiza que disposições políticas e sociais são elementos primordiais para erradicar os efeitos da fome, no mundo contemporâneo, as quais estão relacionadas não apenas com a produção de alimentos e expansão da atividade agrícola, mas com o funcionamento amplo de toda a economia. Desse modo, o potencial das pessoas para adquirir alimentos, o intitulamento, depende de fatores e circunstâncias econômicas: emprego, taxas salariais, preços dos alimentos etc.

Já na década de 1990, as preocupações com a qualidade dos alimentos (nutricional, sanitária, biológica e tecnológica) e a sanidade (contaminação) foram acrescidas à noção de segurança alimentar. Isso foi debatido na Conferência Internacional de Nutrição promovida pela FAO e Organização Mundial da Saúde - OMS, em 1992 (TAKAGI, 2006).

No ano de 1996, foi realizada a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma, na Itália, organizada pela FAO, que congregou 186 países. Na ocasião, 112 chefes de governo e de Estado e 70 representantes de alto escalão, incluindo o Brasil,

[20] Sen (2000, p. 190) define intitulamento como a forma de cada pessoa desfrutar das mercadorias sobre as quais ela pode estabelecer sua posse e também pode dispor. Acrescenta que as pessoas passam fome, quando não conseguem estabelecer o seu intitulamento sobre uma quantidade adequada de alimento.

assinaram a Declaração de Roma, a qual definia como meta erradicar a fome no mundo e reduzir pela metade o número de pessoas famintas (cerca de 800 milhões) até o ano de 2015. A FAO passou a adotar uma metodologia para quantificar a fome no mundo e divulgar os resultados com base no desenvolvimento humano mundial e nos indicadores sociais de cada país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; TAKAGI, 2006).

No ano de 2002, a FAO organizou uma nova conferência, denominada "Cúpula+5", para fazer um balanço dos compromissos dos países signatários feitos no ano de 1996. De acordo com a FAO, as estimativas indicavam a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiam alimentos suficientes, segundo os padrões de nutrição, sendo que as metas estabelecidas para o ano de 2015 estavam muito distantes de ser alcançadas. A principal causa dessa situação se devia à falta de vontade política em criar mecanismos de combate à fome (TAKAGI, 2006).

Nesse sentido, a experiência brasileira em torno de programas de combate à fome e à miséria tiveram êxito, principalmente no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), lançado pelo presidente Lula, no ano de 2003. O PFZ, com sua ação intersetorial, associado a programas de transferência de renda, permitiu que as camadas menos favorecidas tivessem acesso à alimentação e, consequentemente, contribuiu para a redução da miséria e da pobreza, no país.[21]

Por sua vez, a eleição de José Graziano da Silva como diretor da FAO, no ano de 2011, fez com que as ações e políticas elaboradas no país pudessem ser debatidas e conhecidas por outras nações. Além disso, desde o ano de 2004, foi criado, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), visando a tratar das ações de cooperação humanitária internacional, atuando tanto em ações

[21] Singer (2012) denomina o projeto de governo adotado a partir de 2003 como lulismo, e aponta que este não alterou as bases de acumulação de capital – promovendo uma espécie de "pacto conservador", ao valorizar o rentismo (altas taxas de juros e valorização cambial) e beneficiar as elites. No entanto, o autor sinaliza que o lulismo permitiu adotar medidas efetivas no combate à pobreza e miséria, como aumento do salário mínimo, ampliação do crédito consignado, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I e II, e Programa Minha Casa Minha Vida, os quais mantiveram o crescimento econômico do país num cenário internacional de crise vivenciada a partir do ano de 2008.

emergenciais como em questões estruturantes (desenvolvimento rural sustentável, segurança alimentar e nutricional).[22]

De acordo com a FAO,[23] desde os anos de 1990, diminuiu em cerca de 200 milhões o número de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, no mundo. Entretanto, cerca de 800 milhões de pessoas ainda passavam fome, no ano de 2015.

Outro fato relevante é que o Brasil deixou de constar no Mapa da Fome da ONU, no ano de 2014, já que o país alcançou as metas estabelecidas no Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM)[24] e na I Cúpula Mundial de Alimentação, no ano de 1996, cujo objetivo era reduzir pela metade o número de pessoas que passavam fome, além de reduzir esse número para menos de 5% da população. De acordo com o monitoramento da FAO/ONU, no país, existiam cerca 22,6 milhões de pessoas subnutridas,[25] no biênio 1990-1992, e 19 milhões, entre 2000-2002. Os dados revelam que, entre os anos de 2003 e 2013, esses números tiveram queda de 82%.

Portanto, as ações e programas de segurança alimentar e nutricional que tiveram como referência principal o Programa Fome Zero revelam que, no período de pouco mais de uma década, contribuíram efetivamente para a redução da pobreza e da miséria e no combate à fome, no país. Além do Brasil, outros seis países da América Latina e Caribe reduziram as taxas de fome para menos de 5% da população: Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela.

Assim, é relevante apontar que, apesar de o Brasil ter melhorado seus índices e alcançado as metas estabelecidas pela FAO/ONU, suas primeiras ações não tiveram como foco principal o combate efetivo à fome. Na realidade, suas primeiras iniciativas estiveram voltadas para a criação de políticas e programas de combate à escassez de alimentos, preços altos e escoamento da produção. A questão das compras públicas, visando a adquirir produtos dos pequenos produtores rurais

---

[22] A título de exemplo, o CGFOME destinou cerca U$ 8,3 milhões de dólares para países como Etiópia, Haiti, Filipinas, Guiné-Bissau, Honduras, Jordânia, Malauí, Moçambique, Níger, Palestina, Senegal e Síria, no ano de 2013. O órgão foi extinto em julho de 2016, pelo atual governo Temer, e suas atribuições foram incorporadas por outros setores do Itamaraty.

[23] Informações do Mapa da Fome "The FAO Hunger Map" podem ser consultadas no *site* da FAO/ONU. Disponível em: < http://www.fao.org/hunger/en/> Acesso em: 03 set. 2016.

[24] No início do ano de 2000, os Estados signatários da ONU se reuniram na sede do órgão, em Nova Iorque, e assinaram a referida Declaração, conhecida como Objetivo do Milênio, e se comprometeram, entre outras metas, a reduzir a extrema pobreza até o ano de 2015.

[25] A FAO considera as pessoas subnutridas ou subalimentadas aquelas que não dispõem de acesso diário a alimentos imprescindíveis para a manutenção de uma vida saudável.

apareceu no debate público na década de 1970, mas sua efetivação se deu somente a partir do ano de 2003, com a criação do PAA.

No próximo item, buscaremos apresentar uma análise geral das ações, na esfera governamental, referentes à problemática da fome, segurança alimentar e nutricional e ao contexto de emergência dos mercados institucionais para a agricultura familiar.

3.2 Da “Geografia da Fome” à emergência dos mercados institucionais

De forma geral, o Estado brasileiro teve poucas ações efetivas no combate à fome no país, sendo mais comuns as iniciativas pontuais de políticas de combate à escassez, preços altos e de distribuição ou mesmo políticas compensatórias, como distribuição de cestas básicas (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; PELIANO, 2001; MALUF, 2001; TAKAGI, 2006; MATTEI, 2007a).

As primeiras iniciativas tiveram início no começo do século XX, em que predominaram políticas de controle da escassez, preços altos e escoamento dos produtos. Nos anos de 1930, o governo Vargas implementa um modelo de intervenções públicas, visando a produtos específicos (café, açúcar e álcool, cacau etc.), que deveria cuidar do equilíbrio do mercado interno e externo e assegurar preços remuneradores aos produtores (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Por meio da criação de órgãos e instituições, como a Comissão de Abastecimento, em 1939, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), em 1951, a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), na década de 1960, foram criadas estruturas para produção, estocagem e comercialização de produtos, com o objetivo de combater a especulação nos preços dos produtos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

No que tange às ações específicas ao tema da alimentação, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão de Industriários (IAPI), no ano de 1939, o qual foi substituído no ano seguinte pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho (PELIANO, 2001). Foi o primeiro programa que objetivava a nutrição e não apenas a distribuição de alimentos, pois sua criação esteve vinculada à melhoria da dieta, no ambiente de trabalho, promovendo ações de educação

nutricional e determinando a instalação de restaurantes e refeitórios nas empresas, para o fornecimento de refeições aos funcionários.

Nesse contexto, os planos e programas de alimentação foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e da desnutrição que afligia parcela significativa da população brasileira. Aliado a isso, o foco central foi a educação alimentar, na perspectiva de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida por meio de regras básicas de alimentação adequada (PELIANO, 2001).

Nesse cenário, na década de 1940, Josué de Castro lança a obra *Geografia da Fome*, um marco referencial dentro dos estudos sobre a fome no país, na qual revela que a qualidade nutritiva da alimentação de boa parte da população brasileira se mostrava precária, nas regiões analisadas[26] (Amazônia, Zona da Mata do Nordeste, Sertão do Nordeste, Centro-Oeste e Extremo Sul), as quais formavam o mosaico alimentar brasileiro, com padrões de dietas impróprios, insuficientes e desarmônicos.

Conforme o autor, as regiões da Amazônia, Zona da Mata e Sertão Nordestino viviam situação permanente ou cíclica de fome coletiva, enquanto, no Centro-Oeste e no Extremo Sul, embora os hábitos alimentares estivessem distantes de ser adequados, apresentavam desequilíbrios e carências alimentares de maneira mais discreta, pois atingiam grupos reduzidos, representantes de determinadas classes, classificando essas áreas de dieta alimentar insuficiente e, portanto, de subnutrição.

Além desse importante diagnóstico da realidade brasileira, pois, no período, a maioria dos países silenciava, mascarava ou escondia os efeitos da miséria e da fome ou tratavam o tema como “tabu”, não apenas os países da América Latina, África e Ásia, mas também na parte rica e desenvolvida do mundo, Josué de Castro trouxe para o debate que os efeitos da fome são produtos de fatores socioculturais (políticos) e não de fatores naturais. Nessa perspectiva, a fome é a expressão mais trágica do subdesenvolvimento econômico, que só desaparecerá quando este for varrido do país, com o pauperismo generalizado que ele condiciona (CASTRO, 2010).

[26] Castro (2010) pontua que o país abarcava cinco diferentes áreas alimentares (Amazônia, Zona da Mata do Nordeste, Sertão do Nordeste, Centro-Oeste e Extremo Sul), cada uma das quais dispondo de recursos alimentares apoiados em produtos típicos, que, por características regionais, influenciavam os tipos de dieta da população residente.

O autor ressalva que os grandes obstáculos ao planejamento e soluções adequadas ao problema da alimentação residem no pouco conhecimento que se tem do tema da fome, no seu conjunto (biológico, econômico e social). Em sua visão, a maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limitava a analisar apenas um dos aspectos, projetando uma visão parcial ou unilateral do problema (CASTRO, 2010).[27]

Embora Josué de Castro tenha apresentado o mosaico da alimentação no território nacional na década de 1940 e indicado as áreas endêmicas de fome e de insuficiência alimentar, as ações estatais para transformar essa realidade foram mínimas – ou imperceptíveis, frente à dimensão do problema.

Ao contrário, ampliou-se a intervenção estatal centralizada, por meio do incentivo à produção agropecuária, gestão das estruturas de comercialização e regulação do mercado, mais uma vez favorecendo os grandes produtores rurais e os complexos agroindustriais.

Já em meados da década de 1960, o Estado brasileiro passa a impulsionar a agricultura, através do crédito rural subsidiado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), priorizando produtos primários de exportação, além de privilegiar culturas que pudessem ser transformadas em matérias-primas para o beneficiamento de complexos agroindustriais (oleaginosas, cana-de-açúcar, papel e celulose, fumo, têxtil etc.) (DELGADO, 1985; SZMRECSÀNYI; RAMOS, 1997).

A mudança da base técnica da agricultura fez com que esta estivesse cada vez mais articulada com a indústria, a chamada “industrialização do campo”. A integração agricultura-indústria foi tanto a montante – indústria processadora de insumos (fertilizantes, defensivos, corretivos de solo, rações, sementes melhoradas etc.) e de bens de capital (tratores, implementos, colheitadeiras, equipamentos de irrigação) – como a jusante, com as indústrias que processavam os produtos agrícolas.

De caráter conservador, seu principal objetivo era tornar a agricultura brasileira, até então considerada arcaica e atrasada, como consumidora de insumos modernos, produzidos pelo setor industrial. De modo geral, esse processo potencializou a desigualdade social no campo, ao promover a expulsão de

[27] Ademais, Josué de Castro teve atuação junto ao Conselho das Organizações das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO/ONU, na década de 1950, sendo reconhecido internacionalmente em sua atuação no combate à fome.

trabalhadores desse ambiente – migrações campo-cidade –, os quais passaram a concentrar-se nas periferias das grandes e médias cidades (DELGADO, 1985, 2012; GONÇALVES NETO, 1997).

A mudança no perfil da sociedade brasileira, na década de 1970, quando esta passou a ser predominante urbana, trouxe reflexos para a dieta alimentar da população, ampliando o consumo de produtos industrializados ou semipreparados. Além disso, as modificações na estrutura familiar e no mercado de trabalho também levaram as pessoas a fazer as refeições fora do domicílio (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Nos anos de 1970, ainda foram criadas as Centrais Regionais de Abastecimento, estruturas físicas de recepção e comercialização de produtos agrícolas, que deveriam funcionar como espaços de aproximação entre produtores e consumidores, mas, na prática, foram controlados por atacadistas privados e patrocinados pelo próprio poder público (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; TAKAGI, 2006).

Apesar de a produção agrícola ter passado a crescer a taxas maiores do que o aumento da população, desde a década de 1950, e mesmo que parte da distribuição estivesse sob controle do poder público, os preços continuavam elevados e a questão da fome já se destacava, na realidade brasileira, associada à inflação e à carestia dos alimentos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Embora, na década de 1960, o Estado tenha criado medidas de apoio às indústrias de alimentos, partindo da hipótese de que a dieta da população brasileira necessitava de reforço em termos de valor proteico, como no caso da alimentação escolar, as medidas serviram mais para alavancar as indústrias de alimentos do que para diminuir o problema da fome, no país. Por outro lado, essas iniciativas foram contestadas pelo IBGE, que, por meio do Estudo Nacional da Despesa Alimentar (ENDEF) realizado nos anos de 1974 e 1975, referente aos orçamentos familiares e consumo de alimentos, constatou que os grupos que atingiram níveis de consumo adequado não apresentavam *déficit* proteico. Esses problemas diziam respeito, na realidade, à população carente com baixo poder de consumo (PELIANO, 2001).

Em acréscimo, foi criado, no ano de 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAM), vinculado ao Ministério da Saúde, aprovado o I Programa

Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM),[28] no ano de 1973, e o II PRONAM, no ano de 1976, o qual representou um marco na abordagem da política de alimentação e nutrição do Brasil (PELIANO, 2001).

No âmbito do II PRONAM, foi diagnosticada uma expansão dos produtos de exportação em detrimento da produção de gêneros alimentícios de consumo interno, além da dificuldade na compra desses produtos, em razão do baixo poder aquisitivo dos trabalhadores. Foram criados dez programas e ações de alimentação; dentre os mais representativos, estão: Programa Nutrição e Saúde (PNS), Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB). Paralelamente, houve incremento no programa de alimentação escolar, que anteriormente se restringia apenas ao fornecimento de leite em pó para algumas unidades federativas e passou a fornecer produtos industrializados (mingau, sopa, bebida láctea etc.) e teve a nomenclatura alterada para Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (PELIANO, 2001; TAKAGI, 2006).

Nesse cenário, surge a primeira ideia de criar um mercado institucional, por meio da unificação da compra de alimentos dos programas governamentais, centralizada numa única instituição, no caso a COBAL, atual CONAB.

> Esse mercado institucional teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais. (PELIANO, 2001, p. 22).

Embora, na prática, não tenha sido compatível com as diretrizes defendidas nos Planos Oficiais, essa foi a primeira vez que se verificou a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição com enfoques distintos. Ao mesmo tempo, propôs-se a utilização de alimentos básicos, pela compra dos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda no setor agrícola (PELIANO, 2001; PEIXINHO, 2013).

Peliano (2001) evidencia que, a despeito de terem sido implementados muitos programas de alimentação e nutrição, muitos desses foram superpostos, como, por exemplo, os que beneficiaram o grupo materno-infantil (crianças com menos de sete (7) anos e gestantes), pois havia quatro programas diferentes de distribuição gratuita

[28] De acordo com Peliano (2001), o I PRONAM teve sérios problemas administrativos.

de alimentos, operacionalizados por quatro instituições diferentes do Governo Federal, e muito aquém de atingir a totalidade do seu público-alvo.

Desse modo, ao avaliar a experiência em torno dos programas de alimentação existentes até a década de 1980, Peliano (2001) tece críticas relevantes, dentre as quais se destacam: i) falta de focalização nos grupos de menor renda e nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo nos programas de distribuição gratuita de alimentos; ii) recursos financeiros insuficientes para as metas estabelecidas; iii) descontinuidade no atendimento; iv) falta de apoio político e financeiro às instituições encarregadas pela gestão dos programas; v) programas excessivamente centralizados na esfera federal e falta de controle por parte das comunidades beneficiadas; vi) superposição de ações ocorridas pela falta de coordenação efetiva, por exemplo, pelo INAM.

Nessa perspectiva, em comparação com o enorme apoio recebido pela produção agrícola, foram poucas as ações do Estado em direção a uma política efetiva de nutrição e combate à fome. Até o final dos anos de 1980, os problemas de abastecimento estavam associados apenas à questão da oferta de alimentos para a população crescente nos espaços urbanos, com foco, especialmente, nas regiões metropolitanas.

Em meados dos anos 1990, com as mudanças nas diretrizes da política macroeconômica do país, deu-se a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição (PELIANO, 2001). Ocorreu ainda uma redução drástica no volume de recursos investidos[29] e uma mudança na orientação dos programas de alimentação, com o surgimento de política de assistência direta à população em situação de vulnerabilidade (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Embora o tema da fome e da segurança alimentar e nutricional no país tenha adquirido mais notoriedade, com as ações do sociólogo Herbert de Souza, na década de 1990, por meio da “Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida”, visando a arrecadar alimentos e combater a fome, colocando em pauta a necessidade de políticas de segurança alimentar e nutricional, no período, o país atravessava sucessivas crises de fome oriundas dos problemas da seca na região Nordeste, desemprego elevado, baixos salários e crise inflacionária (TAKAGI, 2006).

[29] Takagi (2006), com base nas informações do Tribunal de Conta da União, salienta que os investimentos nos programas de alimentação do governo federal se reduziram drasticamente, entre os anos de 1986 a 1990, chegando a quase um quarto, nos anos de 1991/1992, do que fora aplicado na década de 1980.

A divulgação do estudo “Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de Segurança Alimentar”, no âmbito do IPEA, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, no ano de 1994, foram fatos e eventos marcantes que fizeram com que o tema da fome e da miséria fosse incorporado aos temas centrais, na agenda dos problemas brasileiros (PELIANO, 2001).

O CONSEA representou uma novidade institucional, pois envolveu vários ministérios e segmentos organizados da sociedade civil, em grande parte envolvidos pelo Movimento Ética na Política e os partidos de oposição, como o Partido dos Trabalhadores, visando a elaborar a Política Nacional de Segurança Alimentar (PELIANO, 2001; TAKAGI, 2006).

Inicialmente, o CONSEA funcionou por cerca de dois anos e, nesse curto período, teve papel importante na descentralização do PNAE, passando a responsabilidade para os municípios e as escolas (autonomia da gestão), conferindo prioridade no programa de distribuição de leite como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil, associada às ações de saúde e distribuição de estoques de alimentos para dois milhões de famílias atingidas pela seca (PELIANO, 2001; BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

No governo FHC, extinguiu-se o CONSEA e se intensificou o processo de fragmentação nas políticas públicas de combate à fome, que resultou na extinção do INAM, em 1997. No ano de 1999, é criado o Programa Comunidade Ativa, tendo suas ações voltadas para as localidades com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), promovendo ações com diagnósticos participativos para a identificação dos problemas locais. A iniciativa buscava articular programas e associá-los à assistência alimentar, à área de moradia, educação infantil (alimentação escolar, transporte, material didático), saúde (programa saúde da família, vacinas), desenvolvimento rural (apoio a agricultura familiar), dentre outros. Ao mesmo tempo, são substituídas as ações de programas com base na distribuição de bens em espécie (cestas básicas e leite) por programas de renda mínima (PELIANO, 2001; TAKAGI, 2006).

No país, o projeto que inspirou o Programa Fome Zero foi lançado pelo Instituto Cidadania, no ano de 2001, e contou com a participação de representantes de institutos de pesquisa, sindicatos, ONGs, organizações populares, movimentos

sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar no país. As ideias e premissas do documento foram debatidas por meio de seminários realizados durante o ano de 2001, nos municípios de Santo André, São Paulo e Fortaleza (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O Projeto Fome Zero[30] partiu da premissa de que todas as pessoas devem ter acesso diário e de forma digna a quantidade e qualidade de alimentos, com vistas a atender às suas necessidades nutricionais básicas e para a manutenção da saúde. Além disso, todos têm o direito à alimentação como dever do Estado, através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O diagnóstico do Projeto Fome Zero apontava que a questão da fome, no Brasil, decorria de três dimensões fundamentais: i) insuficiência da demanda, em virtude da concentração de renda, elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos aos trabalhadores; ii) incompatibilidade dos preços dos alimentos e baixo poder aquisitivo da maioria da população brasileira; e iii) exclusão da população mais pobre do mercado (desempregados, subempregados, idosos, crianças e grupos carentes) que necessitam de atendimento emergencial (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Nesse sentido, o Projeto Fome Zero propunha um conjunto de políticas estruturais centradas em quatro pontos principais: i) melhoria na renda (geração de empregos e incremento do salário mínimo); ii) barateamento da alimentação; iii) ações emergenciais de combate à fome; iv) aumento da oferta de alimentos básicos.

Maluf (2001) enfatiza que o tema da segurança alimentar deveria integrar a macroeconomia num plano de médio e longo prazo e estar diretamente ligado às políticas agrícolas, agrárias e de desenvolvimento rural que envolvam o comércio internacional e que sejam complementares ao papel estratégico do mercado interno, com vistas à equidade social.

Embora as condições de direitos sociais gravitassem no debate público, desde a Constituição de 1988, como dever do Estado, é somente a partir de 2003 que a problemática do combate à fome se instala como prioridade na agenda

[30] O Projeto Fome Zero diagnosticou, por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999, a existência de 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda inferior a US$ 1,00 por dia, que representava cerca de R$ 80,00 mensais no mês de agosto de 2001), as quais foram consideradas o público potencial beneficiário desse Projeto, por estarem vulneráveis à fome (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

governamental, com a eleição do presidente Lula, inaugurando uma política de segurança alimentar e nutricional mais efetiva.

O Programa Fome Zero (PFZ) ficou sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo como representante José Graziano da Silva, cujo papel foi fundamental na sua execução. O PFZ partiu de três eixos fundantes: i) ampliação da demanda efetiva de alimentos; ii) barateamento do preço dos alimentos, em razão do baixo poder aquisitivo da maioria da população; e iii) programas emergenciais para atender à parcela da população excluída do mercado (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010).

As diretrizes que nortearam o PFZ foram formuladas no decorrer dos anos de 1980 e 1990. Esse esforço na construção de uma política de segurança alimentar e nutricional conferiu à agricultura familiar papel de destaque, por meio de compras públicas visando a ofertar alimentos às famílias em vulnerabilidade social e entidades da rede socioassistencial, na escala local, como no caso do PAA, e da compra de produtos para o PNAE.

Nesse contexto, Grisa (2012) assinala que, no Projeto Fome Zero de 2001, estava intrínseca a ideia que deu origem ao PAA, ao articular apoio à agricultura familiar pelas compras institucionais, como, posteriormente, para a compra de alimentos para o PNAE. Conforme a autora, o documento ressalta o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios) para o fortalecimento da agricultura familiar, através da criação de canais de comercialização e de geração de renda, além de contribuir para dinamização da economia dos municípios e regiões, por atender às necessidades alimentares de uma parcela vulnerável da população.

Grisa (2012) aponta que o processo de construção das políticas públicas que envolvem o debate das ideias discutidas, nos diversos fóruns, a negociação entre os atores envolvidos e sua institucionalização pelos fóruns de comunicação política podem sofrer limitações, adaptações ou mesmo encontrar resistências presentes nos espaços locais. Na sequência, trataremos dos dois programas pesquisados (PAA e PNAE) e do contexto em que foram institucionalizados.

3.3 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)[31] é uma das principais estruturas do Programa Fome Zero do Governo Federal, juntamente com o Bolsa Família, a partir da proposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no ano de 2003.

Tem como objetivo combater a fome e a miséria das populações em situação de insegurança alimentar e a estimular a formação de estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, sem a necessidade de licitação e, posteriormente, da sua doação para entidades sociais (BRASIL, 2012)

Portanto, o diferencial do PAA é que aglutina duas perspectivas de políticas públicas num mesmo programa: a agrícola (agricultura familiar) e a social (segurança alimentar e nutricional) (MATTEI, 2007; HESPANHOL, 2008, 2013).

O PAA é resultado da confluência de duas correntes de ideias existentes no país, durante as décadas de 1980 e 1990. A primeira sinalizava o debate da segurança alimentar e nutricional, o qual teve forte apelo no país, no período, mas que teve importância e ações efetivas com o governo Lula, no ano de 2003. A segunda se insere no processo de reconhecimento e legitimação da agricultura familiar, por meio da intensa mobilização de movimentos sociais e de entidades de representação, com a criação do PRONAF, no ano de 1996, pois essa categoria de produtores sempre ficou à margem das ações estatais, principalmente no processo de reestruturação tecnológica no campo brasileiro, calcado no modelo da Revolução Verde (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004; GRISA, 2012; HESPANHOL, 2013).

Outro diferencial do PAA é a coordenação, porque envolve um Grupo Gestor Interministerial que associa diretamente o MDS ao MDA. Além desses, outros quatro ministérios pertencem ao Conselho Gestor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da CONAB; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação. O Grupo Gestor do PAA possui caráter deliberativo e tem como objetivo principal orientar e acompanhar a implementação do programa, em suas diferentes modalidades no país.

O processo de institucionalização do PAA contou com a presença de gestores e técnicos da CONAB, que, desde a década de 1990, reuniam experiência na execução do Programa de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e de formação de

[31] O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelos Decretos nº 7.775, de 04 de julho de 2012, e nº 8.223, de 12 de agosto de 2014.

estoques reguladores, através de mecanismos, como a Aquisição Direta de Produtos (AGF) e a estocagem de produtos, mas que não conseguiam contemplar as necessidades dos agricultores familiares (GRISA, 2012; BACCARIN et al., 2012).

O PAA pode se enquadrar nas chamadas *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural.* Tais políticas são dirigidas a segmentos empobrecidos da agricultura familiar, não integrados ao modelo da modernização da agricultura, e procuram levar em conta as especificidades e particularidades. Em acréscimo, as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural devem ser um instrumento de fortalecimento político dos agricultores, de sua organização e representação, pois são necessariamente descentralizadas e participativas, como também trazem questões estruturais para o debate, como a extrema concentração fundiária existente no país (DELGADO, 2001).

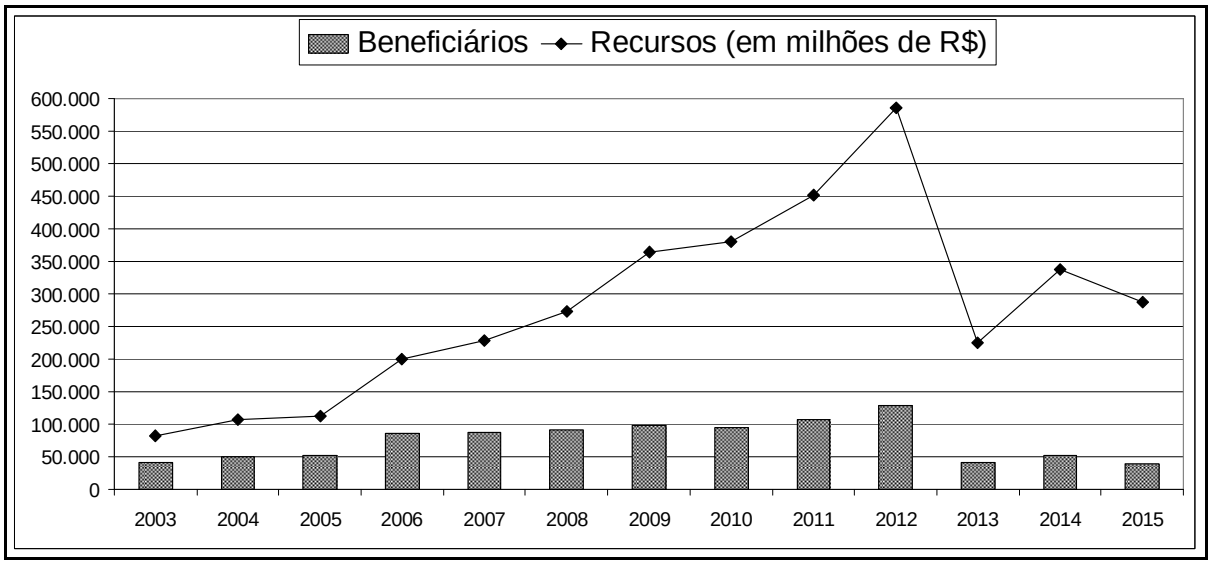
Dentro de suas diretrizes, o PAA consiste em importante instrumento de apoio à comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares no país, gerando renda, incentivando e apoiando a produção de gêneros alimentícios, de acordo com os hábitos alimentares locais e regionais, pelo estabelecimento de preços compatíveis aos praticados no mercado, valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica, buscando estimular as formas coletivas de organização. Visa, ainda, a fortalecer circuitos locais e redes de comercialização, por meio de organizações coletivas (BRASIL, 2012).

Na trajetória de execução desse programa, alguns fatos merecem destaque. O mais importante diz respeito à lei de licitações que rege as compras públicas, no país. Quando o PAA foi criado, em 2003, a lei de licitações foi dispensada, mediante alguns critérios para contemplar o maior número de produtores com menor renda: exclusividade para agricultores familiares com a criação da Lei Federal em 2006,[32] preços não superiores aos praticados no mercado e limite de aquisição anual *per capita* (ZIMMERMANN, 2007; TAKAGI et al., 2014).

[32] No ano de 2006, foi regulamentada a Lei nº 11.326, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, no Brasil. Por meio dessa Lei, o Estado brasileiro reconhece a necessidade de políticas públicas permanentes para esse segmento social (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais), tais como: crédito, assistência técnica, seguro agrícola, mercados institucionais, entre outras.

Assim, em sua trajetória de execução (2003-2015), o Programa de Aquisição de Alimentos investiu cerca de 3,6 bilhões de reais para a compra de produtos da agricultura familiar, no país,[33] conforme representado na Figura 1.

Figura 1- Recursos investidos e número de beneficiários do PAA no país entre os anos de 2003 e 2015



Fonte: Programa de Aquisição de Alimentos/Resultado das Ações da CONAB (2003-2015)[34]. **Org.:** Fernando Veloso.

Em relação ao número de beneficiários, houve aumento considerável entre os anos de 2003 e 2012, pois passou de 41,3 mil para 128,8 mil agricultores, incremento de 211,6%. Nos anos subsequentes, observa-se aumento, em 2014, e redução para patamares inferiores ao primeiro ano do programa (2003), com 38,7 mil beneficiários, no ano de 2015.

Na primeira década de operacionalização (2003 a 2012), os recursos investidos no PAA tiveram crescimento significativo, pois passaram de 81,5 milhões para 586,5 milhões de reais, aumento em termos percentuais de 619,4%. No ano de 2013, por sua vez, houve decréscimo de 60%, comparado ao ano anterior (2012), atingindo pouco mais de 220 milhões de reais. Nos anos posteriores, observa-se aumento para 338 milhões de reais, no ano de 2014, e diminuição para 287 milhões, no ano de 2015.

[33] Nos dados, não estão inclusos os valores das modalidades PAA-Leite e Compra Institucional, que não são geridos pela CONAB. A respeito da modalidade PAA-Leite, entre os anos de 2003 e 2012, foi investida a soma de 1,6 bilhão de reais (MARTINS, 2014).

[34] Relatórios Anuais do PAA (2003-2015) da CONAB, que contêm dados da evolução de recursos aplicados, produtos e beneficiários fornecedores etc. podem ser consultados no *site* da CONAB. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1402&t=2> Acesso em: 10 mar. 2016.

No Relatório “Resultado das Ações da CONAB em 2013”, publicado no ano de 2014, podemos encontrar alguns fatores responsáveis pela diminuição dos recursos:

> A baixa execução pode ser atribuída a fatores diversos, a exemplo da seca ocorrida no Nordeste, envolvimento das Superintendências Regionais (deslocamento de funcionários que trabalham com PAA) no programa Venda em Balcão, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física e remodelação dos normativos e outros fatores que somados culminaram neste desfecho. (CONAB, 2014, p. 05).

Todavia, a involução dos recursos financeiros no PAA no país no ano de 2013 pode ser atribuído as denúncias de desvios e fraudes no programa federal. O caso mais emblemático ocorreu no estado do Paraná[35], quando a investigação conduzida pela PF denominada “Agro-Fantasma” constatou irregularidades e desvio de recursos em municípios como Guarapuava, Foz do Jordão, Honório Serpa, Candói, Ponta Grossa, Irati, Rebouças, Teixeira Soares, Inácio Martins, Fernandes Pinheiro, Itapejara D’Oeste, Goioxim, Pinhão e Querência do Norte. Dentre as irregularidades apontadas, constavam: apropriação indébita previdenciária, estelionato contra a CONAB, formação de quadrilha, falsidade ideológica, ocultação de documento, peculato doloso e culposo, emprego irregular de verbas públicas, prevaricação, condescendência criminosa e violação de sigilo funcional.

De acordo com a nota divulgada pela CONAB,[36] no período da operação (2013), a entidade realizava desde o ano anterior, por orientação da CGU, procedimentos operacionais e de controle gerencial, visando a acompanhar a execução do PAA, no país. A fiscalização era feita por amostragem e, entre janeiro e julho de 2013, foram vistoriados 240 projetos, em 20 estados. Ressalta também que, dos 121 projetos executados no Paraná, no ano de 2013, 21 foram fiscalizados, sendo três (3) considerados regulares, onze (11) continham ressalvas, dois (2) eram irregulares e cinco (5) não tinham entrado em execução.

---

[35] Notícia divulgada pela <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/09/operacao-agro-fantasma-quer-desmontar-quadrilha-que-fraudava-programa-de> publicada por Talita Cavalcanti. Acesso em: 25 set. 2013.

[36] Nota divulgada no *site* da CONAB. Disponível em <http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=31328> Acesso em: 24 set. 2013.

Esse fato teve clara interferência política dentro da estrutura administrativa da CONAB no ano de 2013. A análise das propostas do PAA nos estados[37] passou a ser mais rigorosa, o que gerou redução no número de projetos e volume de recursos financeiros. A partir disso, o Conselho Gestor do PAA definiu novas normativas a fim de coibir os desvios e fraudes nos anos posteriores.

No que tange aos valores destinados ao PAA, aumentaram de forma progressiva, nos governos do presidente Lula (2003/2006 e 2007/2010) e nos dois primeiros anos da presidenta Dilma Roussef (2011 e 2012). No ano de 2013 teve declínio, com recuperação no ano de 2014, especificamente no ano das eleições para Presidência da República, como sinalizado na Figura 1.

A reeleição da presidenta Dilma Roussef e o acirramento da crise política e econômica se acentuam, nos anos de 2015 e 2016, quando ocorreram diversos cortes nos investimentos públicos, em diversas áreas e programas sociais, dentre os quais o PAA. Após o golpe parlamentar que depôs a presidenta, o cenário atual é preocupante, quanto à continuidade do PAA. Diferentemente do PNAE, cuja compra da agricultura familiar está assegurada por lei, o PAA ainda é um programa de governo.

Grisa (2012) salienta que o PAA sofreu algumas mudanças e alterações marginais e incrementais (extinção de modalidade, maior fiscalização e controle social, mudanças nas normativas, valorização de produtos agroecológicos, exigência de percentual mínimo de mulheres), todavia, nada que ameaçasse o compromisso estabelecido entre os diversos atores sociais e o fórum de comunidade de política pública, assumido no ano de 2003. Nesse sentido, o pacto estabelecido foi rompido com a deposição do Governo Dilma no ano de 2016.

De acordo com a CONAB (2016),[38] as regiões Norte e Nordeste receberiam 60% dos recursos, no ano de 2016, priorizando atender aos produtores orgânicos, povos e comunidades tradicionais, assentados de reforma agrária e mulheres, de sorte que as propostas não podem ultrapassar o teto de R$ 800 mil por ano, por entidade beneficiária (associações e/ou cooperativas). Além disso, já foram anunciados pelo Governo Temer diversos cortes para o ano de 2017, como nos

[37] Isso variou de estado para estado. Em São Paulo, por exemplo, o volume de recursos e de projetos aprovados pela CONAB teve crescimento ao invés de redução, principalmente no ano de 2014, como mostraremos mais adiante.

[38] Informação constante no *site* da CONAB. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/imprensa%ADnoticia.php?id=40254> Acesso em: 01 set. 2016.

recursos do MDS para a execução do PAA, o qual teve orçamento reduzido de 478 milhões para 294 milhões de reais, redução de 38,5%.

No contexto atual (2016), o PAA é operacionalizado por meio de seis modalidades: Doação Simultânea; Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes, conforme sistematizado no Quadro 4. Os limites anuais em 2016 por DAP/produtor variam de R$ 6,5 mil reais a 20 mil reais, dependendo da modalidade, com exceção do PAA-Leite, cujos valores (R$ 4,0 mil reais) são semestrais.

Quadro 4- Características das Modalidades Vigentes no PAA (2016)

Modalidade	**Forma de acesso**	**Limite Anual**	**Origem do Recurso**	**Objetivo**
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea – CPR Doação	Individual (Termo de Adesão)	R$ 6,5 mil	MDS	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R$ 8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/associações)	R$ 8 mil	MDA	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R$ 8 mil	MDS/MDA	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R$ 4 mil por semestre	MDS	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende aos estados do Nordeste e à região norte de Minas Gerais.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R$ 20 mil	-	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Aquisição de Sementes	Organizações (cooperativas/associações)	R$ 15 mil	-	Compra de sementes de Organizações (cooperativas/associações), destinadas a agricultores familiares, conforme demanda de órgãos parceiros.

Fonte: MDS e CONAB (2016). **Org.:** Fernando Veloso.

No que tange aos recursos financeiros investidos no PAA, entre os anos de 2003 e 2005, estes tiveram origem somente no Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, repassado para a CONAB pelo MDS. A partir do ano de 2006, o MDA, após o Termo de Cooperação Técnica com a CONAB, começou a aportar recursos para aquisição de produtos na modalidade formação de estoque (CONAB, 2007; VIANA; VIEGAS, 2009).

Grisa (2012) enfatiza que as diferentes modalidades existentes no PAA explicitam distintas ideias e concepções sobre os objetivos da política pública. A modalidade com recursos financeiros oriundos do MDA, como a Formação de Estoque, visa principalmente à inserção dos agricultores familiares na comercialização e no mercado (política agrícola). Já a modalidade que recebe aportes financeiros do MDS, Doação Simultânea, volta-se à questão do acesso aos alimentos produzidos pelos agricultores familiares, para contemplar as pessoas da base da pirâmide social, aquelas em situação de vulnerabilidade alimentar e entidades da rede socioassistencial (política social).

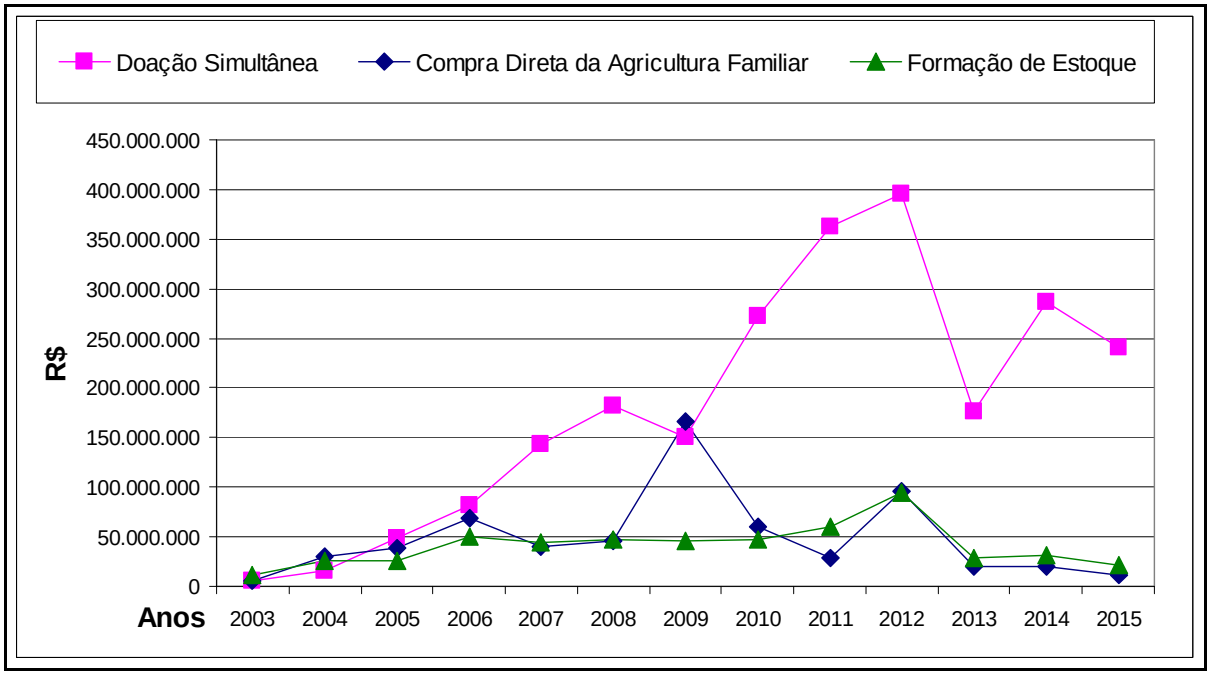
No que concerne à operacionalização do PAA, entre os anos de 2003 e 2012, os convênios dos municípios, estados e Distrito Federal eram feitos diretamente com o MDS e operacionalizados pela CONAB. Desde 2013, também passou a haver possibilidade de execução, mediante o "Termo de Adesão",[39] que dispensa a celebração do convênio e permite pagamento dos recursos financeiros do MDS diretamente ao agricultor familiar, por meio do cartão bancário. Nessa opção, a execução do PAA é feita exclusivamente pelos gestores municipais ou estaduais, os quais são responsáveis pela articulação dos agricultores, recebimento e distribuição dos produtos e lançamento das informações no sistema operacional do programa, sem envolvimento e participação direta dos agricultores, como ocorre nos convênios com a CONAB.

Dentre as modalidades do PAA executadas pela CONAB, verificamos que a Doação Simultânea é a que contou com maior volume de recursos (Figura 2). Assim, entre os anos de 2003 e 2015, a modalidade Doação Simultânea contou com aporte de 2,3 bilhões de reais, tornando-se mais expressiva, a partir do ano de 2010. A

[39] Conforme informações do MDS, 169 municípios e nove (9) unidades da federação firmaram o Termo de Adesão do PAA, no ano de 2016. No estado de São Paulo, são 11 municípios: Araçatuba, Araraquara, Birigui, Diadema, Embu, Guarulhos, Hortolândia, Mauá, Rio Claro, São Carlos e Suzano.

referida modalidade alcançou a maior marca do período, no ano de 2012, com 395 milhões de reais.

Figura 2- Recursos investidos nas modalidades do PAA no país entre os anos de 2003 e 2015



Fonte: CONAB – PAA (2003-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Já a modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar teve aporte de 630 milhões de reais, entre os anos de 2003 e 2015, com maior execução no ano de 2009, quando contabilizou 395 milhões de reais. Nos relatórios da CONAB, indica-se que a referida adquiriu produtos como leite em pó, pescados, sementes (milho, feijão), entre outros, no período analisado.

A modalidade Formação de Estoque contou com montante de 535,2 milhões de reais, entre os anos de 2003 e 2015, com maior aporte de recursos no ano de 2012, quando contabilizou 95,1 milhões de reais. A partir do ano de 2013, essa modalidade passou a contar apenas com recursos do MDA, cuja marca é o apoio financeiro para organizações fornecedoras para constituição de estoques, para posterior comercialização, e devolução de recursos para o poder público federal. De acordo com a CONAB (2013), a maior procura por essa modalidade se dá na região Sul do país, devido às exigências de melhor planejamento e estruturação das organizações fornecedoras (cooperativas e associações).

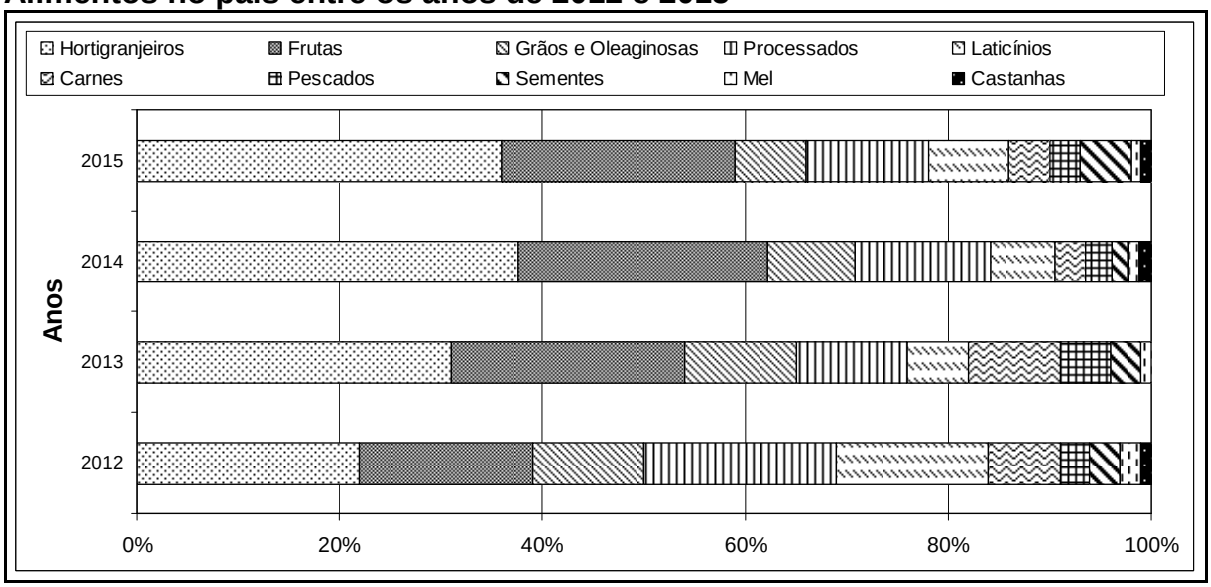
Por sua vez, a compra de sementes, que já era regulamentada desde o ano de 2012, teve acrescida a modalidade “PAA Aquisição de Sementes”, no ano de

2015, com um montante de recursos de 14,3 milhões de reais, comercializando sementes de milho, feijão, sorgo, arroz e cebola (CONAB, 2016).

O volume de produtos adquiridos pelo PAA, nas diferentes modalidades, também teve crescimento significativo no país. Os dados evidenciam que, no ano de 2006, foram adquiridas 64.909 toneladas de produtos da agricultura familiar, alcançando a marca de 297.610 toneladas, no ano de 2012. Com a queda no repasse de recursos, desde 2013, o volume de produtos adquiridos teve igualmente recuo para 135.023 toneladas, no ano de 2015, com redução de 54,6%.

No que concerne aos grupos de produtos adquiridos pelo PAA, entre os anos de 2012 e 2015, a maior participação é de hortigranjeiros, seguidos por frutas, laticínios, processados, carnes, pescados, sementes, mel e castanhas, conforme representado na Figura 3.

Figura 3- Grupos de produtos comercializados no Programa de Aquisição de Alimentos no país entre os anos de 2012 e 2015



Fonte: CONAB – PAA (2003-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Os produtos comercializados pelo PAA totalizam mais de 500, desde sua criação, no ano de 2003, fato que revela a grande diversidade de alimentos que a agricultura familiar tem capacidade de produzir, no país.

A modalidade Doação Simultânea, devido ao seu formato, desenho e objetivo, é a que permite comercializar toda a diversidade de produtos característicos da agricultura familiar, conforme o perfil dos agricultores e da região em que estão

localizados; posteriormente, esses produtos são doados para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, foram catalogados 334 tipos de produtos adquiridos pela modalidade Doação Simultânea, no país, no ano de 2011; 461, no ano de 2012, 326, em 2013, e 352, no ano de 2014.[40] Cabe destacar que, desde o ano de 2012, a referida modalidade também passou a negociar produtos orgânicos e agroecológicos, com preços diferenciados, somando 143, em 2012, 100, em 2013, e 103, no ano de 2014.

Ao analisar a distribuição dos recursos destinados ao PAA por macrorregiões, entre os anos de 2003 e 2015, observa-se claramente a concentração nas regiões Sul, Nordeste e Sudeste, cuja participação correspondeu a 84,6% do total dos aportes financeiros. Por sua vez, as regiões Norte e Centro-Oeste contaram com pouco mais de 15% do total de recursos.

Por sua vez, no ano de 2015, já com a queda no aporte de recursos financeiros, o PAA esteve presente em apenas 541 municípios brasileiros. Desse total, 35,1% estavam localizados na região Nordeste; 22,9%, na região Sudeste; 15,2%, na região Sul; 14,4%, na região Centro-Oeste; e 12,4%, na região Norte.

Hespanhol (2009), examinando a evolução PAA no país, salienta que a maior parte dos recursos do programa se encontrava concentrada nos estados das regiões Nordeste e Sul, principalmente no Rio Grande do Norte e Paraná, respectivamente. Nesse viés, aponta como possível hipótese para essa concentração por regiões e unidades federativas um maior grau de organização dos produtores rurais e/ou maior divulgação do programa, nas referidas localidades.

Tal fato sinaliza que o PAA tem atendido a regiões com perfil de agricultura familiar com maior integração ao mercado, como as regiões Sul e Sudeste. Embora também tenha participação significativa na região Nordeste, a qual concentra agricultores familiares empobrecidos, o PAA tem beneficiado de forma desigual as regiões brasileiras, como as regiões Norte e Centro-Oeste.

Por outro lado, mesmo com o aumento do número de agricultores beneficiários, cuja maior expressividade se deu no ano de 2012, o PAA esteve longe

[40] Dados dos produtos adquiridos pela modalidade Doação Simultânea podem ser consultados no portal PAA DATA do MDS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura> Acesso em: 01 out. 2016. Além disso, o PAA DATA possibilita consultar dados desagregados por estados e municípios, referentes a agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, entre outros.

de beneficiar a totalidade dos agricultores familiares no país. De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários foram definidos como familiares, conforme a Lei 11.326 de 2006. Nesse cenário, se forem levados em conta os dados de maior execução do PAA (ano de 2012), ele beneficiou menos de 3% dos agricultores familiares do país (HESPANHOL, 2013).

Hespanhol (2013) enfatiza que a abrangência do PAA, no nível nacional, ainda é bastante limitada pela importância que o programa possui, tanto em relação à agricultura familiar quanto pela importância na segurança alimentar, no país. A título de exemplo, até o ano de 2012, o PAA já tinha sido executado em 2.760 municípios brasileiros, sendo a predominância em localidades com população inferior a 50 mil habitantes (CONAB, 2013). Especificamente, no ano de 2012, o PAA foi operacionalizado em 1.180 municípios do país, cuja participação foi de 21,2% do total.

Assim, pesquisas de avaliação e mesmo estudos de caso sobre o PAA, realizados em diferentes regiões do país, relatam que o programa tem obtido resultados positivos, mesmo apresentando certas limitações (DELGADO et al., 2005; MATTEI, 2007a, 2007b; ZIMMERMANN, 2007; CORRÊA, 2008; MACIEL, 2008; HESPANHOL, 2009, 2013; GRISA et al., 2010; VIANA; VIEGAS, 2009; VELOSO, 2011; ANTUNES, 2012; CAMPOS; BIANCHINI, 2014; SCHMITT et al., 2014; TAKAGI; SANCHES; SILVA, 2014; COLNAGO, 2015; OLIVEIRA, 2015). Na parte II deste trabalho, aprofundamos as reflexões sobre os efeitos do PAA e do PNAE, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, área escolhida para a pesquisa empírica.

Na sequência, vamos abordar a trajetória do PNAE e o importante canal aberto para a participação da agricultura familiar, no ano de 2009. No entanto, vale ressalvar que, em muitas localidades em que a modalidade do PAA Doação Simultânea, gerido pela CONAB, era operacionalizada antes de 2009, as escolas municipais e estaduais já recebiam produtos da agricultura familiar, na forma de doações, como destaca Turpin (2008).

3.4 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Turpin (2008) salienta que a alimentação escolar no país nasceu de ações isoladas da sociedade civil e, posteriormente, de esforços de estados e municípios em promover um programa com abrangência nacional gerido pelo Governo Federal. Na sua origem, a maior preocupação que alicerçou a concepção do programa foi a desnutrição infantil.

O Programa de Alimentação Escolar é ação mais antiga, em termos de políticas públicas, sendo criado em 1955, no âmbito do então Ministério da Educação e Cultura, inspirado nas propostas apresentadas por Josué de Castro, na década de 1940. Desse modo, o Programa de Alimentação Escolar tornou-se pioneiro entre as políticas de segurança alimentar e nutricional existentes, e seu caráter universalista o tornou um dos programas mais duradouros e abrangentes do mundo (PEIXINHO, 2013).

Belik e Souza (2009), ao analisarem os Programas de Alimentação Escolar (PAE), nos países da América Latina, apontam que, em sua maioria, os programas não passam de pequenas ajudas que são fornecidas a certas escolas de regiões carentes, em determinados períodos do ano. Os autores destacam que o Uruguai foi o pioneiro, no começo do século XX, sendo que, nos demais, as iniciativas para a alimentação remontam à década de 1950 e 1960.

Dessa forma, em boa parte dos países da América Latina, os programas são focalizados principalmente em critérios de pobreza e de carência material, e priorizam regiões ou municípios com alto índice de pobreza e locais em que os níveis de frequência são baixos, geralmente áreas rurais e que concentram maior número de populações tradicionais (BELIK; SOUZA, 2009).

Belik e Souza (2009) salientam que, na Bolívia, apenas duas províncias são beneficiadas por programas de alimentação escolar; na Colômbia, somente áreas rurais e localidades em que existe maior diversidade étnica são atendidas; e, no Chile, embora exista uma proposta universal, a seleção é baseada na renda das famílias e somente os estudantes de renda mais baixa obtêm acesso à alimentação.

Nos demais países, observa-se uma heterogeneidade nos PAE, sendo que, majoritariamente, são focalizados e a gestão é feita de forma centralizada. Assim, Belik e Souza (2009) enfatizam que o Brasil é o único país entre os latino-americanos que possui o PAE com caráter puramente universal, no qual todos os estudantes da rede pública, nos seus diferentes níveis, recebem refeições durante o ano letivo (200 dias).

> Analisar o caso do Brasil nos permite entender como o sistema de alimentação escolar transitou de um formato focalizado em termos sociais e geográficos, com a compra centralizada, para um formato universal, com a aquisição de alimentos via compra descentralizada com base em sistemas locais de fornecimento. (BELIK; SOUZA, 2009, p. 106).

Como visto no item anterior, as primeiras medidas tomadas pelo governo brasileiro se deram no final da década de 1930, na tentativa de melhorar os hábitos alimentares dos trabalhadores urbanos brasileiros, com a criação do SAPS.

A marca da gestão do programa da alimentação escolar, entre 1955 e 1993, no país, foi a centralização na esfera federal, em que os cardápios eram planejados pelo Ministério da Educação e os produtos adquiridos por meio de licitação pública, com sua distribuição realizada por todo o território nacional.

Dessa maneira, na década de 1950, foi criada a Campanha Nacional de Alimentação Escolar, sendo financiada basicamente pela ajuda de doações internacionais, através do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atual Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Nesse período (1955 a 1970), pode-se afirmar que teve predomínio a participação de organismos internacionais, caracterizada fortemente pela presença de alimentos produzidos pelos Estados Unidos, por meio do Programa “Alimentos para Paz”, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU (TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2013).

Nesse período se cria a estrutura de um programa de alimentação escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade do governo federal. Todavia, a cobertura do programa era pouco efetiva, e não existia regularidade no fornecimento da alimentação, como também não havia preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos aos escolares (PEIXINHO, 2013).

Já na década de 1970, a questão da centralização fica evidente, pois os militares priorizaram a compra de gêneros alimentícios produzidos por empresas nacionais fornecedoras de alimentos. Nessa etapa, antes restrita a leite em pó em poucas unidades da federação, a merenda pré-processada, como sopa, mingaus, bebidas lácteas, enlatados e biscoitos, passou a ter presença marcante nos produtos da alimentação escolar (TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2013).

No ano de 1976, ocorreu a integração da Campanha Nacional de Alimentação Escolar ao II PRONAM, e a meta passou a ser proporcionar aos alunos da Pré-

Escola e do Primeiro Grau (atual Ensino Fundamental), nos estabelecimentos públicos de ensino, fornecendo refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias, durante o ano letivo. Em 1979, o Programa de Merenda Escolar passou a ser chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir desse período ocorreu a expansão em termos de alunos atendidos, porque saltou de 9,4 milhões, no ano de 1978, para 30,9 milhões, em 1986.

Com a Constituição Federal de 1988, foi assegurado como dever do Estado e ficou afiançada a universalização do direito à alimentação escolar a todos os alunos do Ensino Fundamental da rede pública.

Takagi (2006) ressalta as principais irregularidades verificadas por auditorias realizadas nos estados, com relação ao PNAE no início dos anos 1990: i) saídas de alimentos sem comprovação e, consequentemente, desvios dos alimentos destinados às escolas para outros fins, na maioria das vezes para entidades não credenciadas, funcionários do governo e escolas fantasmas; ii) distribuição dos alimentos para pessoas nos municípios, para fins eleitorais; iii) deterioração de toneladas de produtos nos armazéns e casos de intoxicação alimentar, devido ao seu consumo; iv) formação de cartéis e favorecimento nas concorrências de um grupo seleto de indústrias de alimentos; v) dispensas ou casos de irregularidades nas licitações e superfaturamento nos preços; vi) prioridade a produtos industrializados/formulados na pauta da alimentação escolar, ignorando os hábitos alimentares locais e regionais; vii) dificuldade na logística de distribuição pelo território nacional, em função do alto custo do frete, já que as indústrias fornecedoras se concentravam na região Centro-Sul do país; viii) cláusulas restritivas à compra de leite em pó de outros países, as quais resultaram em preços quatro vezes maiores (reserva de mercado); e ix) apropriação indevida da aplicação financeira dos recursos pelas gerências regionais da CONAB.

Desde o ano de 1994,[41] a gestão passou a ser descentralizada[42] mediante a realização de convênios diretamente com municípios e com a participação das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005; SARAIVA et al., 2013; PEIXINHO, 2013).

[41] A Lei Federal n° 8.913, de 1994, regulamentou a ad ministração da alimentação escolar de forma descentralizada.
[42] Para maiores detalhes sobre o processo de descentralização nas políticas públicas, consultar Arretche (1996).

Takagi (2006) aponta que 2.500 prefeituras municipais manifestaram interesse em aderir à descentralização do PNAE, no ano de 1994, mas nem todas estavam habilitadas. De acordo com o FNDE, o número de municípios que fizeram a adesão à descentralização passou de 1.532, no ano de 1994, para 4.314, em 1998.

Peixinho (2013) pontua a descentralização da alimentação escolar como grande avanço, ao longo de sua trajetória. Dessa forma, esse processo permitiu a racionalização da logística e dos custos dos produtos, bem como viabilizou a oferta de alimentos condizentes com os hábitos alimentares dos escolares, nas diferentes localidades do país. Além disso, as compras institucionais, de maneira descentralizada, embora com inúmeras limitações, possilitaria a inserção da pequena empresa, do comércio local e do pequeno produtor nesse mercado (PEIXINHO, 2013).

O processo de descentralização da alimentação escolar ampliou o potencial de incentivo à agricultura familiar e representou melhoria na qualidade alimentar, com maior autonomia nas localidades na aplicação das diretrizes estabelecidas no PNAE (TURPIN, 2008).

No ano de 1997, o PNAE foi incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Já no ano de 1999, ocorreu outra mudança importante, os repasses de recursos federais deixaram de ser por convênios e passaram a ser por transferências automáticas, o que permitiu maior agilidade ao processo.

No começo dos anos 2000, por meio da legislação, o FNDE estabelece que, para repassar as verbas para Estados, Distrito Federal e municípios, é necessária a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo e fiscalizador que atuaria no assessoramento do PNAE e que deveria envolver representantes da sociedade civil (trabalhadores da educação, professores, pais de alunos e representantes do poder executivo).

No ano de 2003, já no contexto do Programa Fome Zero, tem-se a ampliação dos valores do repasse *per capita* para a alimentação escolar, principalmente para a pré-escola e escolas indígenas, além de se estender o programa para creches públicas e filantrópicas (TAKAGI, 2006).

Peixinho (2013) enfatiza que, a partir do PFZ, a alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivo, passando da dimensão ensino-aprendizagem

para uma dimensão prática-pedagógica, a qual abarca a ação educativa e visa à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Maluf (2009a) menciona que, na trajetória de construção do PNAE, algumas controvérsias estiveram presentes, tanto conceituais como políticas. Na verdade, as críticas se centravam no papel da escola em fornecer comida aos alunos. Para o autor, custou-se a concluir, mesmo sem unanimidade, que a escola é um equipamento público de enorme capilaridade, no país, cujas possibilidades vão muito além de ministrar aulas, e que deve contribuir na promoção do acesso à alimentação de crianças que, com fome, apresentam dificuldades na aprendizagem. No país desigual e injusto, a alimentação escolar é a principal, ou ainda, a única refeição diária para um grande número de crianças. A alimentação escolar, como um direito constitucional assegurado, muda o patamar do debate do ensino *versus* comida, pois abarca a dimensão pedagógica envolvida na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Um fato relevante ocorreu no ano de 2006, com a inserção obrigatória de um profissional nutricionista como **responsável técnico** na coordenação do PNAE nos estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais. Sua atribuição vai desde a análise do perfil nutricional dos alunos atendidos, elaboração de cardápios e lista de compras, como ações educativas de alimentação e nutrição que perpasse pelo currículo escolar (PEIXINHO, 2013).

Peixinho (2013) assinala que, no período entre 2003 e 2011, houve aumento nos valores *per capita* transferidos pelo FNDE para as Entidades Executoras. No ano de 2003, o FNDE assumiu a alimentação escolar no âmbito do ensino infantil (creches), transferindo recursos de forma diferenciada para essa modalidade, e, nos anos posteriores, também aumentou os valores *per capita* para escolas indígenas e quilombolas. Foi criado ainda, em 2007, o Programa Mais Educação, com a finalidade de contribuir para a melhoria da aprendizagem, com o estímulo à ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública. As escolas participantes passam a ter um turno de, no mínimo, sete horas, com três refeições inclusas e atividades extras, em diversas áreas, como esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, entre outras (PEIXINHO, 2013; FNDE, 2016).

Para o ano de 2017, o orçamento do FNDE para o PNAE é de 4,15 bilhões de reais, num universo de 41 milhões de alunos. O valor repassado pela União a

estados, Distrito Federal e Prefeituras Municipais e Escolas Federais, por dia letivo, para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e a modalidade de ensino, tendo como base o Censo Escolar do ano anterior, sendo que os recursos são enviados em até 10 parcelas, durante o ano.

No contexto atual (2017), os valores *per capita* são: i) creches: **R$ 1,07**; ii) pré-escola: **R$ 0,53**; iii) escolas indígenas e quilombolas: **R$ 0,64**; iv) Ensino Fundamental e Médio: **R$ 0,36**; v) Educação de Jovens e Adultos (EJA): **R$ 0,32**; vi) Ensino integral: **R$ 1,07**; vii) Ensino Médio em tempo integral: **R$ 2,00**; viii) Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE)[43] no contraturno: **R$ 0,53**.

Maluf (2009a) aponta que, embora os valores de repasse do FNDE pareçam irrisórios e careçam de permanente demanda de atualização, em grande parte dos municípios brasileiros, sobretudo nos menores, são os recursos federais que asseguram o "fornecimento" de alimentação aos alunos.[44]

Em termos de evolução do PNAE, conforme dados do FNDE, observa-se que, entre os anos de 1995 e 2015, houve aumento tanto no volume de recursos financeiros como no número de alunos atendidos, segundo se pode verificar na Figura 4.

O montante de recursos financeiros investidos no PNAE passou de 590 milhões, em 1995, para 3,7 bilhões de reais, em 2015, incremento de 537,1%, no período de 20 anos. O aumento mais expressivo aconteceu entre os anos de 2009 e 2010, com incremento em termos percentuais de 50,7%.

Em relação ao número de alunos atendidos, houve acréscimo de 25,0%, pois contabilizava 33,2 milhões, no ano de 1995, e passou para 41,5 milhões, no ano de 2015. A extensão do PNAE para toda a rede básica de ensino, no ano de 2009 – da Educação Infantil ao Ensino Médio, incluindo os alunos do EJA (jovens e adultos) – fez com que se ampliasse o número de alunos atendidos, alcançando 45,7 milhões de estudantes, no ano de 2010.

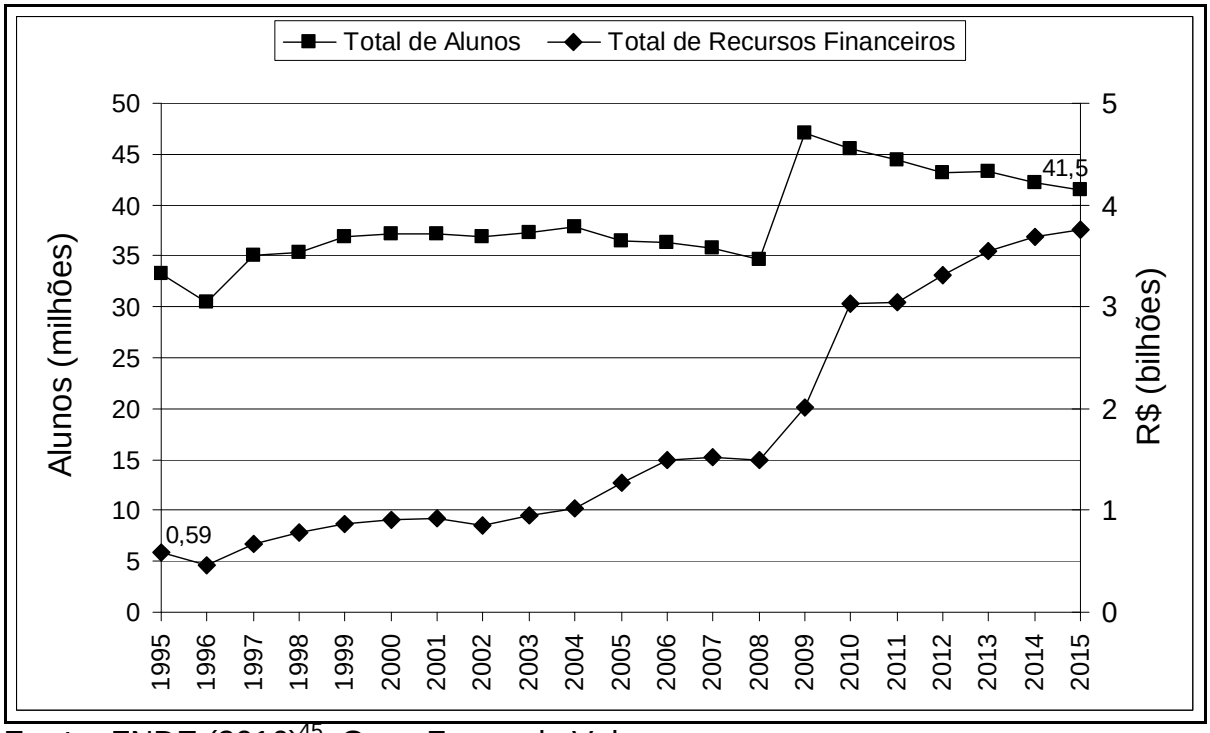
---

[43] O Atendimento Especial de Educação (AEE) é um serviço da educação especial desenvolvido na rede regular de ensino e atende a alunos com algum tipo de deficiência de natureza física, intelectual, sensorial (visual e pessoas com surdez parcial ou total). O AEE é realizado no período inverso ao da classe comum frequentada pelo aluno (FNDE, 2014).

[44] Maluf (2009a) destaca que, além do repasse para a compra da alimentação escolar, as Entidades Executoras também têm custo de instalações físicas, equipamentos e recursos humanos para o oferecimento do serviço de merenda aos escolares.

Nesse cenário, a experiência brasileira na construção de uma política nacional e universal de alimentação escolar tem sido reconhecida internacionalmente, fato que diferencia o programa brasileiro, pois, nos demais países da América Latina e Caribe, o direcionamento é dado ao público mais carente e com critérios de seleção diferenciados, dependendo de cada localidade.

Figura 4- Recursos financeiros investidos e número de alunos atendidos pelo PNAE no país entre os anos de 1995 e 2015



Fonte: FNDE (2016)[45]. **Org.:** Fernando Veloso.

Desde o ano de 2003, o governo brasileiro tem atuado por meio da Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, no intuito de apoiar e viabilizar Programas de Alimentação Escolar em países da América Latina e Caribe, Ásia e África. No ano de 2011, foi criado o Centro de Excelência de Combate à Fome, com sede no Brasil, órgão vinculado ao Programa Mundial de Alimentação (PMA) da FAO/ONU, visando a estabelecer um regime de colaboração/cooperação nas áreas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional.

[45] No ano de 2009, foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos posteriores.

De acordo com Peixinho (2013), oito países da América Latina e Caribe firmaram o acordo com a FAO e a Agência Brasileira de Cooperação no chamado "Programa de Execução PMA/Brasil para a Promoção da Cooperação Sul-Sul de Apoio ao Desenvolvimento de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar", iniciado em 2011 e com prazo de término para o ano de 2017.[46] O objetivo dessa cooperação é auxiliar os países na elaboração de programas nacionais de alimentação escolar, com base na experiência brasileira.

No próximo item, abordamos informações da evolução da compra da agricultura familiar para o PNAE, focando os valores investidos, tipos de produtos adquiridos e o número de Entidades Executoras que tem atendido a legislação que vigora desde o ano de 2009.

3.4.1 A Lei 11.947 de 2009 do PNAE e a participação da agricultura familiar

No ano de 2009, ocorreu uma das principais mudanças na estrutura do PNAE, com a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho, como a extensão do atendimento da alimentação escolar para toda a rede pública de educação básica de ensino e a garantia de que, no mínimo, 30% do valor dos repasses do FNDE a municípios, estados e Distrito Federal sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

O artigo 14 da referida lei estabelece:

> Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009, s/p).

A alteração do PNAE com a Lei de 2009 possibilitou um elo institucional entre a alimentação ofertada nas escolas públicas, atividades de ensino e a agricultura familiar, sendo esta mediada pela valorização da diversidade de produtos (alimentos) e hábitos alimentares saudáveis. Além disso, conferiu densidade institucional ao programa, pois, embora seja um dos mais antigos do país, trouxe

[46] Informações extraídas do *site* da Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ > Acesso em: 20 set. 2016.

definições em termos de diretrizes e obrigações dos gestores e entes federativos envolvidos (MALUF, 2009b).

Tais mudanças no âmbito do PNAE constituem o resultado do processo intersetorial no Governo Federal e das outras esferas (estadual e municipal), e de ampla participação da sociedade civil organizada, sobretudo de organizações de agricultores familiares e de conselhos, como o CONSEA, promovendo ações que expressam a segurança alimentar e nutricional (MALUF, 2009a, PEIXINHO, 2013).

Em consequência, passou-se a incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar e por empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e as de remanescentes de quilombos (SARAIVA et al., 2013; PEIXINHO, 2013).

> Portanto, a partir desta regulamentação, abriu-se mais um espaço de produção e comercialização para a agricultura familiar, além de promover o consumo de alimentos *in natura* por parte dos escolares, podendo reduzir assim a oferta de alimentos processados. (SARAIVA et al., 2013, p. 929).

Ao apoiar os agricultores familiares, o programa favorece a geração de ocupação e renda, como também proporciona maior diversidade de alimentos, menor custo de transporte, confiabilidade do produto, valorizando produtos regionais e aumentando a relação cidade-campo, no âmbito local e regional (BACCARIN et al., 2012; SARAIVA et al., 2013).

De acordo com a representante do FNDE,[47] desde o ano de 2010, as Entidades Executoras (Prefeituras municipais, Secretarias Estaduais de Educação, Distrito Federal e Escolas Federais), em âmbito nacional, que se adequaram ao artigo 14 da Lei n°11.947 têm aumentado, conforme se verifica na Figura 5.

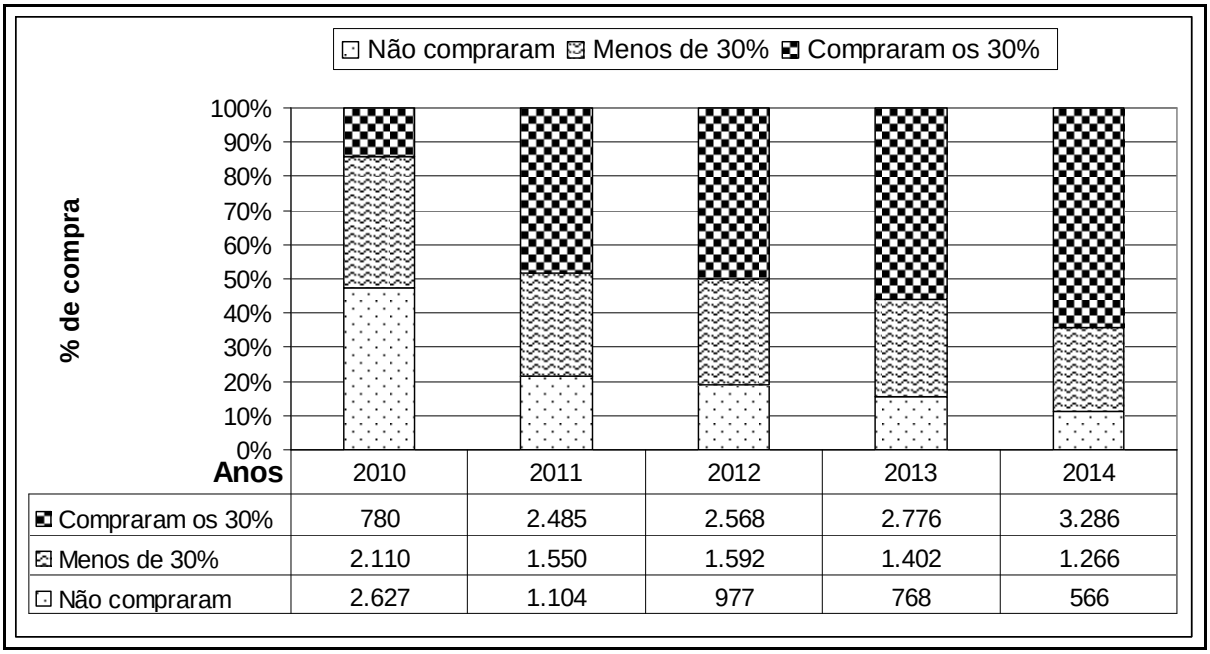
É relevante ressaltar que de 2009 a 2016 não ocorreu nenhum incremento orçamentário, em termos de valores para o PNAE, mas houve a obrigatoriedade da compra de produtos dos agricultores familiares, ao menos de 30% do total de recursos do FNDE, com base na legislação[48].

[47] Informações obtidas junto à apresentação da Representante do FNDE Sara Lopes durante o II Seminário Alimentação Escolar e Mercados Institucionais da Agricultura Familiar que ocorreu na Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias – FCAV/UNESP campus de Jaboticabal nos dias 14 e 15 de outubro de 2015. O evento teve transmissão *on-line* e pudemos acompanhar as apresentações e discussões dos palestrantes e do público participante.

[48] O valor do repasse do FNDE para o PNAE teve reajuste no ano de 2017 pelo Governo Temer. Em comparação ao ano anterior, o aumento previsto é de 465 milhões de reais.

Dessa maneira, no ano de 2010, primeiro ano da obrigatoriedade da Lei, apenas 780 Entidades Executoras atenderam ao percentual mínimo de compra da agricultura familiar. No período analisado (2010-2014), o aumento, em termos relativos, foi de 321,3%, pois passou para 3.286 Entidades Executoras. A ampliação mais expressiva se deu no ano de 2011, quando houve acréscimo de 1.705 Entidades Executoras.

Figura 5- Entidades Executoras e Compra da Agricultura Familiar no país entre os anos de 2010 e 2014



Anos	2010	2011	2012	2013	2014
Compraram os 30%	780	2.485	2.568	2.776	3.286
Menos de 30%	2.110	1.550	1.592	1.402	1.266
Não compraram	2.627	1.104	977	768	566

Fonte: Lopes (2015). **Org.:** Fernando Veloso.

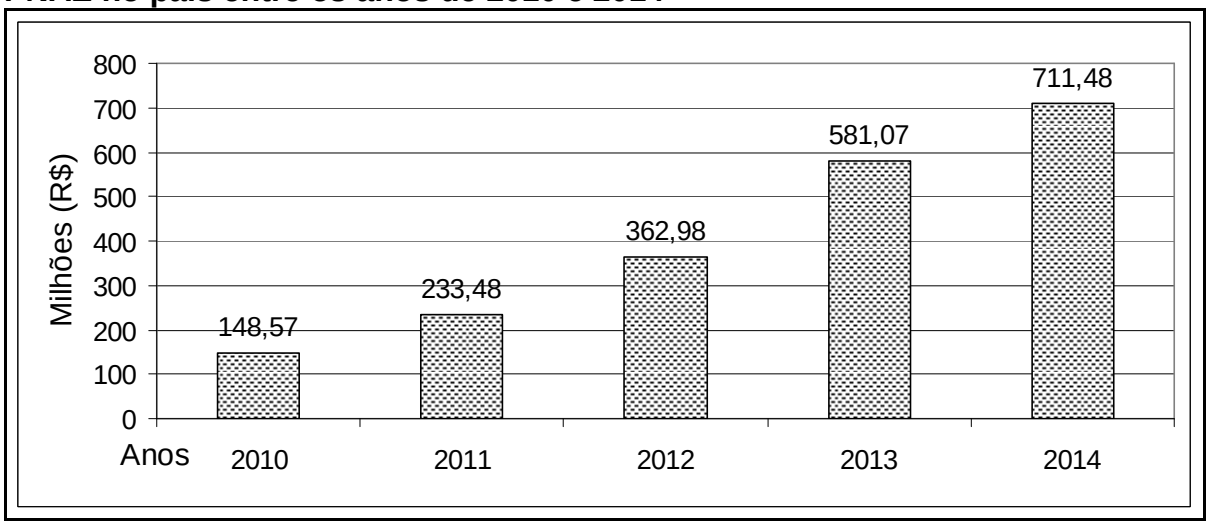
Em contrapartida, as Entidades Executoras que não compravam alimentos da agricultura familiar representavam a maioria, ou seja, 47,7% (2.627), no ano de 2010. Nos anos posteriores, essa quantia foi reduzida em 78,5%, pois representava apenas 566, no ano de 2014.

Já as Entidades Executoras que compraram, mas não atenderam ao percentual mínimo de 30%, respondiam por 2.110, no ano de 2010, passando para 1.266, no ano de 2014, com redução de 40%.

Ou seja, os dados revelam que a compra da agricultura familiar tem aumentado, no país, porém, ainda 566 Entidades Executoras persistiam em não comprar produtos da agricultura familiar, enquanto 1.266 compraram o percentual insuficiente (menos de 30%) determinado por Lei, no ano de 2014.

Em relação aos valores investidos pelas Entidades Executoras, na compra de produtos da agricultura familiar, no país, representados na Figura 6, verifica-se o aumento gradativo entre os anos de 2010 e 2014. Dessa forma, no ano de 2010, foram aplicados 148,5 milhões de reais, passando para 711,4 milhões de reais, em 2014, incremento em termos percentuais de 378,9%. O aumento mais significativo ocorreu entre os anos de 2012 e 2013, porque saltou de 362,9 milhões de reais para 581 milhões de reais, com acréscimo de 60%.

Figura 6- Evolução dos valores das aquisições da agricultura familiar pelo PNAE no país entre os anos de 2010 e 2014



Fonte: Lopes (2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Mesmo com a evolução positiva dos recursos federais do PNAE investidos na compra de produtos da agricultura familiar, entre os anos de 2010 e 2014, o percentual exigido pelo artigo 14 da Lei de 2009 ainda está distante de ser alcançado. Ao se verificar a quantia repassada pelo FNDE e o que foi destinado à compra dos agricultores familiares, percebe-se que representava *4,9%*, no ano de 2010, *7,7%,* em 2011, *11,0%,* em 2012, *16,4%,* em 2013, e, por fim, *19,3%,* no ano de 2014. Se levarmos em conta apenas o ano de 2014, notamos que um montante de 396,4 milhões de reais deixou de ser aplicado na compra de produtos dos agricultores familiares, para atender à alimentação escolar.

Cabe destacar que muitos gestores municipais fazem suplementação orçamentária para a compra da alimentação escolar, fato que pode elevar ainda mais o valor investido na compra da agricultura familiar. No ano de 2009, o limite individual de venda do agricultor familiar, por meio da DAP, era de R$ 9 mil reais por Entidade Executora. Com a Resolução n° 4 do FNDE, de 2015, o limite individual foi

ampliado para R$ 20 mil reais ao ano, não mais restrito a uma única Entidade Executora, ou seja, cada agricultor familiar pode negociar com várias Entidades Executoras (Prefeituras e Secretarias de Educação), desde que não supere os 360 mil reais/ano e perca o enquadramento estabelecido por lei.

O aumento na participação dos alimentos produzidos pela agricultura familiar está em consonância com as alterações na legislação, através da Resolução n° 23 do FNDE, de 17/06/2013. O artigo 14 aponta que os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo Responsável Técnico - profissional de nutrição, com a utilização de gêneros alimentícios, de modo a respeitar as referências nutricionais e hábitos alimentares, de acordo com a cultura de cada localidade, bem como pautar-se na sazonalidade e diversificação agrícola de cada região. Nesse sentido, o §9° incluiu a obrigatoriedade de oferta mínima de três porções de frutas e/ou hortaliças por semana (200 gramas/semana), no cardápio servido aos escolares. Ademais, visa a cobrir as necessidades nutricionais por cada faixa etária, durante o ano letivo, principalmente no que tange à ingestão de minerais, vitaminas e fibras, com a inserção de frutas, verduras e legumes nos cardápios escolares (BRASIL, 2013).

A Resolução n° 23, nos artigos 22 e 23, proíbe o emprego dos recursos federais para a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional (refrigerantes e refrescos artificiais, concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares) e restringe também a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos, preparações semiprontas ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) (BRASIL, 2013).

Diante do cenário de mudança na legislação do PNAE, a Tabela 1 evidencia os valores e o percentual de grupos de produtos fornecidos pela agricultura familiar, no país, nos anos de 2013 e 2014.

A maior participação dos produtos da agricultura familiar adquiridos pelo PNAE se deu pelas frutas e hortaliças, cuja soma alcançou 268,8 milhões de reais, em 2012, e 330,2 milhões de reais, no ano de 2013. Em termos percentuais, as frutas representaram 37,7% do total, em 2013, e 43,3%, no ano de 2014; já as hortaliças correspondiam a 36,7%, no ano de 2013, e 44,4%, em 2014.

Houve igualmente aumento na participação da agricultura familiar no PNAE, em produtos como cereais (11,9% para 12,2%), leite (18,8% para 21,5%), bebidas

(25,5% para 32,5%), açúcares e doces (11,8% para 12,1%), pescados e frutos do mar (11,3% para 11,7%); e ovos (17,8% para 20,8%), entre os anos de 2012 e 2013. Inversamente, aconteceu redução em produtos como leguminosas (16,1% para 15,5%) e oleaginosas (36,5% para 19,2%), conforme destacado na Tabela 1.

Tabela 1- Grupos de Produtos e Valores Adquiridos pela Agricultura Familiar pelo PNAE no país nos anos de 2013 e 2014

	2013		2014	
Grupos de produtos	**Agricultura Familiar (R$)**	**%**	**Agricultura Familiar (R$)**	**%**
Frutas e derivados	153.991.739,00	37,7	185.998.157,21	43,3
Hortaliças e derivados	114.834.551,34	36,7	144.212.812,79	44,4
Cereais e derivados	79.064.561,35	11,9	86.086.030,81	12,2
Leites e derivados	78.030.403,06	18,8	101.097.355,91	21,5
Carnes e derivados	59.930.993,54	7,3	47.676.899,50	6,0
Bebidas	30.507.033,38	25,4	34.923.965,57	32,5
Leguminosas e derivados	18.451.919,19	16,1	17.472.541,90	15,5
Açúcares e doces	14.814.073,63	11,8	14.295.024,42	12,1
Pescados e frutos do mar	8.081.660,25	11,3	10.033.442,09	11,7
Ovos e derivados	6.898.520,24	17,8	7.759.469,28	20,8
Oleaginosas	1.594.226,45	36,5	675.777,18	19,2
Outros gêneros alimentícios	5.281.322,15	7,4	5.234.580,63	7,5
Preparações prontas	3.352.864,08	3,9	3.967.029,99	3,5
Outros	1.890.101,48	5,3	658.044,30	2,1

Fonte: Lopes (2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Além disso, a Resolução n° 23/2009, no artigo 19, assegura que a aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá sempre que possível priorizar alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Nos anos de 2013 e 2014, foram adquiridos 108,1 milhões e 109,4 milhões de reais, respectivamente, com esse tipo de produtos para o PNAE.

No próximo item, procuramos analisar os dados do PAA e do PNAE, entre os anos de 2011 e 2014, no estado de São Paulo. O intuito é sublinhar que, embora tenha no cerne a compra dos agricultores familiares, os dados mostram que o PAA não é apenas seletivo no número de beneficiários, mas também espacialmente, pois concentra recursos em determinadas localidades do estado de São Paulo. Já no PNAE, a participação das Entidades Executoras (Prefeituras Municipais) tem aumentado progressivamente, denotando maior capilaridade em comparação ao PAA.

3.5 Os mercados institucionais (PAA e PNAE) no estado de São Paulo

Belik (2012) salienta que a agricultura familiar, no estado de São Paulo,[49] apresenta características próprias e únicas de uma região dinâmica em que a base esteve alicerçada na economia industrial, em transição para o setor de serviços, com participação da agropecuária no PIB representando menos de 2%.[50] Assim, os indicadores econômicos não dão conta de explicar a complexidade e heterogeneidade da agricultura familiar, no estado de São Paulo, o qual, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, possuía 151.015 estabelecimentos agropecuários (66,3% do total), ocupando uma área de 2,5% milhões de hectares (15,0% do total) e empregando 328.177 pessoas, uma média de 2,2 pessoas por estabelecimento agropecuário.

A agricultura familiar, com efeito, é responsável por 15,7% do valor gerado pela produção agropecuária paulista, com papel de destaque para hortaliças e frutas, e, em menor proporção (1/3), o feijão. O estado de São Paulo, conforme o Censo Agropecuário, também contava com 6.228 assentados, 5.176 ocupantes de terra e 49 áreas de quilombos.

3.5.1 Modalidade Doação Simultânea do PAA

Ao analisar o PAA no estado de São Paulo, constatamos que lhe foram destinados 443,3 milhões de reais, entre os anos de 2003 e 2015, o que representou 12,2% do total dos recursos direcionados ao programa, no país. A participação paulista no PAA variou entre 2,4% e 7,7% no período de 2003 e 2010, com exceção do ano de 2009, quando atingiu 10,9% dos recursos. Todavia, nos anos de 2013 e 2014, somente o estado de São Paulo concentrou 23,5% e 29,2%, respectivamente, dos recursos do programa no país. Já no ano de 2015, a participação se reduziu para 17,5%.

[49] Belik (2012) faz uma síntese, na introdução da publicação "Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar no estado de São Paulo", e aponta características e desafios da agricultura familiar, no que tange à venda para a merenda escolar possibilitada pela Lei n° 11.947, de 2009.

[50] No ano de 2013, a participação da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) paulista foi de 1,87% (SEADE, 2016).

Com relação ao número de agricultores participantes do PAA, no estado de São Paulo, este contabilizava 1,3 mil, em 2003, e passou a contar com 10,2 mil, no ano de 2009, crescimento em termos percentuais de 663,5%. No ano de 2012, maior execução em termos de recursos do PAA em todo o país, o programa atendeu a 18,5 mil agricultores no estado de São Paulo, 14,4% do total de beneficiários no país. No ano de 2013, a quantia de agricultores teve redução de mais de 50%, chegando a 8,6 mil. Já no ano de 2014, ocorreu novo acréscimo, para 14,4 mil, e redução para 6,3 mil beneficiários, em 2015.

É importante enfatizar que a principal modalidade do PAA executada no estado de São Paulo é a Doação Simultânea. Viana e Vegas (2009) apontam que essa modalidade é que mais se difundia no país, em razão do acesso simplificado e direto dos agricultores e das organizações, por meio de convênios com as superintendências estaduais da CONAB por meio dos recursos do MDS.

A modalidade Doação Simultânea do PAA permite adquirir uma gama de produtos (frutas, legumes, verduras, carnes, doces, peixes, produtos regionais e de extrativismo), ao longo de todo o ano, assim como possibilita que o agricultor participe com os produtos de que ele dispõe e tradicionalmente cultiva em sua unidade produtiva, valorizando a produção regional (VIANA; VIEGAS, 2009).

No decorrer dos anos, têm ocorrido alterações nas normativas do PAA e da modalidade Doação Simultânea, as quais tornaram a modalidade mais seletiva e com maior exigência, tanto em termos de documentação para o envio da proposta, execução e prestação de contas quanto na participação e responsabilidade dos sujeitos envolvidos na operacionalização do programa.

De acordo com o gerente de operações da CONAB/SP, em evento realizado no município de Mirante do Paranapanema, no mês de setembro de 2014, as mudanças nas normativas almejaram identificar e punir quem praticasse irregularidades e desvios dos recursos do PAA, principalmente na modalidade Doação Simultânea, transferindo para as prefeituras os mecanismos de controle, fiscalização e responsabilidade para a execução do programa. Além disso, destacou a importância dos agricultores e das associações de produtores em administrar de maneira correta e zelar pelo programa, porque a pressão política era grande em torno de diminuir os recursos destinados para esse programa federal, como estava acontecendo em outras unidades da federação.

Cabe destacar que a redução dos aportes financeiros no PAA no país, no ano de 2013, não ocorreu de forma tão evidente no estado de São Paulo, no que tange à modalidade Doação Simultânea, segundo se evidencia na Tabela 2.

Tabela 2- Dados da modalidade Doação Simultânea do PAA no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2015

Anos	Valores (R$)	Agricultores	Quantidade (kg)
2011	46.923.451,00	11.798	37.282.000
2012	57.742.246,00	13.495	45.283.000
2013	51.235.172,00	8.440	33.826.735
2014	95.628.964,00	14.067	51.631.196
2015	50.445.050,18	6.324	25.820.394

Fonte: CONAB – PAA (2003-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Chama a atenção o ano de 2014, uma vez que, nesse período, somente a modalidade Doação Simultânea no estado de São Paulo concentrou 28,3% dos recursos destinados ao PAA no país, ao contar com 95,6 milhões de reais, contemplando 14 mil agricultores.

Os dados revelam que a CONAB no estado de São Paulo, utilizou-se dos recursos orçamentários que não foram empenhados por outras unidades federativas no ano de 2013, em virtude das denúncias de irregularidades do PAA. Portanto, a ação dos funcionários da Superintendência da CONAB/SP foi crucial para que os números do PAA na modalidade Doação Simultânea aumentassem significativamente no ano de 2014. No ano de 2015, os valores retornam aos patamares de 2013, por volta de 50 milhões de reais, e o número de agricultores fornecedores teve redução significativa para 6,3 mil.

Ao analisar a dispersão do PAA na modalidade Doação Simultânea, nos municípios do estado de São Paulo, entre os anos de 2011 e 2014, observa-se que existe uma concentração dos recursos em determinadas localidades, como também no número de organizações coletivas participantes, conforme se verifica nos Mapas 2 e 3. Com efeito, entre os anos de 2011 e 2014, o PAA Doação Simultânea esteve presente, na média, em 115 (17,8%) dos municípios paulistas. No ano de 2013, o PAA foi executado em 81 (12,6%) dos municípios e, em 2014, foi operacionalizado em 131 (20,3%) dos municípios do estado de São Paulo.

Dessa forma, entre os anos de 2011 e 2014, fica evidente a concentração dos recursos da modalidade Doação Simultânea do PAA, nas regiões e municípios do Pontal do Paranapanema (Mirante do Paranapanema, Sandovalina, Presidente

Epitácio, Presidente Venceslau e Euclides da Cunha Paulista); Nova Alta Paulista (Adamantina, Dracena e Tupi Paulista), Noroeste Paulista (Andradina, Jales e Promissão); Norte Paulista (Araraquara, Ribeirão Preto e Restinga); Leste Paulista (Araras, Campinas e Sumaré); Sudoeste (Itapeva, Iperó, Iaras, Capão Bonito e Guapiara); e Vale do Ribeira (Registro, Eldorado e Barra do Turvo).

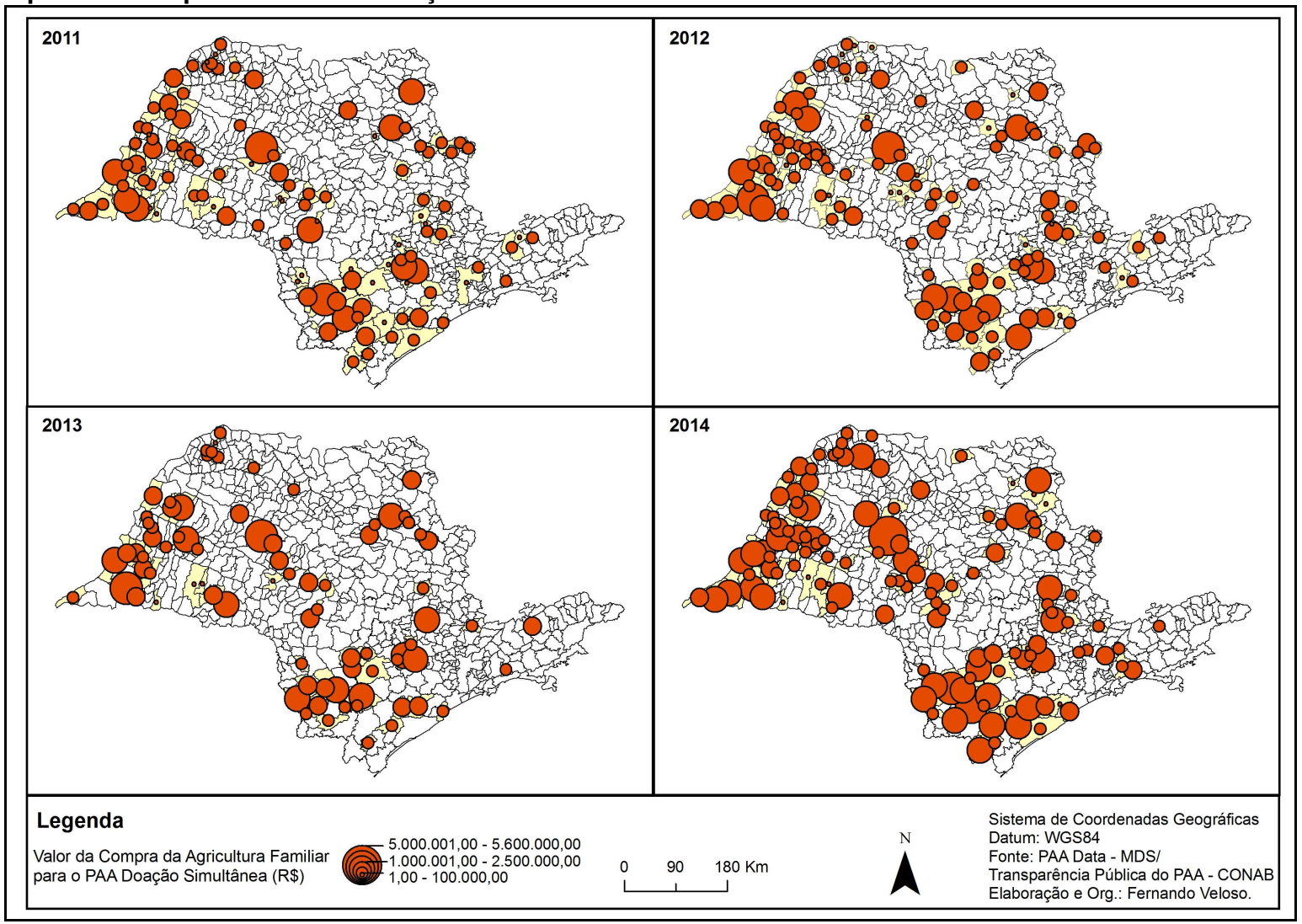
No ano de 2011, os municípios que mais receberam recursos do PAA Doação Simultânea, cujo valor variou entre 1,1 e 3,1 milhões de reais, foram, em ordem decrescente: Itapeva, Promissão, Sorocaba, Sandovalina, Mirante do Paranapanema, Ribeirão Preto, Iperó, Presidente Epitácio, Restinga e Guapiara. Na região de Dracena, o município que teve maior aporte de recursos foi Dracena, com 884,5 milhões de reais.

Em 2012, os municípios de Promissão, Mirante do Paranapanema, Capão Bonito, Itapeva, Guapiara, Ribeirão Preto, Sandovalina, Sorocaba, Iperó e Andradina foram as localidades que mais contaram com recursos do PAA, no estado de São Paulo, com valores entre 1,1 e 3,1 milhões de reais. O município de Adamantina foi o que recebeu maior volume de recursos, na região de Dracena, com 774 milhões de reais. Além disso, doze (12) dos 16 municípios que pertencem ao EDR de Dracena participaram do PAA, na modalidade Doação Simultânea.

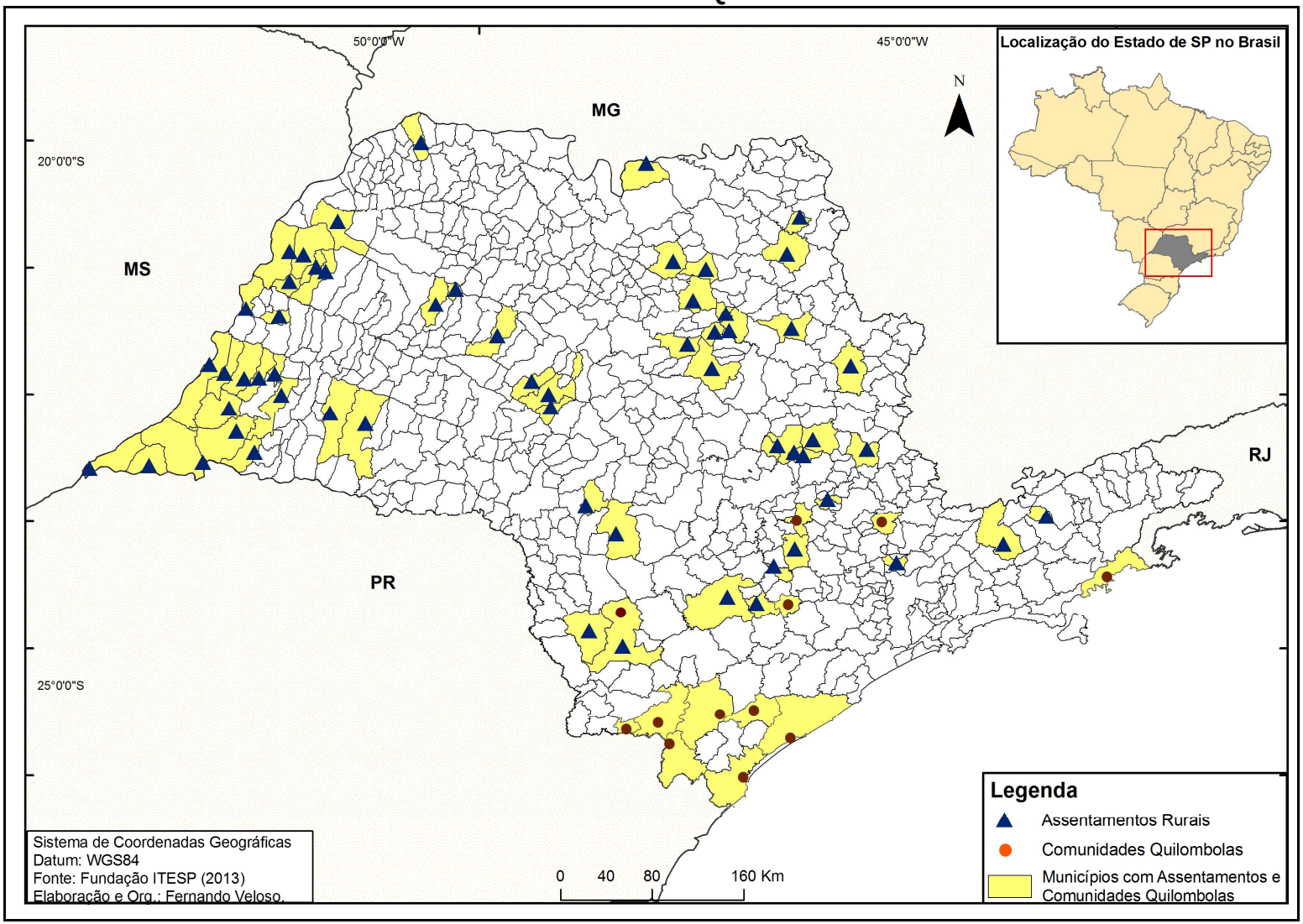
No ano de 2013, ocorreu uma redução no número de municípios que contavam com projetos do PAA, contudo, a concentração dos recursos em determinadas localidades se acentuou. Por consequência, Promissão, Mirante do Paranapanema, Itararé, Capão Bonito, Taquarivaí, Presidente Epitácio, Iperó, Ribeirão Preto, Sumaré e Sorocaba contaram com recursos que variaram entre 1,07 e 4,5 milhões de reais, entre os anos de 2011 e 2014. A participação da região de Dracena, na modalidade Doação Simultânea, reduz-se de doze (12) para sete (07) municípios, sendo que Adamantina, com 1,02 milhão, e Dracena, com 991,8 mil reais, foram as localidades que tiveram maior volume de recursos.

Já no ano de 2014, com a ampliação do montante de recursos para 95,6 milhões de reais, maior valor do período analisado, a concentração dos recursos fica nítida, conforme representado no Mapa 2. Os municípios de Promissão, Guapiara, Itapeva, Ribeirão Preto, Mirante do Paranapanema, Taquarivaí, Capão Bonito, Itaberá, Sandovalina e Itararé obtiveram valores que variaram entre 5,6 e 1,9 milhões de reais.

Mapa 2- Municípios com PAA Doação Simultânea no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014



Mapa 3- Localidades com Assentamentos Rurais e Comunidades Quilombolas no estado de São Paulo no ano de 2013



Na região de Dracena, onze municípios contaram com projetos do PAA, embora também exista uma concentração dos recursos, pois Adamantina teve aporte de 1,7 milhão e Dracena, 1,09 milhão de reais.

Chama a atenção o município de Promissão, na região Noroeste do estado de São Paulo, que concentrou a maior parte dos recursos financeiros do PAA Doação Simultânea executados entre os anos de 2011 e 2014, entre 2,7 milhões e 5,6 milhões de reais, contemplando 12 organizações de produtores rurais. No município de Promissão, há dois (2) assentamentos rurais, com 637 lotes (ITESP, 2013). Por sua vez, o município de Mirante de Paranapanema, situado na região do Pontal do Paranapanema, possui o maior número de assentamentos rurais do estado de São Paulo (34), com 1.324 famílias assentadas (ITESP, 2013). A referida localidade chegou ter 23 organizações de produtores rurais participando do PAA, no ano de 2012. Em Mirante do Paranapanema, o aporte financeiro para o PAA variou entre 1,4 e 3,2 milhões de reais, entre os anos de 2011 e 2014.

A CONAB, nos relatórios anuais do PAA, também destaca as categorias dos fornecedores do estado de São Paulo, como apontado na Tabela 3.

Tabela 3- Tipos de Fornecedores para o PAA entre os anos de 2011 e 2014 no estado de São Paulo

Tipos de Fornecedores	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Agricultor Familiar	7.783	8.540	4.597	7.889
Assentado	5.297	9.613	4.038	6.053
Quilombola	172	354	0	464
Pescador Artesanal	43	7	4	35
Agroextrativista	4	9	0	17
Indígena	2	0	0	0
Atingido por Barragem	1	0	2	0
Total	**13.302**	**18.523**	**8.641**	**14.458**

Fonte: CONAB – PAA (2003-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

A maior participação dos fornecedores do PAA no estado de São Paulo é de agricultores familiares, seguidos por assentados da reforma agrária, entre os anos de 2011 e 2014. A participação de quilombolas é reduzida, com maior expressividade no ano de 2014. Já as categorias de pescador artesanal, agroextrativista, indígena e atingidos por barragem têm participação pouco representativa, entre os fornecedores do PAA no estado de São Paulo.

Portanto, os dados do PAA, no estado de São Paulo, revelam que existe a concentração espacial dos recursos em determinadas localidades. Na verdade, os municípios que contam com assentamentos rurais e seu entorno, em sua maioria, possuem projetos do PAA.

Oliveira (2015) aponta a relação direta entre assentamentos rurais e a modalidade Doação Simultânea do PAA no estado de São Paulo, principalmente nas Regiões Administrativas de Registro, Presidente Prudente e Sorocaba no ano de 2012. Nesse sentido, o autor sinaliza alguns pressupostos para a simbiose - PAA e assentamentos rurais - no estado de São Paulo: i) os assentados teriam maior nível de organização e reivindicação, devido ao processo de luta pela terra e atuação nos movimentos sociais; ii) maior articulação com as estruturas institucionais superiores, especialmente o INCRA e a CONAB (Superintendência Regional no estado de São Paulo) visando atender o mesmo público; iii) público composto por agricultores mais empobrecidos e com maior dificuldade de acesso ao sistema financeiro; e, iv) menor interesse dos agricultores familiares mais capitalizados, devido ao valor monetário individual ser relativamente mais baixo.

O envolvimento dos agricultores, organizações coletivas, órgãos de ATER, movimentos sociais, sindicatos e representantes do poder público, nos municípios, são elementos relevantes para a circulação da informação e para a execução do PAA, principalmente na modalidade Doação Simultânea. Nesse sentido, denota-se a importância da realização de estudos e pesquisas nas localidades, para compreender e analisar os efeitos do PAA e os arranjos construídos pelos sujeitos sociais, para sua operacionalização.

Na sequência, analisamos a evolução da compra da agricultura familiar pelo PNAE, no estado de São Paulo, entre os anos de 2011 e 2014. Cabe destacar que, embora tenha trajetória mais recente, os dados evidenciam que as Prefeituras Municipais têm aumentado o percentual de compra dos agricultores familiares, para cumprir o artigo 14 da Lei de 2009, fato que revela maior capilaridade desse mercado institucional, no estado de São Paulo, em comparação ao PAA Doação Simultânea.

3.5.2 Compra da agricultura familiar pelo PNAE

Quanto à aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, os municípios no estado de São Paulo também têm aumentado sua participação. No entanto, ainda existem Prefeituras Municipais paulistas que não compram ou, quando o fazem, não atendem ao percentual mínimo exigido por Lei.

Diante disso, o desafio de inserir os agricultores familiares e suas organizações (associações e cooperativas) nesse novo mercado (PNAE) é enorme, uma vez que somente 22,7% dos agricultores familiares paulistas acessavam o sistema de crédito rural, no ano de 2006 (Censo Agropecuário), ou, ainda, no ano de 2011, apenas 34,5% haviam requerido a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, documento que possibilita a contratação de crédito do PRONAF ou de comercialização da produção junto ao Governo Federal, via PNAE ou PAA (BELIK, 2012).

Quando se examinam as informações das Entidades Executoras e o cumprimento da Lei de 2009, no que se refere ao artigo 14, a respeito da compra de produtos da agricultura familiar pelo PNAE, são diversos os fatores que têm de ser considerados na análise, como a forma de gestão, centralizada ou descentralizada.

É oportuno ressaltar que nem em todos os municípios paulistas a gestão da alimentação escolar nas escolas estaduais é descentralizada, ou seja, o repasse é feito diretamente às Prefeituras Municipais, as quais fazem a gestão local do programa. De acordo com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, em 48,8% das 5.112 escolas estaduais, a gestão é centralizada, isto é, a própria Secretaria Estadual é a Entidade Executora, que compra e distribui os produtos para as escolas estaduais.

As informações de em quais municípios paulistas a gestão da alimentação escolar é centralizada ou descentralizada não constam no *site* da Secretaria Estadual de Educação ou no Portal da Transparência do Governo Estadual. Tal modelo de gestão da alimentação escolar pode variar de ano para ano, conforme a disposição da Prefeitura Municipal em renovar ou suspender o convênio de fornecimento de alimentação para as escolas estaduais.

Uma das únicas informações disponíveis sobre o assunto é do ano de 2016, requerida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em razão de denúncias feitas na imprensa, quanto ao fornecimento de alimentação aos

escolares apenas com bolachas, achocolatado ou suco de caixinha, no início do ano letivo de 2016, em escolas cujo fornecimento de alimentação é de responsabilidade da Secretaria da Educação.

O documento de resposta da Secretaria Estadual de Educação[51] aponta que, em 53 municípios paulistas, no ano de 2015, e 78, em 2016, a gestão da alimentação escolar foi centralizada. Além disso, o referido documento sinaliza que 25 municípios deixaram de aderir ao convênio com a Secretaria da Educação, no ano de 2016.[52] Outro dado exposto é o valor repassado pela Secretaria como suplemento do recurso federal aos municípios responsáveis por atender aos alunos da rede estadual,[53] sendo que o valor *per capita* para o Ensino Regular era de R$ 0,50, até o ano de 2015, e foi para R$ 0,55, no ano de 2016, enquanto, para o Ensino de Tempo Integral, era de R$ 2,00 e passou para R$ 2,20.

Nessa linha, Arretche (1996), ao analisar a questão da centralização e descentralização nas políticas públicas, afirma que não existe uma garantia prévia de que o modelo descentralizador é mais eficaz do que o centralizador, ou que a descentralização dos recursos implique a abolição da dominação e de práticas clientelistas e de corrupção. Para tanto, o simples fato de deslocar os recursos financeiros do centro para subsistemas mais autônomos é, antes de tudo, promover a efetivação de princípios democráticos nas instituições políticas, de modo que, em cada nível de governo, define o caráter da natureza das instituições e não a escala ou o âmbito das decisões.

A descentralização do PNAE é um fator extremamente positivo, num país de dimensões continentais, como o Brasil, no qual as peculiaridades regionais e culturais e os hábitos alimentares têm de ser levados em conta, na composição dos cardápios para os escolares. A gestão descentralizada pode

---

[51] O documento se encontra no *site* do jornal o Estado de São Paulo, publicado por Guilherme Mazieiro, no dia 13/05/16. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/05/Despacho-Sec.Educacao-Merenda-SP.pdf> Acesso em: 10 jun. 2016.

[52] As Prefeituras que não renovaram o convênio com a Secretaria da Educação, no ano de 2016, foram: Americana, Itaoca, Laranjal Paulista, Bragança Paulista, Morungaba, Caieiras, Franco da Rocha, Valinhos, Ubatuba, Fernandópolis, Salto, Rosana, Mogi Mirim, Pindamonhangaba, São Bento do Sapucaí, Registro, Sete Barras, Guarujá, Mococa, São José do Rio Preto, Ferraz de Vasconcelos, São Luiz do Paraitinga, Tapiraí, Ribeirão Pires e São Carlos.

[53] O Estado de São Paulo utiliza parte de sua Quota Estadual no Salário Educação (QESE) para suplementar a merenda escolar aos municípios que atendem aos alunos da rede estadual, conforme regulamenta o Decreto de Lei Estadual N°55.080, de 25/11/2009.

favorecer a compra dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas (associações e cooperativas) e aproxima a produção agrícola local e regional a uma demanda institucional.

No estado de São Paulo, o valor referente às compras da agricultura familiar para o PNAE teve aumento gradativo entre os anos de 2011 e 2014, de 34,9 para 107,5 milhões de reais, ampliação, em termos percentuais, de 207,8%, como verificado na Tabela 4. Apesar de ter ocorrido aumento nas aquisições de produtos da agricultura familiar, o percentual de compras pelas Entidades Executoras está bem abaixo do percentual mínimo exigido, já que foi de 6,3%, no ano de 2011 (segundo ano de execução da Lei), 8,9%, em 2012, 12,0%, em 2013, e de 15,1%, no ano de 2014.

Tabela 4- Repasse financeiro do FNDE para o estado de São Paulo e o destinado à compra da agricultura familiar entre os anos de 2011 e 2014

Anos	Repasse do FNDE no estado de SP (R$)	Valor de compra da AF no estado de SP (R$)	(%) de Compra da AF
2011	557.798.100,00	34.951.926,84	6,3
2012	610.662.290,00	54.226.056,92	8,9
2013	682.418.972,40	81.590.666,64	12,0
2014	711.473.525,60	107.570.943,75	15,1

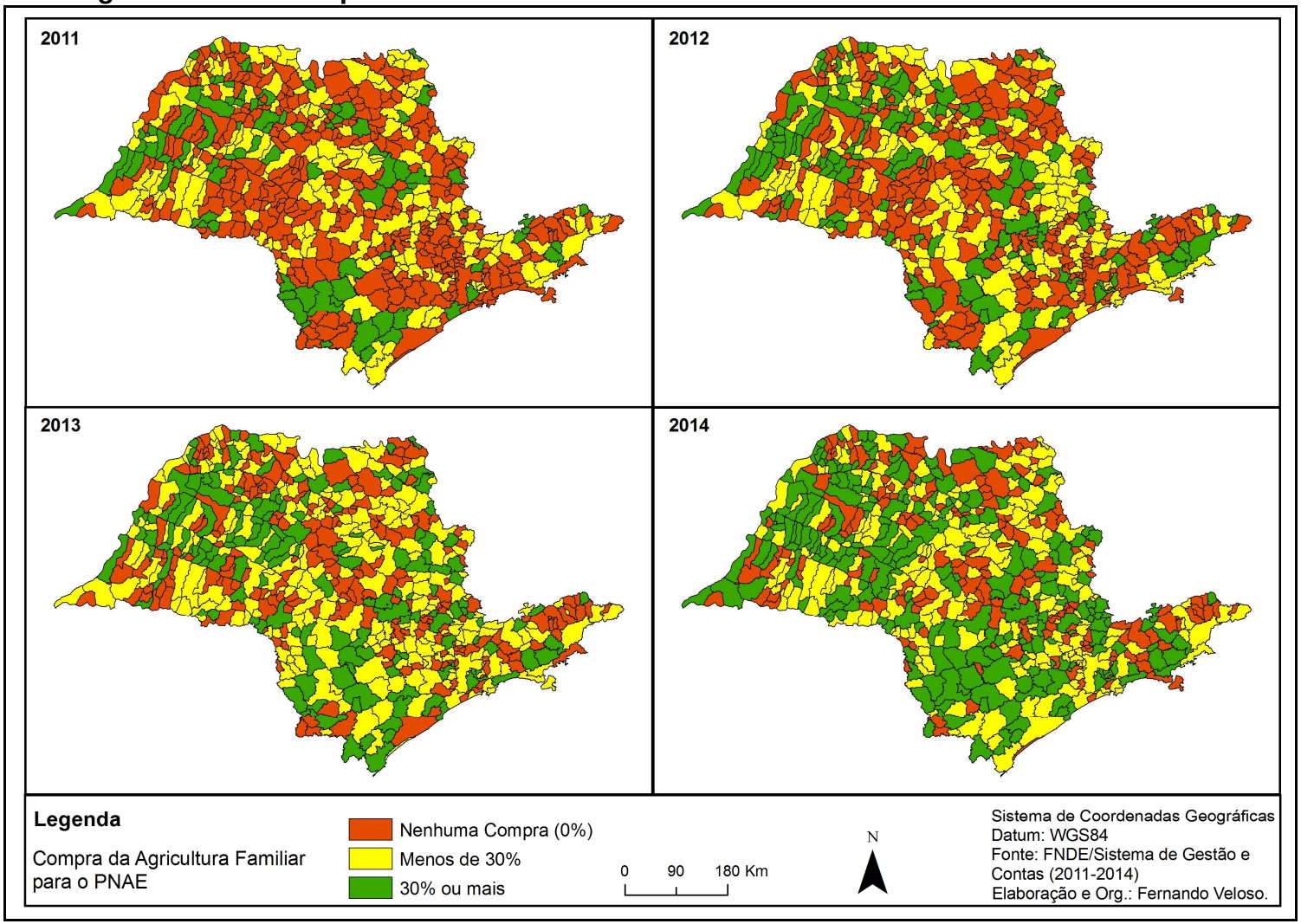
Fonte: Plataforma de Indicadores Sociais do Governo Federal - FNDE/Dados da Agricultura Familiar - SigPC. **Org.:** Fernando Veloso.

O Mapa 4 procura evidenciar as Prefeituras Municipais que cumpriram ou não a legislação de compra de 30% de produtos da agricultura familiar, no estado de São Paulo, entre os anos de 2011 e 2014. Ademais, o Mapa 5 permite visualizar os valores do FNDE[54] destinado pelas Prefeituras Municipais para compra da agricultura familiar para o PNAE no referido período.

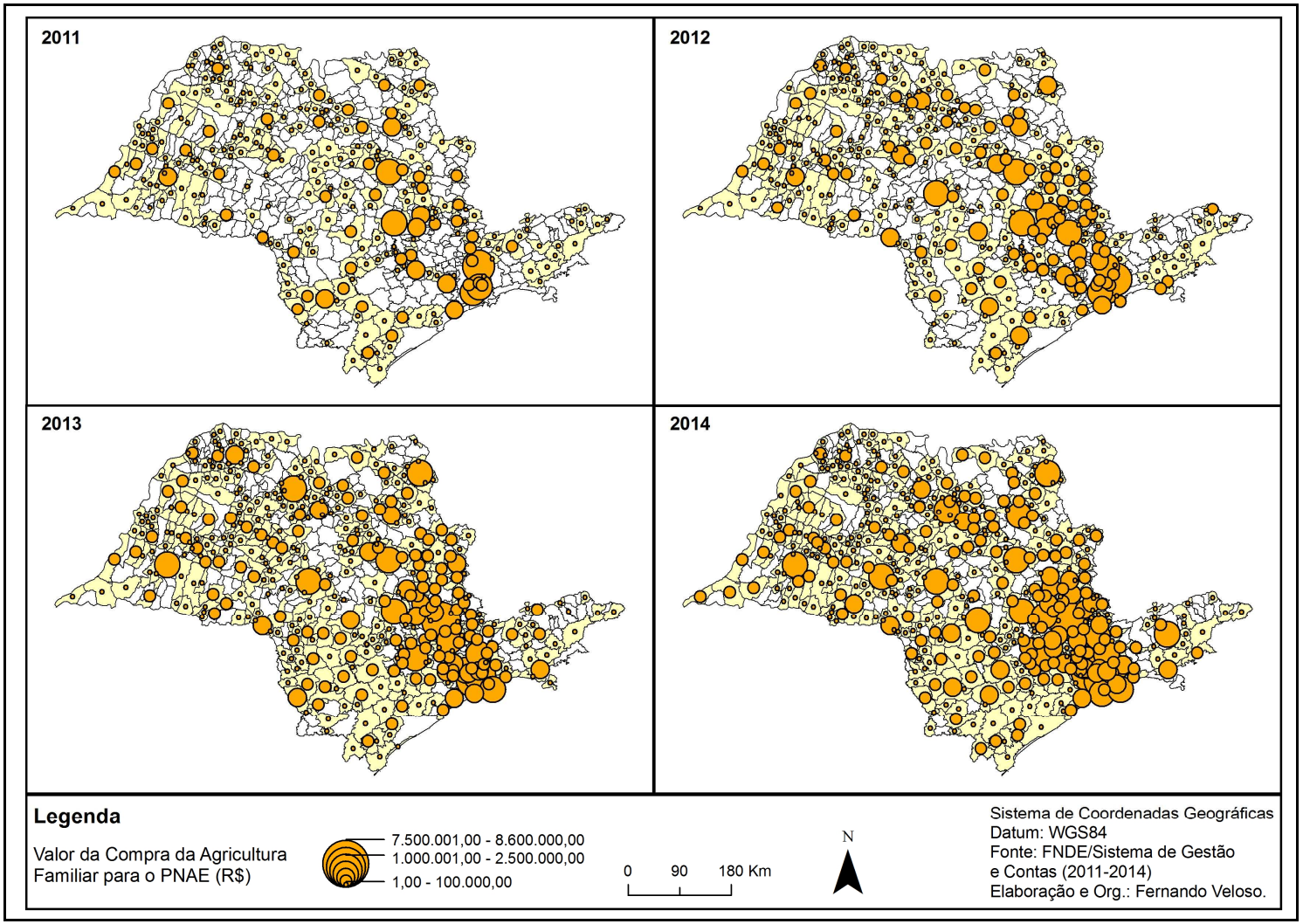
De modo geral, constatamos uma evolução significativa das Prefeituras Municipais que atenderam ao percentual mínimo de 30%, como no volume de recursos financeiros que as entidades executoras passaram a comprar da agricultura familiar pelo PNAE, entre os anos de 2011 e 2014.

[54] De acordo com o FNDE, os dados apresentados são preliminares, referentes aos anos de 2011 e 2014, retirados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SigPC do FNDE, em funcionamento desde o ano de 2011. Os registros do SigPC são realizados por gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 17 out. 2015.

Mapa 4- Prefeituras Municipais e o cumprimento da Lei n°11.947 de 2009 de compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014



Mapa 5- Valor dos recursos do FNDE destinado pelas Prefeituras Municipais para compra da agricultura familiar pelo PNAE no estado de São Paulo entre os anos de 2011 e 2014



No ano de 2011, fica evidente que 365 (56,6%) do total dos municípios paulistas não efetuaram nenhuma compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE. A ausência de compra de produtos da agricultura familiar ocorreu tanto em municípios populosos, como na capital, Campinas, Osasco, Barueri, São Vicente, Suzano, Guarujá, São José do Rio Preto, Marília, Araçatuba, quanto nos menos populosos, como Rubiácea, São João do Pau d'Alho, Redenção da Serra e Borá.

Já entre os que compraram (185), mas com percentual inferior aos 30%, os quais representavam 28,7% do total, aparecem Sorocaba, Santo André, Piracicaba, Bauru, Franca, São José dos Campos e Limeira, entre outros, cujos valores de aquisição da agricultura familiar variaram entre 1,5 milhão e 600 mil reais. Essa situação também se repete em municípios com menor população e, consequentemente, menos alunos, como Santo Expedito, Rubineia, Arapeí, Dolcinópolis e Aspásia. Cabe destacar que 95 municípios paulistas (14,7% do total) atenderam à legislação e compraram 30% (ou mais) de produtos da agricultura familiar, no ano de 2011. Os municípios de Guarulhos, São Bernardo do Campo, São Carlos, Presidente Prudente, Itapeva, Itanhaém e Itapeva, com valores que variaram entre 2,8 milhões e 500 mil reais, foram os que mais destinaram recursos para compra da agricultura familiar.

Também se sobressaíram municípios como Corumbataí, Itararé, Flora Rica, José Bonifácio, Tupã, Sud Menucci, Monte Castelo, Pontalinda e Ribeirão Grande, com percentuais de compra acima dos 50% do total dos recursos federais destinados para a alimentação escolar.

Na região de Dracena, nove municípios (Adamantina, Mariápolis, Flora Rica, Junqueirópolis, Dracena, Ouro Verde, Santa Mercedes, Nova Guataporanga e Monte Castelo) atenderam ao percentual mínimo de compra de 30%; três (Panorama, Paulicéia e Tupi Paulista) compraram, porém, não atingiram os 30%; enquanto quatro (Flórida Paulista, Pacaembu, Irapuru e São João do Pau d'Alho) não compraram nenhum produto da agricultura familiar, no ano de 2011.

Por sua vez, no ano de 2014, fica evidente maior participação de municípios (236, representando 36,6% do total) que atenderam ao percentual mínimo de compra da agricultura familiar, indicando um aumento de 148,4%, em comparação ao ano de 2011.

Além disso, fica claro que os maiores valores de compra da agricultura familiar que atenderam ao mínimo de 30% se concentram nos municípios de São

Bernardo do Campo, Campinas, Santo André, Piracicaba, Franca, Suzano, Presidente Prudente, Santa Bárbara d'Oeste, São Carlos, Taubaté, Catanduva, Botucatu, Atibaia e Marília, com valores que variam entre 5,6 milhões e 1,03 milhão de reais, no ano de 2014.

O FNDE por meio da Resolução nº4 de 2015 orienta que a Entidade Executora deverá inicialmente selecionar os projetos de venda, por meio de Chamada Pública, tendo como base: i) projetos locais, ii) projetos do território rural, iii) projetos do estado e iv) projetos do país. Além disso, os critérios de seleção deverão obedecer à seguinte ordem de prioridade: 1) Fornecedores locais do município em que se localizam as escolas; 2) Assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; 3) Fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; 4) Grupos formais com maior percentual de agricultores familiares sobre os Grupos informais; e estes sobre os fornecedores individuais.

Silva (2014) adverte que embora o PNAE dê preferência para os agricultores familiares da localidade, na prática estes enfrentam a concorrência de produtores vinculados a cooperativas maiores, do próprio estado de São Paulo de outras unidades federativas, principalmente as que comercializam produtos processados com maior valor agregado, dentre eles: leite em pó, leite UHT[55], sucos de uva e laranja, óleo de soja, arroz longo fino e parboilizado, biscoitos, macarrão, bebida láctea, carnes, etc.

Nesse cenário, cooperativas situadas nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo têm conquistado os maiores mercados institucionais da alimentação escolar no âmbito do estado de São Paulo, como no caso da Prefeitura da capital paulista.

Os municípios da região metropolitana – capital e Osasco –, do litoral – Praia Grande, Guarujá e Santos – e do interior – Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Jundiaí, Limeira, Araraquara, Votuporanga, São João da Boa Vista, Aparecida, Dolcinópolis – são exemplos de Prefeituras Municipais que compraram, mas não atingiram o percentual de 30% (226), representando 35,0% do total.

[55] A sigla UHT, que significa *Ultra High Temperature*, é o processo pelo qual os produtos são submetidos a altas temperaturas e rapidamente expostos a baixas temperaturas, para esterilização dos alimentos.

No que concerne aos municípios que não efetuaram nenhuma compra de produtos da agricultura familiar, no ano de 2014,[56] dentre alguns exemplos, estão: São José dos Campos, Sumaré, Birigui, Pirassununga, Itupeva, Pitangueiras, Euclides da Cunha Paulista, Oriente, Aspásia e Santa Maria da Serra. Todavia, o número de Prefeituras Municipais que não compraram da agricultura familiar, em 2014, reduziu-se pela metade (183), 24,8% do total, em comparação ao ano de 2011.

Especificamente na região de Dracena, no ano de 2014, doze (12) municípios (Adamantina, Flórida Paulista, Irapuru, Pacaembu, Flora Rica, Junqueirópolis, Tupi Paulista, Monte Castelo, Nova Guataporanga, São João do Pau d'Alho, Ouro Verde e Paulicéia) atenderam ao percentual mínimo de 30%; três (03) compraram (Mariápolis, Dracena e Panorama), contudo, com percentual inferior; e somente Santa Mercedes não efetuou nenhuma compra da agricultura familiar.

No que tange à gestão centralizada da alimentação escolar, por meio da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, e à compra de produtos da agricultura familiar, no ano de 2011, o valor investido foi de 3,1 milhões de reais (2,7%); não adquiriu produtos, em 2012; foi de irrisórios 392 reais, em 2013; e 78,9 mil reais (0,05%), no ano de 2014. Essa discrepância dos valores entre os anos analisados demonstra que não existe uma evolução constante da compra da agricultura familiar pela Secretaria da Educação paulista, já que existem fortes disparidades.

No contexto atual, o PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente por diferentes esferas governamentais e da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público dos Estados. Nesse cenário, a título de exemplo, dois casos chamaram a atenção no noticiário, no ano de 2016, envolvendo desvios de programas do FNDE e da alimentação escolar.

No primeiro caso, em matéria publicada[57] pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), no dia 27/01/16, a CGU divulgou um balanço sobre as

[56] É necessário enfatizar que parte das Prefeituras Municipais que constam no portal do FNDE como não compradoras de produtos da agricultura familiar, entre os anos de 2011 e 2014, pode ter a gestão da merenda escolar centralizada, isto é, ao encargo da Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo.

[57] Notícia divulgada pela <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/balanco-da-cgu-mostra-que-foram-desviados-r-2-bilhoes-da-educacao>, com reportagem de Mariana Tokarnia. Acesso em: 10 maio 2016.

fiscalizações realizadas em diversos municípios brasileiros sobre recursos federais destinados ao transporte e à alimentação escolar. A notícia aponta que, desde o ano de 2003, foram fiscalizados 2,7 mil municípios e, em 199 (7,4%) deles, foram encontrados irregularidades e desvios de 2 bilhões de reais de repasses da União, via FNDE, destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e ao PNAE. As operações realizadas em conjunto pela CGU e Polícia Federal prenderam 350 pessoas. Além do crime de desvio, a operação também constatou má gestão dos recursos, como, por exemplo, o mau acondicionamento dos alimentos que seriam servidos aos escolares e a falta de zelo dos gestores com os programas. Para combater os desvios e as irregularidades, os Ministérios da Justiça, MEC, CGU e Polícia Federal assinaram uma portaria, com o objetivo de aumentar o rigor em relação aos repasses e para a fiscalização nos municípios, de forma conjunta.

Já o segundo caso envolveu o superfaturamento no preço de produtos (suco de laranja) e desvios de recursos atinentes à Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (COAF), localizada no município de Bebedouro. A investigação, chamada "Alba Branca", comandada pela Polícia Civil e Ministério Público Estadual de São Paulo, assinala que a COAF pagava propina em troca de favorecimento de contratos via chamada pública,[58] com preços superfaturados, para fornecer produtos da alimentação escolar à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e também para 20 prefeituras paulistas.[59]

A COAF tinha em seu quadro de cooperados cerca de mil agricultores familiares, mas adquiria produtos de 30 ou 40 deles, e o restante dos produtos eram comprados de grandes atacadistas do CEASA de Ribeirão Preto. O esquema de corrupção envolvia funcionários da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o presidente da Assembleia Legislativa paulista, funcionários de prefeituras, vendedores e diretores do COAF e políticos da base de governo do estado de São Paulo.

Nesse sentido, mecanismos de controle social, fiscalização e punição têm que ser aprimorados, para evitar esquemas de fraude em todo tipo de contrato, licitação

[58] A chamada pública foi criada na Lei 11.947 de 2009, como procedimento administrativo voltado à seleção de proposta de aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, para o PNAE.

[59] Americana, Araras, Assis, Bauru, Caieiras, Campinas, Colômbia, Cotia, Mairinque, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Novaes, Paraíso, Paulínia, Pitangueiras, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santa Rosa de Viterbo, Santos e Valinhos.

ou chamada pública dos entes federativos com a esfera privada. Em razão disso, a legislação tem de ser aperfeiçoada, para efetivação das sanções e punições, sem, contudo, comprometer a continuidade das compras dos agricultores familiares, tanto do PAA como o PNAE, que, embora apresente certas limitações, têm resultados satisfatórios, como apontaremos na Parte II do trabalho.

4 A PERSPECTIVA DE ANÁLISE DAS REDES NA ESCALA LOCAL

Pretendemos, neste capítulo, apresentar algumas reflexões sobre o conceito de redes e como ele nos auxiliará a analisar o funcionamento dos programas de compra governamental da agricultura familiar, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Inicialmente, faremos uma discussão sobre redes, redes técnicas e seu papel na configuração dos territórios. Em acréscimo, apontaremos a formação de redes locais como instrumentos de construção dos mercados institucionais.

4.1 Redes e configuração do território

São diversas as áreas do conhecimento que têm utilizado a noção ou o conceito de rede, todavia, cada uma delas aborda esse conceito conforme seus interesses específicos. Scherer-Warren (1996), ao estudar as redes e atuação dos movimentos sociais, salienta que o termo *rede* tem sido empregado tanto pela ciência como por atores sociais, para se referir a um determinado tipo de relação e prática social, desde a década de 1940.

A Geografia tem buscado contribuir nesse debate teórico-metodológico e na sua relação com o território e a sociedade. Corrêa (2001) aponta que o estudo das diferentes redes que compõem a organização espacial constitui uma tarefa extremamente relevante para os geógrafos.

Limonad (2014) assevera que, na contemporaneidade, não apenas o espaço emerge como fator estratégico, mas também a escala adquire novo significado. Isso se deve às articulações do Estado com diversos agentes econômicos e políticos, em distintas escalas e esferas da reprodução da vida social. Portanto, essas articulações são necessárias para dar foros de legitimidade política, em arranjos interescalares que perpassam fronteiras e rompem hierarquias.

Souza (2013) destaca que o conceito de rede teve seu ápice, no Brasil, nos anos 1990, período no qual era uma espécie de “coqueluche acadêmica”. Todavia, salienta que, passada essa “febre”, foi necessário fazer o refinamento conceitual e explorar as potencialidades desse conceito.

Santos (2008c) chama a atenção para o fato de que nem tudo pode ser compreendido através das redes, enfatizando a polissemia que o vocábulo tem

ganhado, nas Ciências Sociais e Naturais. Esse acontecimento tem gerado imprecisões e incongruências, inclusive na Geografia; por isso, muito tem que se caminhar e amadurecer, quanto ao conceito de redes.

Dias (2007) e Souza (2013) enfatizam que o conceito de rede não é algo novo, pois o que se fez foi renovar a discussão conceitual antiga, dentro da Geografia.[60] Ou seja, estudos sobre redes urbanas e expansão das ferrovias para o complexo cafeeiro paulista foram feitos a partir da década de 1950.[61]

Dias (2007) ressalta que os fluxos de todos os tipos, como migrações, mercadorias, informações e financeiros, pressupõem a existência de redes. Dentre as principais propriedades das redes está sua conexidade, uma vez que esta pressupõe conexões, ligações, arcos e nós que interligam os fluxos.

Corrêa (2012, p. 200) define rede geográfica "[...] como o conjunto de localizações humanas articuladas entre si por meio de vias e fluxos." Assevera ainda que, como elementos de caracterização das redes geográficas, sua espacialização é historicamente contextualizada.

Além do mais, há diversas e inúmeras redes que recobrem de modo visível ou não a superfície terrestre, como destaca Corrêa (2001). O autor fornece diversos exemplos de redes: i) uma sede de cooperativa de produtores rurais e sua ligação com seus cooperados; ii) ligações materiais e imateriais que interligam uma empresa multinacional com seu centro de pesquisa e desenvolvimento, fábricas, depósitos e filias de venda; iii) redes de bancos constituídos por agências bancárias e o fluxo de informações que circulam entre elas; e iv) Igrejas, como a católica, por exemplo, que atuam de forma hierarquizada, por meio de capelas, matrizes, paróquias e dioceses.

A superfície da Terra é recoberta por inúmeras redes geográficas, no decorrer de sua história. Os povos nômades construíram seus caminhos e localizações provisórias, com paradas ao longo de rios, utilizando redes geográficas. Também estiveram presentes nos circuitos de troca de comunidades primitivas ou, ainda, nas cidades e estradas construídas durante o Império Romano, que exercem forte influência na toponímia atual de diversas cidades europeias. Deve-se sublinhar a importância das temporalidades nas redes geográficas, as quais revelam sua complexidade e por quais meios elas se efetivaram (CORRÊA, 2001, 2012).

---

[60] O primeiro autor a sistematizar o conceito de rede foi o filósofo Saint-Simon (1760-1825), na perspectiva de um socialismo planificador e tecnocrático (DIAS, 2007; SOUZA, 2013).

[61] Dentre alguns exemplos de estudos, enfatizamos Pierre Monbeig (1952), na edição francesa, Pedro Pinchas Geiger (1960) e Roberto Lobato Corrêa (1977).

Sposito (2008) ressalta que as redes não se formam ao acaso, elas são resultado do trabalho de diversos atores, que, nos diferentes lugares e períodos, com distintas capacidades de ação, exerceram ou ainda exercem seu papel como sujeitos da história.

Corrêa (2012) reforça a ideia de que, para uma rede se tornar geográfica, temos que considerá-la em sua espacialidade, expressa em localizações e com as interações espaciais entre elas. Afirma que nem todas as redes espacializadas são geográficas, porque são condição *sine qua non* da atividade humana. Portanto, as redes são sociais "[...] em virtudes de serem construções humanas, elaboradas no âmbito de relações sociais de toda a ordem, envolvendo poder e cooperação, além daquelas de outras esferas da vida." (CORRÊA, 2012, p. 200).

O autor cita, por exemplo, uma rede fluvial, cuja constituição se dá por fluxos ou cursos d'água, nós ou confluências que formam uma bacia hidrográfica, sendo regulada por leis naturais. Ou seja, constitui-se como uma rede, mas não é social. Mas, se essa rede for objeto da ação humana, por meio da construção de portos e hidrelétricas (eclusas), para o transporte de pessoas e mercadorias, ela se transforma em rede geográfica.

Haesbaert (2007), ao enfocar a relação entre território e rede, nessa mesma linha de raciocínio, faz uma diferenciação entre redes territoriais e redes físicas ou técnicas. No caso das redes territoriais, deve-se levar em conta o papel delas em "processos de (re)territorializações", ou seja, na construção de territórios para o controle ou domínio material ou apropriação simbólica. Assim, redes viárias ou de telecomunicações dotadas de uma materialidade podem ser mais que funcionais ou "territoriais", na medida em que fortalecem a unidade ou a integração de um território, no caso de um Estado-Nação; como também estabelecem conexões com o exterior, as quais podem ser mais privilegiadas do que as conexões internas, ocasionando perda de controle do Estado em relação à dinâmica interna ao território nacional.

De acordo com Dias (2007), a cada salto na qualidade das técnicas (estrada de ferro, telégrafo, rodovia, telefone e *internet*), ocorre um intenso revigoramento do interesse pelas redes, pois elas permitiram a redução do lapso de tempo e a aproximação entre distantes lugares.[62] Nesse sentido, a autora menciona que as

[62] Dias (2007) ressalta que essa aproximação é apenas virtual.

inovações nos sistemas de transporte e de comunicações redesenharam o mapa do mundo, a partir do século XIX. Essas inovações foram fundamentais no desenvolvimento do sistema capitalista em nível mundial, financiadas por classes burguesas via investimentos em infraestrutura, que modificaram espaços nacionais, com a construção de linhas e redes técnicas que promoveram maior velocidade na circulação de bens, pessoas e informações.

Tais inovações técnicas surgiram em resposta a certas demandas sociais pontuais e localizadas, as quais se tornaram onipresentes, desde o período em que as modernas tecnologias de comunicação e de informação se fundiram. Isso foi possível graças aos avanços no sistema de engenharia, que favoreceram a transmissão de blocos de energia a longas distâncias; associação das técnicas de telecomunicações às de tratamento de dados, que fizeram com que as redes de telecomunicações adquirissem proporções muito maiores - distâncias se contraem pela instantaneidade das transmissões e, consequentemente, as informações circulam num tempo cada vez mais reduzido (DIAS, 2007; HARVEY, 2010).

Santos (2008c) salienta que a concepção de redes deve ser abordada em duas grandes matrizes. A primeira leva em consideração a materialidade, definida formalmente como toda a infraestrutura de energia, transporte ou de informação sobre o território. Já a segunda considera também o aspecto social e político da rede, a qual seria fundada nas ações humanas e nos processos sociais que transportam mensagens e valores.

Santos (2008c) destaca que as redes articuladas com o território devem ser analisadas no passado e no presente, segundo um enfoque genético (processo) e como um dado da realidade atual. Contudo, essa sucessão não opera de forma aleatória, pois cada movimento social de mudança atua numa data adequada e exige uma alteração morfológica e técnica. A partir do movimento de sincronia e diacronia, as redes se inscrevem no espaço geográfico, não de modo estanque, mas como formas de um mesmo fenômeno, ou seja, duas formas de perceber um movimento unitário.

Santos (2008c) propõe três momentos na produção e na vida das redes: i) o longo período pré-mecânico; ii) o período mecânico intermediário; e iii) a fase atual (período técnico-científico-informacional).

No *primeiro período*, as redes se formavam com um largo componente da espontaneidade, fortemente subordinado às contingências da natureza, e a

engenharia humana era limitada. As redes serviam para uma pequena vida de relações que tinham suas necessidades localmente atendidas, as trocas eram escassas e pouco numerosas. Além disso, a competitividade entre os grupos territoriais era praticamente inexistente. Ou seja, Santos (2008c), com base em Fernand Braudel, aponta que o tempo vivido era como um tempo lento.

No *segundo* período, que coincide com o início da modernidade, as redes ganham uma unidade funcional com as novas formas de energia e expansão dos mercados coloniais. As redes buscam mundializar-se e o fazem, porém, seu uso ainda é limitado, pois o comércio é direta ou indiretamente controlado pelo Estado. O mercado mundial ainda era a soma dos mercados coloniais, que se estendia além dos oceanos, mas era limitado para alguns fins, isto é, ainda muito “fechado”.

No *terceiro período*, técnico-cientifico-informacional, o suporte das redes encontra-se parcialmente nos territórios, nas forças naturais dominadas pelo homem (espectro eletromagnético) e nos objetos técnicos elaborados pela inteligência humana (como, por exemplo, os computadores). O avanço da civilização material e o progresso da ciência e da tecnologia, proporcionando novas possibilidades para a informação, que, na realidade, não se resume à materialidade, permitem comunicações permanentes, rápidas e precisas, graças à revolução técnica pelas telecomunicações e pelos computadores.

Santos (2008c) destaca que, no processo global da produção, a circulação prevalece sobre a produção propriamente dita. Os fluxos se tornam cada vez mais importantes, pois é indispensável colocar a produção em movimento. A circulação está cada vez mais numerosa, densa, extensa, e detém o comando das mudanças de valor no espaço.

Objetos e lugares destinados a favorecer essa circulação são criados e pautados em redes técnicas cada vez mais eficazes, que são suporte da competitividade (oleodutos, gasodutos, canais, autopistas, aeroportos e teleportos), embora essa fluidez contemporânea seja sempre relativa, já que espaços pouco competitivos tendem a ter menor participação ou mesmo a “envelhecer”, por não dispor dos meios de se atualizar do ponto de vista da fluidez (SANTOS, 2008c).

A produção dessa fluidez é tarefa do Estado e das empresas, sendo que o primeiro atua diretamente ou por meio de concessões que visam à instalação de macrossistemas técnicos, sem os quais as demais técnicas não se efetivariam. Já o setor privado atua conforme seu interesse mercantil e, não raro, de forma exclusiva,

viabilizando a circulação de informações, dados, ordens e decisões que determinam a produção. Todavia, deve-se distinguir entre a produção de uma expectativa de fluidez e sua efetivação empírica, porque, mesmo criadas as condições para sua existência, o uso da fluidez é feito por um agente que pode se concretizar ou não (SANTOS, 2008c).

Por sua vez, Corrêa (2001) assinala que, na organização e expansão do capitalismo, as redes geográficas assumem diversas formas de manifestação e adquirem progressivamente papel cada vez mais importante, suscitando novos meios pelos quais estas se tornam mais densas e eficientes.

> A divisão territorial do trabalho em escala crescentemente mundializada só é possível a partir de numerosas redes técnicas engendradas no bojo da expansão capitalista. Redes que se manifestam sobretudo em uma cada vez mais complexa rede urbana cujos centros são, do ponto de vista funcional, simultaneamente especializados e hierarquizados, focos, portanto, de diversos fluxos. (CORRÊA, 2001, p. 108).

Dias (2007) assevera que as redes não se inscrevem no vazio, mas em espaços carregados de história e moldados pelo movimento incessante das disparidades regionais e sociais. Em consequência, a autora sublinha que

> [...] as qualidades de instantaneidade e de simultaneidade das redes de informação emergiam mediante a produção de novas complexidades no processo histórico. Muitas são as complexidades produzidas ao longo do século 20 que redesenharam o mapa do mundo, dos países e das regiões. Processos de múltiplas ordens: de integração produtiva, de integração de mercados, de integração financeira, de integração da informação. Mas processos igualmente de desintegração, de exclusão de vastas superfícies do globo. (DIAS, 2007, p. 147).

Nesse cenário, Dias (2007) lembra que as redes têm a potencialidade tanto de integrar quanto de excluir certas porções do espaço geográfico, e nelas não existe neutralidade. As redes não operam numa totalidade, mas de forma seletiva, imperando diversos tipos de interesses, intencionalidades e coações técnicas, econômicas, políticas e sociais.

Nas palavras de Raffestin (1993), ao mesmo tempo em que as redes fazem e desfazem as prisões do espaço, tornando-o território, elas também o aprisionam, evidenciando que as redes são por excelência “instrumentos” de poder.

Para Santos (2008c), não existe homogeneidade no espaço, ao contrário, este se apresenta extremamente diferenciado, assim como não existe uniformidade

das redes, porque surgem de forma diferenciada em cada fração do espaço. O autor enfatiza que a homogeneização é um mito, sendo que “[...] o espaço permanece diferenciado e esta é uma das razões pelas quais as redes que nele se instalam são igualmente heterogêneas.” (SANTOS, 2008c, p. 268).

Portanto, as redes não são uniformes, elas possuem hierarquias (redes principais e secundárias), constelações de pontos e traçados de linhas. Ao analisar o aproveitamento social, registram-se efetivas desigualdades de seu uso, como também é diverso o papel dos agentes no processo de controle e de regulação do seu funcionamento (SANTOS, 2008c).

Nesse sentido, Corrêa (2001) afirma que a integração é sempre desigual, ao estudar a rede urbana brasileira. Destaca que a rede urbana do Sudeste se apresenta muito mais integrada do que a de outras regiões (Nordeste e Amazônica, por exemplo) à rede urbana nacional. Menciona que as ligações entre São Paulo e as capitais regionais de sua hinterlândia são mais intensas do que aquelas entre as demais metrópoles regionais e suas respectivas capitais regionais.

Corrêa (2001, p. 100) enfatiza também que somente a posição de cada centro urbano, no interior da hierarquia urbana (metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona, centro local), não é mais suficiente para explicar a sua importância na rede de cidades. Nesse cenário, é preciso levar em conta suas especializações funcionais, quer industriais, quer do setor de serviços que atuam em redes globalizadas com interações espaciais mais amplas no mercado mundial.

> Complexidade funcional implica em diversos tipos e graus de integração dos centros. A industrialização, a melhoria geral da circulação, o desenvolvimento de uma estratificação social mais complexa, criando níveis de demanda mais diferenciados, a modernização do campo e a incorporação de novas áreas, levaram a uma complexificação funcional dos centros urbanos brasileiros. (CORRÊA, 2001, p. 99).

Se, anteriormente, uma capital regional relacionava-se quase que exclusivamente com uma única metrópole regional, atualmente, essas relações são feitas também com outras metrópoles, como diversas capitais regionais, ou mesmo para centros longínquos. Isso ocorreu graças às novas vias de circulação de mercadorias e de novos meios de telecomunicação, os quais se constituem num conjunto articulado de fatores vinculados ao grande capital e ação estatal, afetando

fortemente os tipos e intensidades da integração da rede urbana brasileira (CORRÊA, 2001).

Na visão do autor, esse processo de desigual integração da rede urbana brasileira evidencia claramente os resultados de um desenvolvimento capitalista que está longe de gerar uma tendência à homogeneização social e da organização espacial, mas que revela uma efetiva integração de parte da população ao sistema social, ao mesmo tempo em que proporciona menor integração, ou senão exclusão de parcela importante da população (CORRÊA, 2001).

A espacialidade das redes não se resume à materialidade; como exemplo, tem-se o transporte aéreo de passageiros e de cargas, que se utiliza de fixos espaciais para articular os diversos pontos do espaço e que não opera por vias materiais, como rodovias e ferrovias, por exemplo (SOUZA, 2013). Ou, ainda, fluxos imateriais que circulam por antenas ou por satélites e que ocupam pontos minúsculos na ou acima da superfície terrestre (HAESBAERT, 2007).

Haesbaert (2007) salienta que a comunicação instantânea globalizada revoluciona a formação de territórios, pela configuração de redes com uma maior carga material e imaterial[63] ou, mais propriamente, combinando-as de forma complexa. As redes contemporâneas, enquanto componentes de processos de territorialização e de desterritorialização,

> [...] configuram territórios descontínuos, fragmentados, superpostos, bastantes distintos da territorialização dominante na chamada modernidade clássica. [...] Se o território hoje, mais do que nunca, é também movimento, ritmo, fluxo, rede, não se trata de um movimento qualquer, ou de um movimento de feições meramente funcionais: ele é também um movimento dotado de significado, de expressividade, isto é, que tem um significado determinado para quem o constrói e/ou para quem dele usufrui. (HAESBAERT, 2007, p. 281).

Também temos o exemplo de redes extremamente mutáveis, como as de tráfico de drogas ou de prostituição, que são impensáveis sem os fixos espaciais das cidades (ruas, bairros, vielas) e dos arcos da rede urbana (infraestrutura de transportes e comunicação), que são altamente instáveis, dinâmicas e, acima de tudo, móveis e que se rearranjam com facilidade (SOUZA, 2013).

[63] Haesbaert (2007), com base em Polere (1999), assevera que nunca encontraremos redes desterritorializadas no sentido de sua totalidade imaterial, a não ser num nível metafórico. Mesmo uma comunidade virtual necessita de redes técnicas para sua existência.

Outro aspecto relevante é a ponte entre os conceitos de rede e território. Haesbaert (2007) adverte que muitos autores (geógrafos e não-geógrafos) fazem uma leitura dicotômica de território e de rede, como se fossem unidades distintas ou mesmo antagônicas, não indicando ao menos que a rede pode ser vista como elemento constituinte dos territórios.

O autor assinala que, numa concepção reticular de território, ou de maneira mais estrita de território-rede, a rede aparece não apenas como uma forma (abstrata) de composição do espaço, numa perspectiva euclidiana (conjunto de pontos e linhas). No entanto, como componente territorial indispensável, ao enfatizar a dimensão temporal-móvel do território associada à superfície territorial (território-zona), revela seu dinamismo, movimento, perspectivas de conexão e profundidade (HAESBAERT, 2007).

Nesse viés, Haesbaert (2007) pontua que as redes podem atuar no sentido da territorialização (quanto mais centrípetas), ao se voltarem para a articulação interna do território e tornando-se um elemento deste ou, ainda, da desterritorialização (quanto mais centrífugas), quando esses fluxos desestruturam territórios/fronteiras anteriormente estabelecidos, ao transformar (apropriar e delimitar) esses territórios “locais” em elementos ou nós das redes.

Esse movimento conjunto revela a superposição de vários sistemas lógicos e racionalidades distintas nas redes, em que há a criação simultânea da ordem e da desordem, no território, pois estas integram e desintegram, destroem velhos recortes e criam novos. Tal ajustamento é presidido pelo mercado, poder público, mas, sobretudo pela estrutura socioespacial (SANTOS, 2008c).

Para isso, as redes (não simplesmente elas em si, mas como formas ou meios constituídos e/ou mobilizados por determinados grupos) são mais ou menos desterritorializadoras, dependendo da conjugação de diversos fatores diferenciados, entre os quais estão função e símbolo, ação concreta e valorização simbólica (HAESBAERT, 2007).

Souza (2007) articula uma ponte conceitual – território-rede que engloba o território (contiguidade espacial no sentido usual) e a rede (onde não há contiguidade espacial), que ele define como território-descontínuo. Este, dependendo da escala e do nível de análise, pode articular um ou mais territórios-descontínuos, como exemplifica o autor, ao esquadrinhar a ação de diferentes organizações criminosas ligadas ao narcotráfico, na cidade do Rio de Janeiro.

Para Haesbaert (2007), uma das características principais dos territórios-redes é a lógica descontínua que permite maior sobreposição territorial, na partilha concomitante de múltiplos territórios. Essa lógica favorece maior domínio espacial pelo controle de fluxos e/ou conexões. Matos (2011) está convencido de que o estudo dos territórios-redes é um instrumento mediador relevante para analisar as complexas redes migratórias, ao associar movimentos populacionais e mudanças socioespaciais que moldam territórios mais ou menos duráveis, nos processos de reterritorialização.

Santos (2008c) enfatiza que as redes seriam incompreensíveis, se vistas apenas a partir de suas manifestações locais ou regionais. Além do mais, as redes são indispensáveis para entender o movimento de circulação na escala do mundo pelas grandes organizações, já que são, ao mesmo tempo, globais e locais, unas e múltiplas, estáveis e dinâmicas. “As redes são um veículo de um movimento dialético que, de uma parte, ao Mundo opõe território e o lugar; e, de outra parte, confronta o lugar com o território tomado como um todo.” (SANTOS, 2008c, p. 270).

Os estudos das redes não se restringem somente às redes técnicas, ou ao determinismo tecnológico, como indica Dias (2005):

> A rede, como qualquer outra invenção humana, é uma construção social. Indivíduos, grupos, instituições ou firmas desenvolvem estratégias de toda ordem (políticas, sociais, econômicas e territoriais) e se organizam em rede. A rede não constitui o sujeito da ação, mas expressa ou define a escala das ações sociais. (DIAS, 2005, p. 23).

Assim, é consenso entre as concepções trabalhadas pelos autores que as redes se configuram como elementos mutáveis, os quais, a todo momento, se readaptam a uma nova configuração das suas formas, para atender às novas e constantes mudanças por que a sociedade está passando (CASTELLS, 1999; CORRÊA, 2001, 2012; DIAS, 2005, 2007; HAESBAERT, 2007; SANTOS, 2008c).

É nessa linha de raciocínio que pretendemos analisar elementos observados na pesquisa de campo e a construção da tese. Buscaremos demonstrar que o funcionamento do PAA e do PNAE, na escala local, depende da atuação de diferentes sujeitos sociais – agricultores familiares organizados coletivamente, por meio de associações, agentes locais (ATER, assistentes sociais, nutricionistas, secretarias de agricultura e sindicatos), poder público municipal – articulados em redes ou mesmo sub-redes. Ademais, em cada formação socioespacial, mesmo com

contiguidade espacial próxima, se reflete em arranjos territoriais específicos, que procuramos compreender e evidenciar no decorrer do trabalho.

4.2 Redes locais e horizontalidades

Matos (2011, p. 173), ao analisar a migração como rede, define rede social com “[...] um conjunto de relações resultantes da articulação de grupos de pessoas, ou instituições sociais, segundo motivações específicas mais ou menos duráveis no tempo.” Destaca, ainda, que essa rede social pode estar em localidades contíguas ou distantes e aglutinar outras redes sociais. Distingue também dois tipos de redes: pessoais (de trabalhadores, de parentesco) e migratórias (carregadas de significados espaciais, econômicos e socioculturais) que delineiam fluxos capazes de deprimir ou revitalizar lugares e regiões e promover novas territorialidades.

Marteleto e Silva (2004) salientam que os estudos das redes sociais permitem aos pesquisadores compreender o impacto social das interações entre indivíduos, numa estrutura em forma de rede. Nessa perspectiva, essas redes se configuram por meio de nós e conexões protagonizados por sujeitos sociais (indivíduos, organizações, associações, agentes públicos) ligados e conectados por algum tipo de ligação e objetivo.

Schneider (2009) aponta que, por força da pressão política e do amadurecimento institucional, os atores sociais do meio rural brasileiro vêm demonstrando capacidade de resistência e oposição às formas de dominação e exploração hegemônicas. A importância cresce, na medida em que se amplia no país o interesse pela diversidade de formas de ser da agricultura familiar, além do seu papel num projeto de mudança social e política, no espaço rural.

O desenvolvimento da produção agropecuária, a partir das condições socioambientais e nos repertórios culturais específicos de cada localidade, poderia ser visto como práticas de desenvolvimento endógeno que funcionam como estratégias de resistência à integração passiva, nos termos da agricultura convencional (especializada e de larga escala), visando à redução da dependência, tanto em relação aos insumos e saberes externos quanto ao tipo de vinculação social e política da produção (NORDER, 2009).

Norder (2009) salienta que os impactos locais do fortalecimento de diferentes práticas locais-endógenas e da formação de um patrimônio produtivo da agricultura

familiar proporcionam: i) o impacto da difusão de novas redes sociotécnicas que possibilitam articulações institucionais locais capazes de envolver agricultores, agências de extensão e assistência técnica; agentes do mercado e do Estado; organizações da sociedade civil; de consumidores; ii) redefinição do protagonismo dos agricultores pelas agências de assistência técnica e extensão rural, através da valorização de saberes e experimentações locais; iii) maior ênfase para o crédito de médio e longo prazo, ao invés do crédito de custeio, que é vinculado à aquisição mercantil de recursos de curto ciclo de produção; e iv) forma de organização dos agricultores com novos vínculos institucionais, que não teriam exclusivamente o modelo das grandes cooperativas voltadas para a obtenção de crédito governamental, aquisição de insumos ou para comercializar resultados da produção.

Radomsky (2009) enfatiza que, mesmo com o avanço das relações tipicamente capitalistas em certas regiões do país, os agricultores familiares têm-se utilizado de estratégias de reprodução social fundamentadas em relações não-mercantis. Têm-se organizado por meio de práticas de reciprocidade e relações de proximidade entre as pessoas que se constituem redes sociais, para regulação das ações nos contextos sociais em que estão inseridos. Nesse sentido, “[...] são rede de relações que combinam trabalho, produção e reciprocidade.” (p. 122).

Na presente pesquisa, observamos que a existência dessa rede (PAA e PNAE) só é possível pela existência de diversas redes (urbanas, bancárias, corporativas, sociais, entre outras), as quais dão apoio a essa rede específica de suporte às políticas para a agricultura familiar que pretendemos analisar. As redes ora se apresentam justapostas, ora sobrepostas, com conexões internas e externas que revelam momentos distintos de uma trama complexa com diversas interações espaciais que expressam hierarquias entre elas e evidenciam a divisão territorial do trabalho (CORRÊA, 2001).

> Na fase atual do capitalismo a importância das diversas redes geográficas na vida econômica, social, política e cultural é enorme e, de um modo ou de outro, todos estamos inseridos em mais de uma rede geográfica e, simultaneamente, excluídos ou ausentes de um número ainda maior de redes. (CORRÊA, 2001, p. 109).

Mazzali (2000) e Amorim (2007) assinalam que vários autores, principalmente na literatura internacional, têm trabalhado com a concepção de redes na tentativa de explicar os padrões globais de mudanças no espaço rural, associados à emergente sociedade da informação. Amorim (2007), compartilhando das ideias de Murdoch

(2000), as redes nesses espaços estariam num nível intermediário, referindo-se a dois conjuntos que se interagem: as redes verticais e as redes horizontais.

Milton Santos (1994) ressalta que a globalização tem intensificado os conflitos, uma vez que não tem buscado unir, mas unificar. Diante disso, o autor sustenta que o processo de globalização é um sistema de relações hierárquicas, construído para perpetuar um sistema de dominação sobre outros subsistemas, em benefício de uma pequena minoria.

Santos (1994) destaca que o lugar e a região não são mais fruto de uma solidariedade orgânica, mas de uma solidariedade regulada ou organizacional, em que as possibilidades técnicas e organizacionais de transferir à distância produtos e ordens determinam especializações produtivas solidárias no nível mundial. Alguns lugares, como indicado por Elias (2011), tendem a tornar-se especializados, seja no campo, seja na cidade, e essa especialização se deve mais às condições técnicas e sociais que aos recursos naturais.

Nesse cenário, Santos (1994) faz referência às horizontalidades e verticalidades, sendo que o vetor da verticalização é um elemento perturbador, já que implica uma necessidade de mudança. Conforme o autor, nas atuais condições e como resultado da globalização, o próprio espaço se converte num dado da regulação, seja pela horizontalidade (o processo direto da produção), seja pela verticalidade (os processos de circulação). Haveria espaços mais ou menos reativos, mais ou menos dóceis às outras formas de regulação. Estes seriam os “espaços da racionalidade”, cuja constituição é mais marcada pela ciência, pela tecnologia e pela informação, espaços mais abertos à realização da racionalidade dos diversos atores.

Assim, regulação e tensão se tornam indissociáveis em cada lugar. Quanto mais a globalização se aprofunda, impondo novas mediações cada vez mais verticais a regulações horizontais preexistentes, tanto mais forte é a tensão entre globalidade e localidade, entre o mundo e o lugar.

Para Santos (1994), as redes são vetores de modernidade e também de entropia. Elas veiculam um princípio de ordem, uma regulação a serviço dos atores hegemônicos, na escala planetária. Na escala local, essas mesmas redes são portadoras de desordem. A informação especializada e específica que elas transmitem serve à afirmação local dos atores hegemônicos.

Todavia, Dias (2007) acrescenta que as redes não retiram os territórios “virgens” do estado de letargia, porém, instalam sobre eles uma realidade complexa

que irá certamente modificar e transformar atividades econômicas preexistentes e fornecer igualmente uma marca. Esta vem acompanhada do jogo de interações por meio da teleinformática, que permite criar novas redes de parceiros econômicos e acompanhados de certa seletividade espacial, pois opera de forma desigual sobre os territórios.

Elias (2011) ressalta que a reestruturação produtiva da agropecuária, entendida como promotor de transformações nos elementos técnicos e sociais da estrutura agrária e que atinge tanto a base técnica como a base econômica e social do setor, tem profundos impactos sobre os espaços agrícolas e urbanos.

Assim, as redes verticais estariam associadas à agricultura empresarial e à produção em larga escala, chamadas de *commodities*, altamente integradas aos complexos agroindustriais, operando na lógica de economia globalizada. Nessa perspectiva, a rede vertical estaria ligada ao desenvolvimento setorial, numa lógica de produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos e matérias-primas (MAZZALI, 2000; AMORIM, 2007).

Corrêa (2012) assevera que, nas áreas de cerrado, ocorreram vigorosas transformações da rede urbana por processos de modernização/industrialização do campo. Geralmente, tratava-se de áreas escassamente povoadas, com centros urbanos com baixa densidade e pouca articulação entre si, e a estrutura produtiva calcada na pecuária extensiva. A partir dessa integração ao complexo agroindustrial, houve uma redefinição na hierarquia urbana, para atender às demandas da nova estrutura produtiva.

Desse modo, Elias (2011) esclarece que os circuitos superiores do agronegócio hegemônicos não eliminam a existência de superposição de divisões territoriais do trabalho, responsáveis por circuitos curtos locais, tais como a agricultura familiar não integrada ao agronegócio.

Nesse sentido, as redes horizontais, associadas à ideia de desenvolvimento territorial, expressam a forma de incorporação da agricultura e de atividades não agrícolas dos territórios rurais em atividades que estariam inseridas nas economias locais, regionais e urbanas. A rede horizontal possibilita aos agricultores organizar sua produção, no acesso a novas técnicas de produção e inserção em redes de comercialização, configurando-se em redes sociais de inovação e de aprendizagem (AMORIM, 2007).

É dentro dessa perspectiva, trabalhada por Amorim (2007), de rede horizontal, que inserimos as associações de produtores rurais que participam dos mercados institucionais nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Ora, o interesse comum é o elemento que caracteriza uma rede de política (ROMANO, 2009).

Massardier (2006) pontua que as redes temáticas são um conjunto de atores com lógicas heterogêneas, os quais partilham o mesmo objetivo. Dessa maneira, estas são mais flexíveis, menos comprometidas por crença e representações comuns e o sistema de reconhecimento mútuo são menos rígidos e o processo de entrada dos membros é menos severo. A configuração interna das redes temáticas (mais ou menos fechadas), mais efêmeras ou mais solidificadas ou comunitárias, influencia a sua capacidade de orientar o dispositivo tangível da política pública. A autora enfatiza que as redes temáticas têm eficácia comprovada para promover políticas públicas, pois os atores encontram modalidades concretas de partilha de seus recursos e estabelecem, na maioria das vezes, uma finalidade em comum.

Romano (2009) destaca que os estudos que trabalham com a noção de redes focam as dimensões horizontais de coordenação da ação pública, os arranjos informais, os problemas da governança e a eficácia da ação pública.

Romano (2009), com base em Rhodes e Marsh (1995), aponta que a rede temática implica a consulta e participação de um grande número de atores, com interações diferenciadas e acesso de todos os membros, embora com relações desiguais de poder, na maioria das vezes, sem consenso e com certos conflitos, interação que se apoia mais na consulta e negociação do que no regateio.

Massardier (2006) relata um duplo movimento nas redes: horizontal e vertical. No primeiro, as redes admitem a transposição de fronteiras organizacionais ou mesmo intraorganizacionais, possibilitando horizontalizar as relações sociais entre os membros, que só seriam, de fato, relações hierárquicas. No segundo, as redes produzem hierarquias próprias, as quais foram acumuladas fora das redes (legitimidade social vinculada à posição social ou a um cargo que ocupa), cujas análises têm sido envoltas em noções como índices de centralidade, notoriedade ou densidade nas redes, que permitem compreender a hierarquia de cada rede analisada.

Como ilustra Massardier (2006, p.182), “[...] uma mesma política pública pode fazer parte de um número importante de redes.” Ou, como frisa Romano (2009), as

redes apontam para o nível de análise na escala micro (papel dos interesses privados e do governo no contexto das decisões políticas particulares) e na escala macro (questões mais amplas de distribuição de poder nas sociedades contemporâneas).

A forma de estruturação dos campos da ação estatal está presente nas diferentes esferas da ação humana, pois esta é pautada nos relacionamentos pessoais. A estruturação em rede não é privilégio da ação estatal, mas é nela ou no seu entorno que a rede se conforma, tornando confusas as fronteiras entre público e privado. Nesse sentido, Marques (1999) menciona que a permeabilidade ocorre de maneira disseminada e dispersa, sendo produzida a partir de uma teia de relações construídas ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos que se espalham por todas as dimensões do social, tanto dentro como fora do Estado.

Finatto (2015) enfatiza que, por meio das redes, como recurso material e simbólico, grupos de agricultores familiares na região Sul do país têm conseguido implementar estratégias de produção (agroecológica) e de comercialização que extrapolam o nível local e regional.

Todavia, os programas (PAA e PNAE), na maioria das vezes, não são executados de forma harmoniosa, isto é, existem disputas e interesses que ensejam posições distintas de cada associação participante e dos agricultores na rede, que, ao seu modo, procuram articular-se para a execução dos programas. Ou, ainda, a escala do local vai além do espaço absoluto, mas que tem interações e mediações que configuram o espaço relativo e relacional.

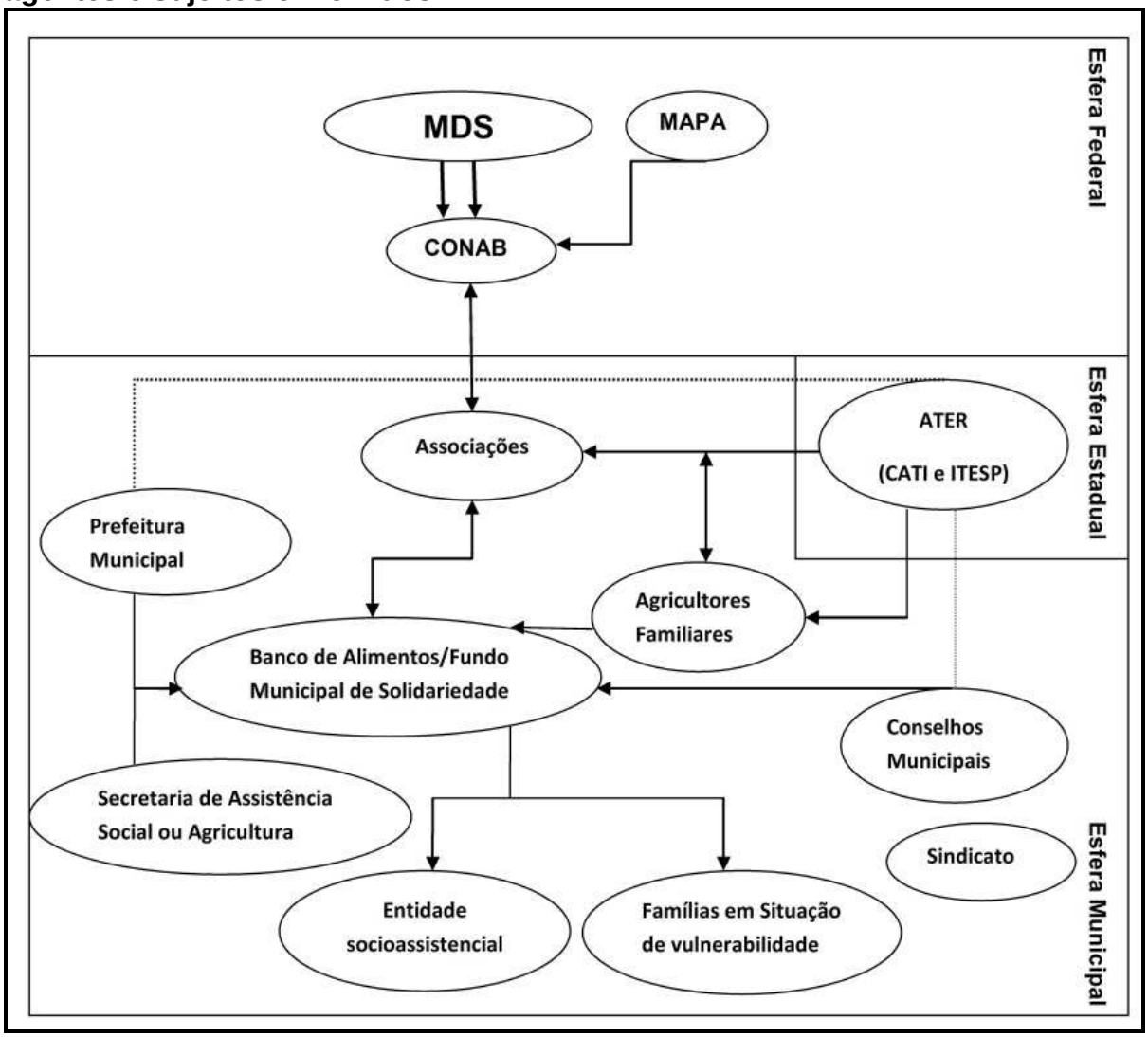
Na Figura 7, representamos os agentes e sujeitos envolvidos para a construção do PAA, na modalidade Doação Simultânea, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.[64] Portanto, na pesquisa de campo, constatamos uma gama de agentes envolvidos com o PAA, e os destaques nessa rede são para as associações, os agentes de ATER e os agricultores familiares participantes.

Cabe destacar que, nos projetos executados até o ano de 2013, foram as próprias organizações de produtores rurais e os agricultores familiares que

[64] O esquema de análise apresenta certas generalizações e simplificações, pois, em cada município, os mercados institucionais funcionam conforme certas particularidades, as quais serão aprofundadas na parte II do trabalho.

gerenciavam o PAA, inclusive na distribuição dos produtos. A partir de 2014, a CONAB exigiu a contrapartida das Prefeituras municipais, as quais passaram a utilizar o Fundo Municipal de Solidariedade ou criaram os “Bancos de Alimentos” geridos pelas Secretarias Municipais de Assistência Social ou de Agricultura, ficando sob responsabilidade desses órgãos municipais a distribuição dos produtos paras as entidades socioassistenciais e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Figura 7- Modelo de funcionamento do PAA na modalidade Doação Simultânea nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista e a escala dos agentes e sujeitos envolvidos



Fonte: Trabalho de Campo (2014/2015) e adaptada de Simão, Silva e Silveira (2014). **Org.:** Fernando Veloso.

Além disso, os agentes de ATER tiveram papel importante na construção do PAA, nos municípios pesquisados. No caso do ITESP, no Assentamento Santa Rita I, em Tupi Paulista, o técnico é um dos elos do programa da CONAB e do PNAE.

Quanto aos técnicos da CATI (Adamantina e Tupi Paulista), tiveram papel imprescindível na mobilização, envolvimento e articulação dos agricultores e das associações nos primeiros projetos do PAA. Todavia, em Adamantina e Tupi Paulista, observamos a transferência das ações para a Secretaria de Agricultura, em detrimento do esvaziamento da Casa da Agricultura, em que o agrônomo é funcionário concursado do governo estadual, ou seja, sem influência direta do poder público municipal.[65] No caso de Paulicéia, onde o serviço de ATER, por parte da Prefeitura Municipal, praticamente não existia, fator de extrema fragilidade na rede, verificamos que era o SINTRAF de Tupi Paulista, que, de certa forma, procurava articular os agricultores familiares e as associações.

Por outro lado, a complexidade da construção da rede para a compra da agricultura familiar para o PNAE é muito mais acentuada, pois envolve maior número de agentes, principalmente da Prefeitura Municipal, Entidade Executora no caso das localidades pesquisadas, com papel de destaque para a nutricionista "Responsável Técnica" pela alimentação escolar (Figura 8).

No entanto, mesmo ela desempenhando papel crucial, não depende somente da nutricionista. Resumidamente, depende diretamente do Setor de Compras e Licitações e do Departamento Jurídico das Prefeituras, em elaborar a Chamada Pública, divulgá-la com antecedência, receber e analisar o Projeto de Venda[66], conferir e habilitar a documentação necessária, firmar o contrato entre as partes envolvidas etc. Posteriormente, caso fique ao encargo da Prefeitura o transporte da produção, em deslocar funcionários até o ponto de coleta, conferir e pesar os produtos, realizar o transporte para as unidades escolares, onde as merendeiras possam preparar as refeições e servir os escolares, e, por fim, fazer os pagamentos aos agricultores familiares e associações fornecedoras pelo Departamento de Finanças.

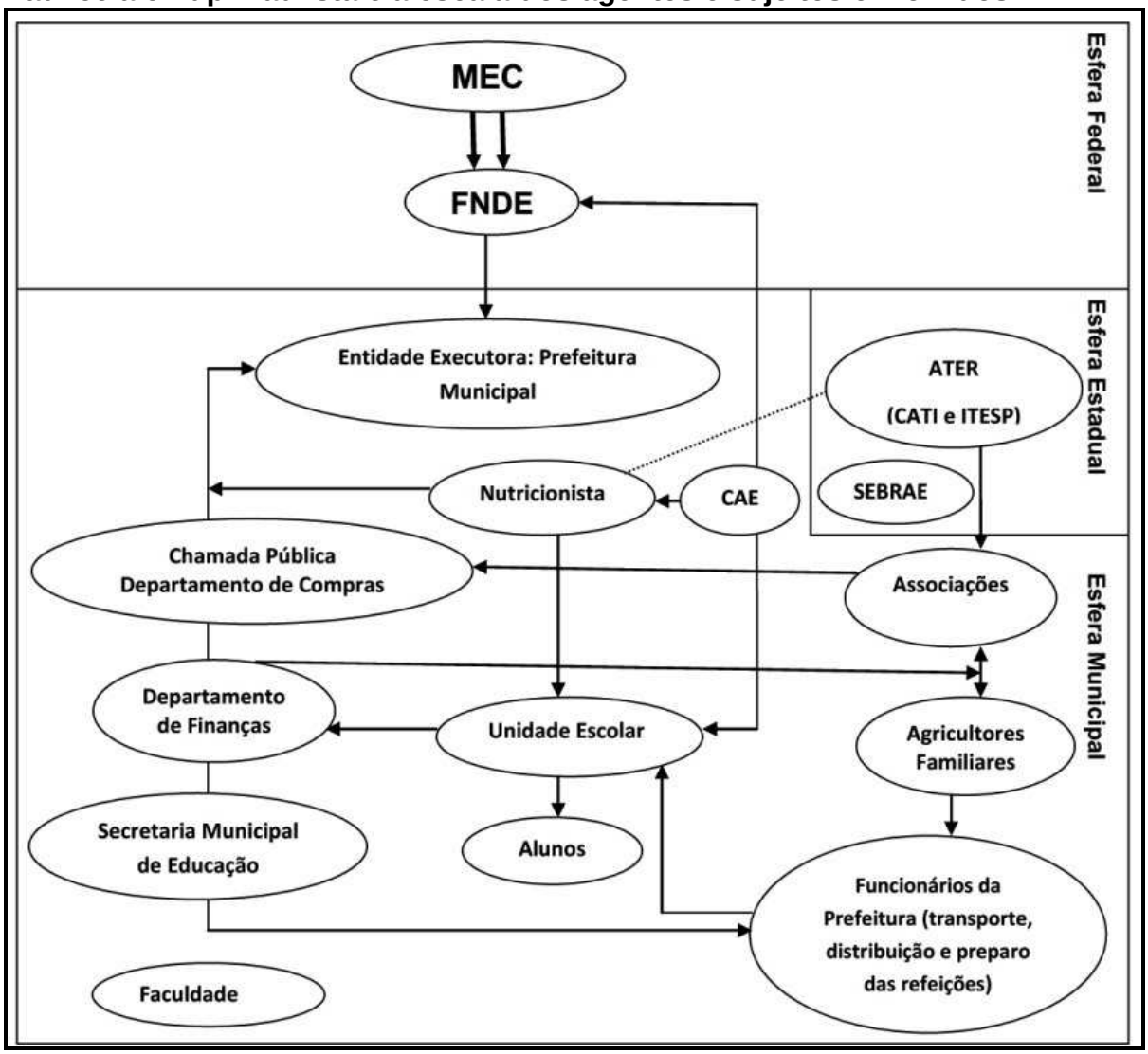
Nos municípios investigados, as nutricionistas destacaram a atuação dos agentes de ATER, que também contou com a participação do SEBRAE, no intuito de fazer reuniões entre os sujeitos envolvidos, agricultores familiares e suas

[65] Nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, os agrônomos e técnicos agrícolas envolvidos diretamente no PAA eram funcionários da Prefeitura Municipal, sendo que os agentes da CATI foram "distanciados" da operacionalização do programa da CONAB.

[66] O Projeto de Venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar, que pode ser por grupo formal, grupo informal ou fornecedor individual, que deverá ser encaminhada à Entidade Executora.

organizações, a fim de que estes participassem do PNAE, principalmente em Adamantina.[67]

Figura 8- Modelo de funcionamento do PNAE nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista e a escala dos agentes e sujeitos envolvidos



Fonte: Trabalho de Campo (2014/2015) e FNDE (2016). **Org.:** Fernando Veloso.

A multiplicidade escalar se complexifica e se sobrepõe, na escala local, pois os dois programas compram produtos da agricultura familiar com recursos do governo federal, por meio do MDS e do FNDE/MEC, mas apresentam formas distintas de funcionamento e operacionalização.

Dessa forma, como mostraremos na sequência do trabalho (parte II), a participação anterior dos agricultores e das associações no PAA, na modalidade

[67] Especificamente, em Adamantina, foram citados os convênios que as associações fizeram com o Centro Universitário de Adamantina – UNIFAI, para o funcionamento do PNAE.

Doação Simultânea, não assegurou automaticamente a negociação de produtos para o PNAE, evidenciado particularidades e conflitualidades no funcionamento desses programas, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

PARTE II O PAA E O PNAE E A FORMAÇÃO DAS REDES NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA

Na parte I, realizamos a discussão sobre políticas públicas e como a corrente “redes de políticas públicas”, aliada à abordagem geográfica de rede, pode nos amparar teoricamente, no intuito de analisar os efeitos territoriais dos mercados institucionais de compra da agricultura familiar, ou seja, o PAA e o PNAE, nos municípios de Adamantina, Tupi Paulista e Paulicéia, localizados na região Oeste do estado de São Paulo.

Todavia, para examinar os efeitos dos dois programas federais de compra da agricultura familiar, na escala local, iniciamos a parte II deste trabalho com a caracterização do processo de ocupação da região de Dracena e dos municípios pesquisados, cuja criação oficial se deu nas décadas de 1940 e 1950, os quais tiveram semelhanças e diferenças que marcam seu atual perfil econômico e produtivo.

Posteriormente, analisaremos o funcionamento do PAA e do PNAE, nos municípios selecionados de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, por meio de maior ou menor articulação entre os personagens envolvidos, tendo como pano de fundo a construção de redes locais. Isso foi possível por meio da sistematização e análise aprofundadas das entrevistas com os agentes locais e os formulários aplicados juntos aos agricultores familiares, entidades da rede socioassistencial e famílias beneficiadas.

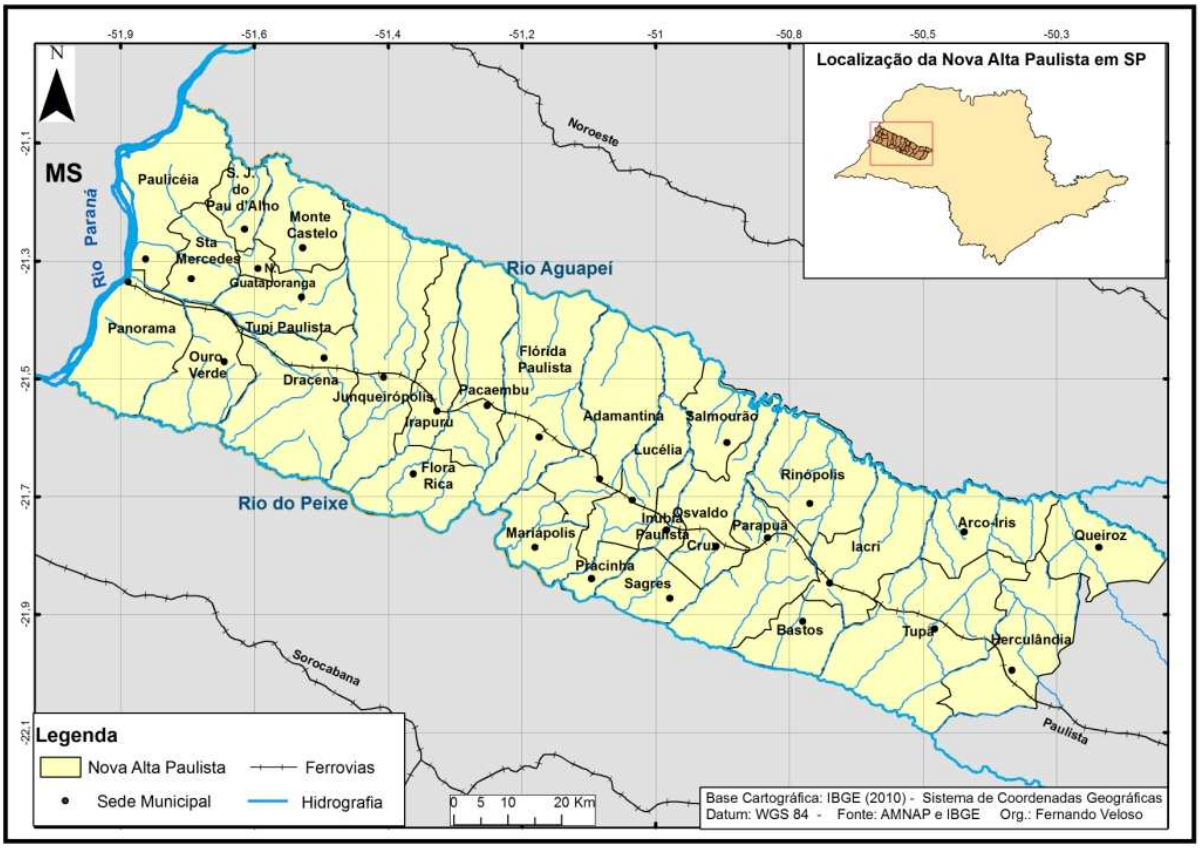
Nessa perspectiva, procuraremos evidenciar que, em cada localidade estudada, o funcionamento dos programas de compra de produtos da agricultura familiar tem efeitos territoriais diferenciados, dependendo essencialmente da maior ou menor articulação entre os atores e sujeitos envolvidos na escala local, concebida, neste trabalho, como o município.

5 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO DE DRACENA

A região de Dracena também é conhecida como Nova Alta Paulista, em virtude de o seu processo de formação estar associado à expansão da cafeicultura e à chegada dos trilhos da Companhia Paulista de Estradas de Ferro – CPEF.

De acordo com a Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista (AMNAP), a região é composta por 30 municípios, tendo como limites, ao norte, o rio Aguapeí, ao sul, o rio do Peixe, a leste, os municípios de Queiroz e Herculândia, estendendo-se até a margem do Rio Paraná, a oeste, nos municípios de Panorama e Paulicéia, fazendo divisa com o estado do Mato Grosso do Sul, conforme representado no Mapa 6.

Mapa 6- Municípios que compõem a região da Nova Alta Paulista, segundo a AMNAP



O processo de ocupação e de colonização da Nova Alta Paulista aconteceu entre as décadas de 1930 e 1950, período que marcou a última etapa da incorporação de terras ao setor produtivo do estado de São Paulo (SILVA, 1989).

Nos anos de 1940, o estado de São Paulo teve um período de forte especulação com terras, principalmente nas zonas novas, onde estavam sendo preparados novos desbravamentos e uma nova etapa da marcha pioneira, com o prolongamento das linhas férreas (MONBEIG, 1984).

A colonização da região esteve pautada em três eixos ferroviários: Noroeste (Araçatuba), Sorocabana (Presidente Prudente) e Paulista (Marília). A ocupação do espigão Aguapeí-Peixe se deve ao traçado dos trilhos da CPEF, controlando o surgimento dos centros urbanos na região e promovendo uma interligação do seu principal produto – o café – com o Porto de Santos (SILVA, 1989).

Os fazendeiros de café e as companhias de colonização participavam do processo de especulação das terras, seja vendendo suas próprias terras, seja adquirindo grandes lotes de terras *griladas*. A zona pioneira de São Paulo funcionou como principal atrativo de mão de obra, de migrantes oriundos de Minas Gerais e da Bahia e de correntes imigratórias de países como Itália, Japão, Espanha, Alemanha etc. As vendas de lotes de terras aos colonos das regiões de ocupação mais recente do estado de São Paulo proporcionaram o aparecimento de vários povoados, patrimônios e núcleos urbanos, e o aumento significativo do número dos pequenos proprietários de terra (PETRONE, 1982; MONBEIG, 1984; SILVA, 1989).

Os pioneiros vinham para a Nova Alta Paulista devido à fertilidade de suas terras para o cultivo do café e, vislumbrando na região a possibilidade de ascensão social e econômica, contando, na maioria dos casos, com poucos recursos financeiros, tecnológicos e técnicos (GIL, 2007).

O pioneiro, ao adquirir um pequeno lote de terra, trabalhava com sua família e, logo nos primeiros anos, tinha que vencer muitas dificuldades: a falta de recursos, quer para implantar as benfeitorias, quer para o cultivo das lavouras, a derrubada de árvores, a construção da casa. Desde o início, apareciam atividades ligadas ao aproveitamento de produtos da agricultura ou da criação de animais (PETRONE, 1982; SILVA, 1989).

Gil (2004) afirma que essas famílias dispunham de poucos recursos econômicos para comprar uma pequena gleba de terra, contribuindo para que a estrutura fundiária dos municípios que compõem a Nova Alta Paulista fosse constituída, basicamente, por pequenas e médias propriedades rurais.

Monbeig (1984) destaca a importância das estratégias do pioneiro para explorar seu sítio, utilizando o trabalho familiar, com a ajuda da mulher e dos filhos

mais velhos. Esses pioneiros produziam o café, combinado com outras culturas (algodão, feijão, milho e arroz) e a criação de animais, numa reciprocidade de trabalho familiar e produção agrícola.

A respeito da compra do sítio, o pioneiro esgotaria todo o seu capital acumulado; com efeito, a superfície do cultivo, as áreas construídas, os pastos para os animais, um pouco de jardim e árvores, o pomar e o que se conserva da floresta somavam uma área em média de oito a 10 alqueires (19,4 a 24,2 hectares) (MONBEIG, 1984).

Os núcleos urbanos e patrimônios que surgiam na Nova Alta Paulista tinham sua função ligada à cafeicultura, uma vez que as “máquinas” que beneficiavam o café e as cerealistas que negociavam a produção se encontravam nas bordas dos núcleos urbanos, próximas às linhas férreas, a fim de destinar o café para o porto de Santos (GIL, 2007).

Silva (1989) enfatiza que, a partir dos núcleos urbanos, se estabeleceram as formas de povoamento e de exploração das terras. Esses núcleos ofereciam o apoio técnico e econômico, através da prestação de serviços à área rural, pois as economias dessas zonas novas estavam voltadas à produção agrícola.

A região de Dracena teve um intenso processo de reestruturação produtiva, desde os anos de 1980, com a crise da cafeicultura, afetada pela geada de 1975, que alterou a dinâmica agropecuária regional. Esse processo resultou na intensificação da migração campo-cidade e no aumento da concentração da estrutura fundiária. No decorrer dos anos de 1980 e 1990, tal processo gerou o aumento das áreas de pastagens, principalmente com pecuária mista, na forma extensiva, como também das áreas com a lavoura de cana-de-açúcar para o processamento industrial, sendo que esta última teve forte expansão a partir dos anos 2000 (HESPANHOL, 2013).

Nos estabelecimentos menores que permaneceram na atividade agropecuária, os pequenos produtores rurais passaram a adotar alternativas de produção, no final da década de 1980 e início da década de 1990, como a fruticultura, o urucum, a seringueira para extração de látex e a pecuária mista (HESPANHOL, 2007, 2013).

> Essas atividades, embora tenham garantido a manutenção da família – ou de parte desta, já que muitos filhos destes produtores migraram para as cidades à procura de melhores condições de vida – e da propriedade da terra, têm apresentado limitações, já que em virtude

> da escala de produção ser pequena, há a subordinação dos produtores aos interesses dos intermediários (cerealistas) e do setor agroindustrial que atua na região. (HESPANHOL, 2013, p. 476).

No contexto atual (2016), a região do EDR de Dracena,[68] que é composta por dezesseis municípios, ocupa extensão territorial de 4.765 km². A população residente contava com 189.477 habitantes, no ano de 2010, o que representava 0,5% da população total do estado de São Paulo. Em termos regionais, 86,7% da população total residiam nos núcleos urbanos e 13,3% nas áreas rurais. Dracena, com 43,2 mil, e Adamantina, com 33,7 mil habitantes, reúnem a maior população total, no contexto regional. Na sequência, aparecem Junqueirópolis, com 18,7 mil, Panorama, com 14,5 mil, Tupi Paulista, com 14,2 mil, Pacaembu, com 13,2 mil, e Flórida Paulista, com 12,8 mil habitantes. Além disso, nove municípios contavam com população inferior a 10 mil habitantes[69] (IBGE, 2010)

No aspecto econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) regional, no ano de 2013, foi de 3,6 bilhões de reais, correspondente a 0,2% do total estadual (SEADE, 2016). Os municípios de Dracena e Adamantina possuem o maior PIB regional, no valor de 956,9 milhões e 774,8 milhões de reais, respectivamente. Em situação intermediária, comparecem os municípios de Junqueirópolis, com PIB contabilizando 456,4 milhões, Tupi Paulista, com 229,6 milhões, e Flórida Paulista, com 229,0 milhões de reais. Já Paulicéia contava com 193,9 milhões, enquanto o menor PIB regional era o de Nova Guataporanga, com pouco mais de 25 milhões de reais (SEADE, 2016).

Ao analisarmos os dados estatísticos do PIB e do contingente populacional da região de Dracena, verificamos grande disparidade entre os municípios. Para Gil (2007), os indicadores econômicos desmistificam o equívoco de que a população local tende a acreditar que existe certa homogeneidade entre os municípios da Nova Alta Paulista, devido a algumas semelhanças entre eles, tais como: caracterização física da paisagem, modelo e período de colonização, atividades econômicas inicialmente instaladas, ou mesmo dificuldades orçamentárias existentes no atual contexto, entre outras.

---

[68] O Mapa 1, que representa a área de abrangência do EDR de Dracena, encontra-se na introdução deste trabalho.

[69] Ouro Verde, Irapuru, Paulicéia, Monte Castelo, Mariápolis, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho, Nova Guataporanga e Flora Rica tinham população total entre 7,8 mil e 1,7 mil habitantes (IBGE, 2010).

Santos (2008c) afirma que a atual caracterização das regiões está longe da solidariedade orgânica, própria do cerne da definição do fenômeno regional, como *locus* da produção propriamente dita e de uma cooperação mais limitada (horizontalidades). De acordo com esse autor, a lógica que impera atualmente pressupõe as solidariedades organizacionais, ou seja, as regiões existem, porque elas se impõem, sobretudo, por conta de outros movimentos da produção (circulação, distribuição e consumo), baseada em racionalidades de origens distantes e em outras escalas, as quais se tornam um dos fundamentos de sua existência e definição (verticalidades).

Conforme Santos (2008c), essas verticalidades criam interdependências numerosas e atuantes, quanto maior as necessidades de cooperação entre os lugares.

> Essas interdependências tendem a ser hierárquica e seu papel de ordenamento transporta um comando. A hierarquia se realiza através de ordens técnicas, financeiras, políticas, condição de funcionamento do sistema. A informação, sobretudo ao serviço das forças econômicas hegemônicas e ao serviço do Estado, é o grande regedor das ações que definem as novas realidades. (SANTOS, 2008c, p. 285).

Hespanhol (2013), ao estudar a Microrregião Geográfica de Dracena,[70] aponta que, na maior parte dos municípios, o setor agropecuário desempenha papel importante na economia regional, embora a maior relevância, em termos de geração de emprego e renda, esteja no setor de comércio e prestação de serviços. Isso ocorre em razão das demandas geradas por essa atividade e pela população das áreas rurais, que vão desde compra de insumos e equipamentos, conserto de máquinas e implementos, comercialização da produção e acesso ao crédito rural; ou, mesmo, a aquisição de produtos alimentícios, limpeza e higiene pessoal, eletrodomésticos, medicamentos etc., cujos efeitos no comércio e no setor de serviços são observados nos municípios da região.

Portanto, a visão tradicionalista do rural já não se alicerça mais, em razão das modificações havidas na grande maioria dos países. Essa visão tem perdurado e influenciado o pensamento científico, durante as últimas décadas. Quer dizer, entender o rural e as pessoas (famílias associadas à atividade primária)

[70] A Microrregião Geográfica de Dracena, segundo a regionalização definida pelo IBGE, é composta por 10 municípios, sendo eles: Dracena, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho e Tupi Paulista.

relacionadas apenas à agricultura. Num determinado período da história, essa visão foi determinante na vida rural: o peso do setor agrícola (KAGEYAMA, 2008).

As mudanças em curso no cenário rural merecem análises mais aprofundadas, tanto nos países centrais como nos periféricos. Ou seja, o aumento na diversidade de ocupações; novos serviços e atividades oferecidas; funções não mais exclusivamente produtivas emergem (residência, paisagem, lazer, esporte); maior interação com o entorno urbano e uma revalorização do rural (turismo, artesanato) que, de certo modo, pode reverter o fluxo de uma parcela da população em direção as áreas rurais, têm alterado a dinâmica existente nessas localidades (OLIVEIRA, 2003).

Wanderley (2001) explicita que, em pequenas cidades do Brasil, principalmente naquelas afastadas dos grandes centros metropolitanos, o rural ainda é fortemente apoiado no setor agrícola. Nessas localidades, as particularidades entre o rural e o urbano não são anuladas, pelo contrário, são fontes de integração e de cooperação. O *continuum* (urbano e rural) configura uma rede de relações campo-cidade recíprocas em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reiteram e viabilizam suas particularidades.

Na sequência, vamos analisar o processo de formação dos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, bem como esquadrinhar a estrutura fundiária e as principais atividades agropecuárias desenvolvidas. Aproveitamos para sublinhar o contexto de criação dos assentamentos rurais em Paulicéia e Tupi Paulista, desde a década de 1990.

5.1 Adamantina

Monbeig (1984) destaca que, na década de 1930, a partir da região de Marília, a estrada de ferro foi construída aliada à de rodagem que fez a interligação de Lucélia até Adamantina. A estrada de rodagem, mesmo precária no período de grandes volumes de chuvas, já permitia atingir o Rio Paraná em Porto das Marrecas (atual município de Panorama). Nesse eixo, estabeleciam-se pequenas aglomerações de moradores, na medida em que a mata nativa ia sendo devastada.

Os primeiros patrimônios na Nova Alta Paulista precederam o processo de ruralização, isto é, a partir do núcleo urbano é que nasceram as formas de povoamento e exploração econômica das terras (SILVA, 1989).

O patrimônio de Adamantina surgiu da ação da Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização (CAIC)[71] nas terras da *Boston Cattle Company Limited*,[72] na década de 1930, área que pertencia à Comarca de Presidente Prudente (SILVA, 1989).

Companhias colonizadoras envolveram-se no processo especulativo e imobiliário da Nova Alta Paulista. O principal objetivo dessas organizações era negociar o maior número de lotes e com as melhores condições, em termos de pagamento para os compradores, que eram, em sua maioria, colonos (italianos, espanhóis, portugueses e japoneses), parceiros e meeiros das fazendas de café das zonas mais antigas do estado de São Paulo (SILVA, 1989; GIL, 2007).

As companhias colonizadoras "adquiriam" fazendas ou eram contratadas por terceiros para fazer os serviços de loteamento, cuidando dos acertos jurídicos das glebas, da criação da infraestrutura, da abertura de estradas e da organização e venda dos lotes, no oeste paulista e no norte paranaense. Podemos mencionar algumas delas: Lélio Piza & Irmãos; Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização (CAIC); Souza Leão & Rocha Leão Ltda.; Colonização Alta Paulista "Max Wirth"; Companhia de Indústria, Comércio, Mineração e Agricultura (CICMA); e Sociedade Colonizadora do Brasil Ltda. (SILVA, 1989).

As ações das empresas de colonização foram programadas e visavam a atender a seus interesses, realizando-se em três etapas, na região: de 1915-1935, na região de Marília; de 1935-1945, na de Tupã; e, por último, de 1945-1955, na de Adamantina, até à margem esquerda do rio Paraná (SILVA, 1989).

De acordo com o portal eletrônico da Prefeitura de Adamantina, o patrimônio foi fundado numa área desmatada de 40 alqueires, que seguiram a abertura das estradas e do loteamento das propriedades rurais, priorizando o acesso à água e à estrada, para escoar a produção, no final da década de 1930. Além disso, na medida

[71] Silva (1989) destaca que os acionistas da CAIC eram em sua maioria da ascendente burguesia paulista, originários da economia cafeeira e da CPEF. Dentre os anos de 1935 e 1955, a CAIC realizou o loteamento de 108 grandes glebas de terra no estado de São Paulo e contribuiu para o surgimento de vários centros urbano, tais como: Adamantina, Santa Fé do Sul, Rubinéia, Santa Rita d'Oeste, Santa Clara d'Oeste e Santana da Ponte Pensa.

[72] A gleba de terra da *Boston Cattle Company Limited* contava com cerca de 20,6 mil alqueires que se localizava na Fazenda Monte Alegre, na freguesia de Campos Novos do Paranapanema, comarca de Assis. Tratava-se de uma empresa canadense que atuava no Brasil na atividade pecuária voltada à exportação e também no beneficiamento do produto, já que contava com frigorífico. A empresa também investia na aquisição de grandes glebas de terras, atuando na Alta Sorocabana e no leste do estado de Mato Grosso do Sul, nas margens do rio Paraná (SILVA, 1989).

em que o patrimônio foi-se consolidando, construíram-se a estação ferroviária e a estrada de ferro.

A criação oficial do município ocorreu no ano de 1948, desmembrado dos distritos de Lucélia e de Aguapeí do Alto (atualmente, Flórida Paulista), que, em razão da expansão do café e da chegada da ferrovia, promoveram um rápido crescimento da economia local, pela movimentação de passageiros e da produção agrícola (IBGE, 2015).

Conforme o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDR) de Adamantina de 2009, referente a 2010-2013, da CATI[73], a economia municipal foi alicerçada com base na agricultura, nas décadas iniciais, principalmente na lavoura do café, além do algodão e do amendoim, tendo como base as pequenas propriedades rurais e a disponibilidade de mão de obra.

Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, o município de Adamantina contava com 33.797 habitantes, sendo que 95,5% residiam no núcleo urbano e 5,5%, no espaço rural. Entre os três municípios pesquisados, Adamantina tem o menor percentual de habitantes, residindo na área rural, ou seja, 1.849 pessoas, no ano de 2010.

Entre os anos de 2000 e 2010, o crescimento populacional de Adamantina foi de apenas 0,09%, enquanto a taxa de urbanização passou de 90,6% para 94,5%. Com relação ao IDHM,[74] alterou-se de 0,721, em 2000, para 0,790, no ano de 2010.[75]

O PIB de Adamantina em 2013 foi de 774,8 milhões de reais, sendo que a maior participação ocorreu no Setor de Comércio e Serviços com 79,1%, seguido pela Indústria, com 14,9%, e a Agropecuária, com 6,0%. O PIB *per capita* do município de Adamantina foi de 22,8 mil reais em 2013 (SEADE, 2016).

No que tange aos empregos formais, no ano de 2014, no município de Adamantina, o setor de Serviços respondia por 43,4% do total das ocupações;

---

[73] Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável dos municípios de Adamantina, Tupi Paulista e Paulicéia estão hospedados no *site* da CATI. Disponível em <http://www.cati.sp.gov.br/new/planodesenvolvimentorural.php> Acesso em: 27 abr. 2015.

[74] O IDHM dos municípios brasileiros leva em conta as três dimensões do IDH Global (longevidade, educação e renda) e foi feito com base nas informações dos últimos três Censos Demográficos do IBGE (1991, 2000 e 2010). Foi desenvolvido pelo PNUD Brasil, IPEA e Fundação João Pinheiro. A plataforma traz também indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade dos municípios brasileiros, unidades da federação e regiões metropolitanas. Cf. plataforma Atlas Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 13 out. 2016.

[75] Segundo o Atlas Brasil, Adamantina ocupa a 67ª posição no IDHM, entre os 5.565 municípios brasileiros.

Comércio, por 27,6%; Indústria, por 18,5%; Agropecuária, por 7,9%; e Construção Civil, por 2,7% (SEADE, 2016).

Segundo o Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), realizado nos anos de 2007/2008 (Tabela 5), o município de Adamantina contava com 814 unidades produtivas, numa área de 38.927,4 hectares.

Tabela 5- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Adamantina (2007/08)

Estrato de Área (hectares)	UPA's (un.)	%	Área (ha)	%
Menos de 10	218	26,8	1.111,9	2,9
De 10 a menos de 50	424	52,1	9.822,7	25,2
De 50 a menos de 100	78	9,6	5.472,2	14,1
De 100 a menos de 500	88	10,8	16.829,0	43,2
De 500 a menos de 1.000	5	0,6	3.646,4	9,4
Mais de 1.000	1	0,1	2.045,2	5,3
Total	**814**	**100,0**	**38.927,4**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08**. Org.:** Fernando Veloso.

As unidades produtivas com menos de 100 hectares no município de Adamantina somam 720, contabilizando 88,5% do total, correspondendo, numa área ocupada de 16.406,8 hectares, a 42,2% da área total. As unidades produtivas do estrato de 100 a menos de 500 hectares contabilizam 88, numa área de 16.829,0 hectares. Por fim, as unidades com mais de 500 hectares somavam 6, numa área de 5.691,6 hectares.

Com o declínio da cafeicultura e da cotonicultura no município, no final da década de 1970, houve incremento significativo da bovinocultura, por meio da pastagem, no sistema extensivo, principalmente nos grandes estabelecimentos agropecuários. Mais recentemente, nos anos 2000, a pecuária bovina tem perdido área para o avanço da lavoura da cana-de-açúcar (PMDR DE ADAMANTINA, 2009).

Essas transformações na matriz produtiva do município de Adamantina podem ser atribuídas à decadência de cafeicultura, na década de 1970, como sintetiza o PMDR de Adamantina (2009, p. 6):

> Essa reversão da agricultura para a pecuária foi em função do ataque de nematóides na cafeicultura da região, má conservação do solo, agricultura explorativa e mais recentemente alto custo de produção e baixo preço de comercialização, trazendo como consequência o êxodo rural. Já a expansão da cana-de-açúcar vem

> ocorrendo em função do crescimento do mercado interno e externo de álcool [...]

De acordo com o LUPA, nos anos de 2007/2008, o capim braquiária e a cana-de-açúcar, com 17.479,8 e 16.737,2 hectares, respectivamente, ocupavam 87,8% da área total do município de Adamantina, conforme se verifica na Tabela 6.

Tabela 6- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Adamantina (2007/08)

Forma de Uso do solo	Área (ha)	UPA's (nº)
braquiária	17.479,8	680
cana-de-açúcar	16.737,2	342
café	627,8	149
milho	140,6	29
eucalipto	135,0	62
seringueira	125,8	19
maracujá	82,0	34
urucum	28,8	4
amendoim	27,0	3
banana	19,0	22
outras olerícolas	19,0	22
coco	17,1	7
mamão	10,4	2
tomate rasteiro	9,0	2
manga	6,7	4
mandioca	6,1	11
alface	5,8	12
feijão	3,6	3
goiaba	3,1	3
uva rústica	2,3	2
pimenta	1,9	4
feijão-vagem	1,8	3
pupunha	1,8	2
morango	1,5	1

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08. **Org.:** Fernando Veloso.

Cabe salientar que o município conta com uma agroindústria canavieira, a Usina Branco Peres,[76] construída no ano de 1981, com recursos do PROALCOOL (Programa Nacional do Álcool), por um grupo de latifundiários locais. Desde a sua

[76] O grupo Branco Peres, além da atuação na produção e processamento da cana-de-açúcar, também investe em outras atividades e cadeias produtivas, como a laranja, com uma unidade de processamento de suco concentrado no município de Taquaritinga/SP. Além disso, atua com o café, com uma unidade de beneficiamento no próprio município de Adamantina, assim como na bovinocultura.

fundação, a empresa sempre se mantém ativa no mercado, com a produção de álcool anidro e hidratado, além do açúcar.

Em entrevista com o representante da unidade,[77] foi informado que a agroindústria conta com área cultivada de aproximadamente 20.000 hectares, nos municípios de Adamantina e Flórida Paulista. Na safra de 2014/2015, a unidade processou cerca de 1,3 milhão de toneladas de cana-de-açúcar. Um fato que merece ser destacado é a alta concentração fundiária desse grupo empresarial, pois cerca de 60% a 70% da área cultivada pertence ao próprio grupo Branco Peres, 25% são de arrendamentos e apenas 5% são de fornecedores.

Concomitante ao aumento das áreas de pastagens e da cana-de-açúcar, os pequenos produtores rurais do município de Adamantina buscaram alternativas produtivas em razão da crise da cafeicultura, conforme demonstrado na Tabela 6.

Dentre essas alternativas, têm evidência as frutas (maracujá, banana, manga, goiaba e uva rústica), milho, eucalipto, seringueira, urucum, mandioca, horticultura e outras olerícolas, que ocupam com destaque, tanto em área cultivada como em número de unidades produtivas. Deve-se ressalvar, porém, que a cafeicultura ainda permanece sendo praticada entre os produtores rurais de Adamantina.

Outra alternativa para os produtores rurais do município é a pecuária de leite. Em termos de rebanho bovino, Adamantina contava com 28,4 mil cabeças, nos anos de 2007/2008, sendo que a bovinocultura mista representava 65,4%; a de corte, 32,8%; e a de leite, 1,8% do total do rebanho (LUPA, 2007/2008). No Censo Agropecuário do IBGE de 2006, a produção de leite de Adamantina foi de 1.027 mil litros, tendo sido a agricultura familiar responsável por 54,3% do total.

De acordo com as informações da pesquisa de campo, ocorreu aumento expressivo na diversificação produtiva (em regra, de gêneros alimentícios), sobretudo pela participação da APPRAR na modalidade Doação Simultânea do PAA, a qual comercializou mais de 50 produtos, entre os anos de 2008 e 2015.

5.2 Tupi Paulista

Em meados da década de 1940, a estrada de rodagem na região da Nova Alta Paulista já alcançava Adamantina, contudo, a partir desse ponto, menos

[77] Entrevista realizada no dia 11/02/15, com o representante da Usina Branco Peres, quando acompanhamos o trabalho de campo da doutoranda em Geografia da FCT/UNESP, Maria Joseli Barreto, no município de Adamantina.

cuidada, porém, ainda carroçável, atingia Gracianópolis (atual Tupi Paulista) e, mais adiante, o Porto de Marrecas, no Rio Paraná (MONBEIG, 1984)

Nesse período, a especulação de terras era intensa entre os loteadores e, aliadas aos grandes proprietários de terra, se fixavam também pequenas propriedades rurais, com a notícia do prolongamento dos trilhos da estrada de ferro.

> A economia cafeeira foi a grande geradora até o final da década de 50, de riquezas na região, tendo sido cultivada sobretudo nas pequenas e médias propriedades, principalmente em áreas que os fatores climáticos e o solo concorrem para o seu desenvolvimento. Entre eles, destacam-se Osvaldo Cruz, Lucélia, Adamantina, Flórida Paulista, Pacaembu, Junqueirópolis, Dracena e Tupi Paulista. (SILVA, 1989, p. 84).

O povoado foi formado com a venda de terras efetuada pela Companhia Lélio Piza & Irmãos, no ano de 1941. Na época, a região era coberta por densas matas, as quais logo foram devastadas, na medida em que o loteamento das propriedades rurais ia sendo realizado, para a expansão da lavoura do café e a fixação dos núcleos urbanos (PMDR DE TUPI PAULISTA, 2009).

Paralelamente à lavoura de café, os pioneiros praticavam outras culturas agrícolas, como mostra o PMDR de Tupi Paulista (2009, p. 4):

> Nessa época a mata começou a ser retirada e a lavoura de café foi implantada na maior parte das terras, além das lavouras brancas (algodão, arroz, feijão, milho, etc.) que eram muito utilizadas nos primeiros anos de derrubada das matas. Algumas áreas marginais foram implantadas com pastagens. Outras culturas, como a de menta, foram utilizadas por novos colonizadores, especialmente os de origem japonesa.

Em 30 de novembro de 1944, o povoado foi elevado à condição de Distrito de Paz do município de Lucélia, com terras desmembradas dos municípios de Andradina, Presidente Venceslau e do distrito de Ribeirão dos Índios, com a denominação de Gracianópolis (IBGE, 2015). Passou à categoria de município, em 1948 e, no ano de 1953, teve sua denominação alterada para Tupi Paulista.

Gil (2007, p. 132) assinala que a falta de planejamento e o individualismo predominavam entre os grupos e pessoas que exploraram a região da Nova Alta Paulista. “O sertão era uma espécie de terra sem lei, onde dominava o mais forte ou o mais esperto.” Em razão disso, a autora relata a disputa política existente entre os prefeitos de Dracena e Gracianópolis, no período de implantação dos trilhos da

CPEF, uma vez que a empresa desviou o traçado do espigão divisor entre os rios Aguapeí e Peixe, que seguiria de Tupi Paulista até Paulicéia.

Nesse sentido, a autora ressalta que o jogo político fez com que

> [...] seu fundador, então prefeito de Dracena, seguiu para São Paulo, à sede da CPEF, e convenceu os administradores a seguirem em linha reta até Panorama, abandonando o espigão divisor, e, logicamente, passando pela cidade sob sua gestão. Seus argumentos políticos convenceram os diretores da companhia, que assim o preferiram, abandonando as decisões técnicas para o traçado da ferrovia. Vale lembrar que o relevo entre as duas cidades não se apresenta tão diferente, nem a distância é tão maior, o que não implicaria em maiores custos para a companhia. (GIL, 2007, p. 131).

Embora sem a presença da estrada de ferro[78] nos seus limites administrativos, Tupi Paulista teve sua fase econômica "áurea" na década de 1960, impulsionada pela produção do café, a qual atingiu a marca de 18 milhões de pés em produção, com população rural de cerca de 11 mil habitantes. A economia do município se pautava exclusivamente na cafeicultura, com safras crescentes e o preço do produto em alta, no mercado internacional (PMDR DE TUPI PAULISTA, 2009).

Assim como ocorreu em Adamantina, as companhias de colonização priorizaram o loteamento de pequenas propriedades rurais, no município de Tupi Paulista.

> A finalidade era atrair pessoas para aquisição de terras e plantio de café, que era a cultura de maior expansão no país. Os colonos que adquiriam terras vinham de outras regiões cafeeiras, sendo que nessas regiões trabalhavam geralmente como meeiros ou parceiros na cultura do café. Era a oportunidade de suas vidas conseguir comprar um pedaço de terra em área de expansão da cultura cafeeira, montar seu próprio sítio e cultivar a cultura de café. Muitas famílias de cafeicultores proprietários também vieram e adquiriram glebas porque suas terras de origem já estavam desgastadas. Mas em geral as áreas tinham tamanhos pequenos (12 a 25 hectares). (PMDR DE TUPI PAULISTA, 2009, p. 31).

Ao analisar os dados do LUPA de 2007/2008, verificamos a presença ainda marcante das pequenas unidades produtivas no município de Tupi Paulista, pois os estratos com menos de 100 hectares contabilizavam 896 unidades (96,8% do total)

[78] De acordo com Silva (1989), a estrada de ferro da CPEF, na Nova Alta Paulista, iniciou-se por Tupã, em 1945, passando por Osvaldo Cruz, em 1949, Adamantina, em 1950, Dracena, em 1959, e, por fim, Panorama, em 1962.

e ocupavam 16.134,1 hectares, representando 64,7% da área total. A preponderância das pequenas unidades produtivas é maior nos estratos de 10 a menos de 50 hectares, conforme representado na Tabela 7.

Tabela 7- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Tupi Paulista (2007/2008)

Estrato de Área (hectares)	UPA's (un.)	%	Área (ha)	%
Menos de 10	376	40,6	2.114,1	8,5
De 10 a menos de 50	465	50,3	10.346,5	41,5
De 50 a menos de 100	55	5,9	3.673,5	14,7
De 100 a menos de 500	25	2,7	4.086,9	16,4
De 500 a menos de 1.000	2	0,2	1.451,3	5,8
Mais de 1.000	2	0,2	3.288,7	13,2
Total	**925**	**100,0**	**24.961,0**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08**. Org.:** Fernando Veloso.

Já as unidades produtivas com estrato de 100 a menos de 500 hectares representam 2,7% do total, ocupando 16,4% da área total. Por sua vez, as grandes unidades produtivas com área superior a 500 hectares correspondem a apenas 0,4%, todavia, ocupam 19,0% da área total.

Mesmo com a grande presença das pequenas propriedades rurais, o município de Tupi Paulista também possui grandes propriedades rurais, que, embora em menor número, ocupam grandes extensões de terra. Na década de 1990, uma dessas propriedades foi considerada devoluta e desapropriada para fins de reforma agrária, como enfatizaremos adiante.

Como a economia regional foi alicerçada quase que exclusivamente na cafeicultura, com a decadência dessa atividade, no final da década de 1970 e início da de 1980, desarticulou-se a matriz produtiva regional. A crise foi motivada por diversos fatores, tais como: sucessivas crises no mercado internacional e fatores climáticos (geadas); manejo incorreto da lavoura, o que ocasionou o esgotamento dos solos, presença de pragas e doenças, como o nematoide, dentre outros (OLIVEIRA, 2003; GIL, 2007; HESPANHOL, 2007; PMDR DE TUPI PAULISTA, 2009).

Esse fato causou forte êxodo rural no município de Tupi Paulista e na região de Dracena, na década de 1980. A população rural diminuiu consideravelmente, e muito daqueles (parceiros e filhos de proprietários rurais) que trabalhavam na cafeicultura migraram para outras localidades, especialmente para centros urbanos

e industriais maiores (Americana, Campinas, Sorocaba, Jundiaí e a própria capital paulista).

Conforme o Censo Demográfico de 2010, Tupi Paulista tinha 14.269 habitantes, sendo que 78,5% residiam no núcleo urbano e 21,5%, no espaço rural. Entre os municípios pesquisados, Tupi Paulista concentrava o maior número de pessoas residentes na área rural, ou seja, 3.063 habitantes, no ano de 2010.

A população do município de Tupi Paulista teve crescimento populacional de 0,72%, entre os anos de 2000 e 2010. Nesse período, o IDHM passou de 0,713, em 2000, para 0,769, em 2010[79].

O PIB de Tupi Paulista foi de 456,4 milhões de reais, no ano de 2013, tendo o setor de Serviços sido responsável por 64,9%; Indústria, por 18,2%; e Agropecuária, por 16,5%. Com relação ao PIB *per capita* de Tupi Paulista, foi de 15,7 mil reais, no ano de 2013 (SEADE, 2016).

Quanto aos empregos formais, no ano de 2014, a maior participação foi do setor de Serviços, com 49,6%, seguido pelo Comércio, com 31,4%, Agropecuária, com 11,7%, Indústria, com 7,2%, e Construção Civil, com 0,1% (SEADE, 2016).

A estrutura produtiva agropecuária se alterou com a decadência da cafeicultura e das lavouras “brancas” (algodão, feijão, amendoim, milho e arroz) e com o aumento das áreas com pastagens, nas décadas de 1980 e 1990, e, mais recentemente, na década de 2000, com a expansão da lavoura da cana-de-açúcar.

Em decorrência, desde a década de 1990, os pequenos produtores do município de Tupi Paulista passaram a diversificar e investir em novas alternativas de produção, como destaca o PMR de Tupi Paulista (2010, p. 5):

> Nos anos de 1990 começaram alguns trabalhos de diversificação de culturas na área agropecuária. Foram implantadas uvas finas de mesa, uvas rústicas de mesa, seringueira, leite, urucum, além de outras atividades. O município começou a recuperar a sua economia, mas muito lentamente.

Conforme os dados do LUPA (2007/2008), a pastagem (braquiária) ocupava a maior parte das terras agricultáveis do município de Tupi Paulista, como 16.983,3 hectares, estando presente em 857 (92,7%) das 925 unidades produtivas agropecuárias de Tupi Paulista, como destacado na Tabela 8.

A lavoura da cana-de-açúcar também tem presença marcante, com 5.337,7 hectares, no ano de 2007/08. Embora o município não tenha unidade agroindustrial

[79] O município de Tupi Paulista ocupa a 238ª posição no *ranking* do IDHM dos municípios brasileiros.

canavieira instalada, as terras agricultáveis de Tupi Paulista estão no raio de ação de unidades situadas nos municípios do entorno, tais como Junqueirópolis, Dracena, Santa Mercedes, Paulicéia e Nova Independência.

Tabela 8- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Tupi Paulista (2007/08)

Forma de uso do solo	Área (ha)	UPA's (nº)
braquiária	16.983,3	857
cana-de-açúcar	5.337,7	159
café	672,6	242
urucum	230,1	43
uva fina	173,5	51
eucalipto	167,3	57
seringueira	152,6	29
manga	120,3	39
feijão	98,8	7
milho	56,7	8
coco	26,2	19
tangerina	23,9	6
algodão	18,5	2
abacaxi	9,6	1
bucha vegetal	8,9	3
banana	8,8	4
fruta do conde	6,7	5
mandioca	5,2	4
horta doméstica	4,8	2
abacate	4,6	4
lichia	3,7	3
repolho	3,7	6
acerola	3,6	5
outras olerícolas	3,4	2
mamão	2,6	4
teca[80]	2,4	1
melancia	2,3	2
palmito	2,0	1

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08. **Org.:** Fernando Veloso.

A lavoura de café ainda ocupa papel de destaque, estando presente em 242 unidades produtivas, numa área de 672,6 hectares. Sobressaem-se ainda lavouras como urucum, eucalipto, seringueira, feijão e milho, em termos de área cultivada.

[80] Trata-se de uma árvore cujo objetivo principal é a extração de madeira. É amplamente utilizada na marcenaria, carpintaria e na indústria naval, em função de sua resistência. Na pesquisa de campo, observamos o cultivo da teca em Adamantina.

A fruticultura também tem expressividade no município, principalmente com a produção de uva e manga, e, em menor proporção, coco, tangerina, abacaxi, banana, fruta do conde, abacate, lichia, acerola, mamão e melancia. Constam igualmente lavouras como de bucha vegetal, mandioca, outras olerícolas e palmito.

É oportuno frisar que o município de Tupi Paulista foi o pioneiro da região de Dracena, na produção de uva de mesa. Conforme Almeida (1999),[81] no ano de 1978, devido ao declínio do café, um grupo de seis produtores ligados à Cooperativa Sul-Brasil de Dracena buscou diversificar a sua exploração agrícola, introduzindo a cultura da uva. A variedade *itália* foi a mais cultivada, tendo como base a assistência técnica da referida cooperativa.

Desse modo, a cultura da uva de mesa tem expressividade no município de Tupi Paulista. As principais variedades cultivadas atualmente são: rubi, itália, benitaka, niagara e *red globe*, sob o sistema irrigado e com sombrite; seu período de produção ocorre entre agosto e novembro, com pico nos meses de setembro e outubro. A viticultura se apresenta como uma alternativa de renda para os pequenos produtores rurais, pois consegue agregar um alto valor e possui um mercado em expansão, conforme atesta Oliveira (2003).

A pecuária leiteira é uma alternativa de renda para os produtores rurais de Tupi Paulista, sendo negociada, em sua maioria, com a Cooperativa Agrária dos Cafeicultores da Região de Tupi Paulista (CACRETUPI), a qual faz o processamento do leite.

Quanto ao rebanho bovino, Tupi Paulista possuía 19,7 mil cabeças, nos anos de 2007/08. Desse total, a bovinocultura mista representava 76,7%, a de corte, 21,8%, e a de leite, 1,5% (LUPA, 2007/2008). Já a produção de leite de Tupi Paulista foi de 1.798 mil litros, no ano de 2006, sendo a agricultura familiar responsável por 46,8% do total (IBGE, 2006).

Desde a década de 2000, o município de Tupi Paulista passou a contar com maior participação dos agricultores na área rural, como resultado da organização dos produtores rurais. Alguns desses grupos de produtores foram formados para participação na primeira fase do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas,

[81] Almeida (1999) afirma que a introdução da viticultura, na região, aconteceu na década de 1970, por duas frentes: uma, através da família Furuhashi, no município de Irapuru; e outra, por meio de um grupo de produtores coordenados pela Cooperativa Agrícola de Cotia.

na década de 2000,[82] como a Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Barro Preto (AMPROBAP). Além do mais, nesse município, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) se reúne frequentemente, para discutir e propor ações efetivas para os agricultores do município.

A Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista foi fundada em 2000 com 24 produtores. Segundo a representante da associação informou em entrevista,[83] o principal objetivo da entidade foi a união dos produtores de uva para conseguir melhores preços na comercialização da produção e para a compra coletiva de insumos. Ademais, essa associação foi uma das pioneiras a participar do programa da CONAB, no estado de São Paulo, no ano de 2006.

Outras duas organizações de produtores rurais do município foram fortalecidas na década de 2000, em função da participação nos mercados institucionais, por meio dos convênios com a CONAB via PAA, como a AMPROBAP e a Associação dos Produtores do Assentamento Santa Rita I (ASMASARI). A produção de gêneros alimentícios no município teve grande crescimento, a fim de comercializar a produção no PAA e no PNAE.

Devido à especificidade do Assentamento Santa Rita I, na sequência, abordamos o seu processo de implantação, na década de 1990, pelo acordo entre o fazendeiro e a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) para a desapropriação da área.

5.2.1 Assentamento Santa Rita I

A implantação do Assentamento Santa Rita I, no município de Tupi Paulista, não teve a atuação direta dos movimentos sociais. Esse assentamento foi criado no ano de 1997, em virtude de acordo entre o fazendeiro e o ITESP (FELICIANO, 2009).

Feliciano (2009) esclarece que a Procuradoria do Patrimônio do Estado de São Paulo, no ano de 1959, iniciou o processo de legitimação das áreas devolutas, mesmo em áreas superiores a 500 hectares. Com isso, o governo estadual expediu títulos parciais de títulos de domínio e legitimou quase todos os grileiros.

---

[82] Como também a Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro Oásis e Antas (AMPROBOA).
[83] Entrevista realizada no dia 17/11/14.

O autor salienta que, todavia, nem todos os grileiros optaram por fazer a regularização ou a legitimação das terras. Ao efetuar o levantamento nas áreas superiores a 500 hectares em perímetros transitórios e julgados como devolutos, o ITESP constatou que a Fazenda Santa Rita, no município de Tupi Paulista, com aproximadamente 750 hectares, aparecia como não legitimada.

Feliciano (2009) aponta que o ITESP fez o laudo de vistoria indenizatória, em outubro de 1997. No entanto, o fazendeiro contratou uma empresa de Batatais, oito meses antes, para confeccionar a avaliação, denotando que a negociação já tinha se iniciado antes mesmo do laudo oficial. O valor de avaliação do ITESP foi de R$ 400.057,00 (R$ 533,44 por hectare) e do fazendeiro, R$ 1.030.295,92 (R$ 1.373,80 por hectare). O valor final acordado foi de R$ 750.000,00 (R$ 1000,06 por hectare).

De acordo com Feliciano (2009), a maioria das famílias desse assentamento era de arrendatários oriundos da própria região de Dracena e Junqueirópolis, os quais, por meio do poder público municipal, buscaram o projeto de assentamento, sem a necessidade de ocupações e de acampamentos.

Outro fato destacado por Feliciano (2009) é que o grupo somente se fez valer da prática da ocupação, quando soube do acordo do fazendeiro com o ITESP, a fim de que esta não fosse reivindicada por outros movimentos sociais. Essa é uma característica peculiar que diferencia o Santa Rita I dos demais assentamentos da região Oeste do estado de São Paulo, pois não houve luta organizada e pressão dos movimentos sociais de luta pela terra, junto ao Estado, para ocupação da área.

> Ou seja, as famílias passaram por um período de “luta”, na forma de acampamento, apenas para justificar o acordo entre Estado e fazendeiro, uma vez que todos os laudos consultados na pesquisa apresentam o conflito como o principal motivo para sua concretização. (FELICIANO, 2009, p. 494).

Uma das agricultoras entrevistadas na pesquisa de campo relatou que residia anteriormente em Flórida Paulista. O seu marido, que trabalhava na época como caminhoneiro, procurou o Escritório Regional do ITESP, em Presidente Venceslau, a fim de fazer o cadastro para obter um pedaço de terra. Logo em seguida, eles ficaram sabendo que essa fazenda ia ser desapropriada, foram sorteados e, assim, vieram com os filhos para a atual área do assentamento.

O assentamento estadual foi criado oficialmente no ano de 1997, com 31 famílias, com lotes que tinham, em média, 19 hectares (ITESP, 2013). Feliciano (2009) ressalta a identidade “sem terra” do grupo, embora não tenha se mobilizado

em torno de movimentos organizados de luta pela terra ou mesmo participado de acampamentos e disputas judiciais de reintegração de posse.

> Nesse caso, as famílias, mesmo não participando da luta travada pelos movimentos camponeses, nas inúmeras ocupações, reintegrações, despejos, ameaças etc., foram igualmente "sem-terras", pois viviam da sua força de trabalho, por meio do arrendamento em outras propriedades na região. (FELICIANO, 2009, p. 500).

Outro elemento salientado por Feliciano (2009) foi o perfil das famílias do Assentamento Santa Rita I, as quais acumulavam experiência com a terra, pois trabalhavam como arrendatárias, mas nunca tinham sido proprietárias rurais. Aponta também que grande parte das famílias já possuía meios de produção, pequeno capital acumulado (enquanto aguardava financiamento estatal para produzir) e conhecimento de mercado e comercialização, o que lhes proporcionou uma condição material superior para a construção das casas e investimentos nas atividades agropecuárias.

Essa condição ajuda a entender o ordenamento territorial desse assentamento, em relação aos demais da região do Pontal do Paranapanema, visto que, nestes últimos, predomina a pastagem para a produção leiteira. No ano de 2005, foi feito um levantamento do ITESP sobre o uso da terra, no Assentamento Santa Rita I, sendo que 68,6% da área total eram destinados às culturas vegetais, com destaque para algodão, milho, urucum, melancia etc.; apenas 28,7% para pastagem e criação leiteira; e o restante para a criação de outros animais[84] (FELICIANO, 2009).

Feliciano (2009) relata também a questão da infraestrutura do assentamento, por meio da construção de casas de alvenaria de boa qualidade e das edificações e áreas de lazer coletivas (campo de futebol), custeadas com recursos da própria comunidade.

As famílias do Assentamento Santa Rita I conseguiram implantar um posto de saúde[85] e adquirir, pela pressão junto ao poder público municipal, um veículo Kombi

[84] De acordo com o laudo de vistoria do ITESP (1997), quando a área pertencia ao fazendeiro, cerca de 95% da terra eram dedicados à pastagem.

[85] O posto de saúde do assentamento foi fechado, em razão da falta de funcionários para se dirigir até o local. A Prefeitura Municipal mantinha um agente comunitário de saúde em determinados horários, no Assentamento. Com o fechamento do posto de saúde, o prédio foi utilizado para implantação de um Centro de Informática com computadores e projetor multimídia, para se ministrar cursos e palestras de cadeias produtivas. De acordo com o técnico do ITESP, toda a estrutura estava

para transportar moradores e produtos ao núcleo urbano de Tupi Paulista. O Assentamento sempre teve representante junto ao CMDR. Dentre as principais demandas que os moradores do assentamento conquistaram, estão recuperação de estradas, implantação de um ponto de coleta seletiva, dentre outras que foram relatadas, durante a pesquisa de campo.

Na sequência, vamos abordar o município de Paulicéia, que tem uma configuração diferenciada em relação aos de Adamantina e Tupi Paulista, porque a estrutura fundiária é mais concentrada e não há uma grande diversificação produtiva agropecuária. Além do mais, é um município que, desde a década de 1990, tem a atuação presente dos movimentos sociais de luta pela terra.

5.3 Paulicéia

O patrimônio foi criado visando à interligação do estado de São Paulo com o vizinho Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul), nas barrancas do rio Paraná. Paulicéia foi elevada à categoria de Distrito e município, com terras desmembradas de Gracianópolis, no ano de 1948 (IBGE, 2015).

O nome Paulicéia é uma homenagem à capital paulista. A proximidade com o terminal dos trilhos da CPEF no Distrito vizinho (Panorama) trouxe certo dinamismo ao povoado que, segundo o Censo Demográfico de 1950, contava com 3.427 habitantes. Na época, a ligação no rio Paraná com o estado vizinho - Mato Grosso - era realizada por meio de balsas (IBGE, 2015).

A mesma lógica de desmatamento da mata nativa e do loteamento de propriedades para a expansão da cafeicultura ocorreu em Paulicéia, todavia, diferentemente de Adamantina e Tupi Paulista, a predominância foi de grandes propriedades rurais.

Como relata Silva (1989), o processo de ocupação das empresas colonizadoras na região da Nova Alta Paulista, de um lado, priorizou a implementação da pequena propriedade rural e de uma economia mais diversificada, e, de outro, também não se pode desmerecer a presença da grande propriedade e a predominância exclusiva da cafeicultura.

Os dados do LUPA de 2007/2008 evidenciam a concentração fundiária no município de Paulicéia, já que apenas 14 unidades, representando 5,9% do número

---

montada (2015), inclusive com os equipamentos, faltando apenas o laudo de acessibilidade para inauguração.

total, ocupavam 14.282,3 hectares, ou seja, mais da metade da área total, como demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9- Número de Unidades Produtivas por Grupos de Área no município de Paulicéia (2007/2008)

Estrato de Área (hectares)	UPA's (un.)	%	Área (ha)	%
Menos de 10	30	12,8	173,9	0,7
De 10 a menos de 50	151	64,3	2.759,2	10,5
De 50 a menos de 100	8	3,4	600,2	2,3
De 100 a menos de 500	32	13,6	8.483,7	32,3
De 500 a menos de 1.000	9	3,8	6.520,7	24,8
Mais de 1.000	5	2,1	7.761,6	29,5
Total	**235**		**26.299,3**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08. **Org.:** Fernando Veloso**.**

Por sua vez, as unidades do estrato com menos de 100 hectares ocupam apenas 13,5% da área e representam 20,4% do total. Esse fato mostra claramente a diferenciação do município de Paulicéia em relação aos de Adamantina e Tupi Paulista, nos quais a estrutura fundiária é menos concentrada.

A concentração fundiária também se reflete no módulo fiscal, pois, em Paulicéia, este contabiliza 30 hectares, enquanto, em Adamantina, é de 20 hectares e, em Tupi Paulista, de 18 hectares, conforme aponta o INCRA (2002). Cabe destacar que um dos muitos critérios de enquadramento na legislação federal de 2006 da agricultura familiar é que o estabelecimento agropecuário tenha, no máximo, 4 módulos fiscais, para assim obter a DAP e acesso aos programas e políticas públicas direcionadas a esse segmento.[86]

Conforme o Censo Demográfico de 2010, Paulicéia tinha 6.339 habitantes, sendo que 83,1% residiam no núcleo urbano e 16,9%, na área rural. Entre os anos de 2000 e 2010, a população de Paulicéia teve crescimento de 1,8%, e o IDHM passou de 0,603 para 0,711. É igualmente importante ressaltar que Paulicéia possui o menor IDHM, entre os municípios pesquisados.[87]

O PIB do município de Paulicéia contabilizou 193,9 milhões de reais, no ano de 2013. A participação do setor de Serviços na composição do PIB foi de 47,8%, da

[86] No estado de São Paulo, o módulo rural varia entre 5 e 40 hectares, sendo que os menores módulos fiscais se localizam nos EDRs de Registro e São Paulo, e os maiores estão situados nos EDRs de Guaratinguetá e Pindamonhangaba (FREDO; OTONI, 2015).

[87] O município de Paulicéia ocupa a 1574ª posição, no que tange ao IDHM dos municípios brasileiros.

Indústria,[88] de 34,0%, e da Agropecuária, de 18,2%. O PIB *per capita* de Paulicéia, no ano de 2013, foi de 29,4 mil reais, o maior entre os municípios investigados (SEADE, 2016).

Sobre os empregos formais em Paulicéia, no ano de 2014, a maior participação é da Indústria (52,6%), seguida pelo Setor de Serviços (26,5%), Comércio (11,2%), Construção Civil (6,7%) e Agropecuária (3,1%) (SEADE, 2016).

De acordo com o PMDR de Paulicéia (2009), a principal atividade agrícola nas primeiras décadas foi a cafeicultura e, em segundo plano, a pecuária, com a bovinocultura de corte.

A decadência da atividade cafeeira gerou transformações significativas na estrutura produtiva municipal. A maioria dos proprietários rurais, descapitalizados com a crise da cafeicultura, vendeu suas terras, o que fez com que a concentração fundiária se acentuasse. Os latifundiários, como dispunham de mais recursos econômicos, passaram a investir em outras lavouras agrícolas, mas, sobretudo, nas pastagens e na pecuária de corte. Como ilustra o PMDR de Paulicéia (2009, p. 5) sobre a alteração produtiva do município, a partir da década de 1980:

> Com a predominância territorial dos grandes imóveis, alguns arrendatários ainda praticaram o cultivo de algodão, milho e feijão e arroz, mas aos poucos as pastagens foram dominando os espaços e a criação e engorda de bovinos passou a ser predominante.

Essa concentração fundiária, tendo como base o latifúndio, se reflete no baixo número de atividades produtivas desenvolvidas no município de Paulicéia (Tabela 10), evidenciando que, nas grandes propriedades rurais, a monocultura prevalece, seja por meio das pastagens, seja, mais recentemente, com a lavoura da cana-de-açúcar.

Dessa forma, as pastagens, com o cultivo da braquiária, ocupavam 12.325,9 hectares das terras agricultáveis do município, estando presente em 218 (92,8%) das 235 unidades produtivas.

O rebanho bovino, no município de Paulicéia, contava com 24,3 mil cabeças, nos anos de 2007/2008. Paulicéia tinha o maior rebanho, entre os municípios pesquisados, sendo que a bovinocultura de corte representava 75,3%, a mista 22,9% e 1,7% era de leite. Quanto à produção leiteira de Paulicéia, foi de 1.113 mil litros no ano de 2006, contudo, a participação da agricultura familiar é inferior aos de

[88] O município conta com diversas olarias instaladas.

Tupi Paulista e Adamantina, pois foi de 22,8% sobre o total da produção de leite do município (IBGE, 2006).

Tabela 10- Área cultivada e número de unidades produtivas das principais atividades agropecuárias no município de Paulicéia (2007/08)

Forma de uso do solo	Área (ha)	UPA's (nº)
braquiária	12.325,9	218
cana-de-açúcar	11.335,0	103
colonião	733,5	9
eucalipto	394,5	12
sorgo	48,4	1
milho	38,1	14
gramas	34,0	19
urucum	32,1	16
feijão	25,9	7
capim-napier	18,0	28
manga	12,2	1
sorgo forrageiro	8,0	1
pomar doméstico	2,0	2
outras florestais	1,6	2
viveiro de florestais	1,0	1
mandioca	0,8	3
uva rústica	0,4	2
café	0,3	2
coco	0,3	1
quiabo	0,2	1

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, LUPA 2007/08. **Org.:** Fernando Veloso.

Por sua vez, a lavoura da cana-de-açúcar ocupava 11.335 hectares, nos anos de 2007/2008. A Usina Caeté, do Grupo Carlos Lyra,[89] fora implantada no município no ano de 2007. A empresa tinha previsão de moer 1,2 milhão de toneladas de cana-de-açúcar para a produção de etanol e participar também na cogeração de energia elétrica, a partir da safra 2011/2012.

Outras lavouras eram pouco expressivas no município, com área inferior a 100 hectares, como milho, feijão, manga, mandioca, café, coco e quiabo, conforme destacado na Tabela 10. Em razão da criação dos assentamentos rurais na década de 2000, o município passou a dispor de maior diversificação de cultivos e, com a

[89] Trata-se um grupo alagoano com longa tradição no setor sucroalcooleiro, mas que também atua em outros ramos industriais, tais como: têxtil, pecuária, radiodifusão e táxi aéreo. Informações disponíveis em: <http://www.gclnet.com.br/> Acesso em: 10 ago. 2015.

organização dos assentados, por meio de associações, estes passaram a participar do PAA.

Na década de 1990, dois fatos importantes ocorreram no município de Paulicéia: primeiro, a atuação dos movimentos sociais de luta pela terra, os quais reivindicavam a desapropriação de fazendas, para fins da reforma agrária; e, segundo, a expulsão da população ribeirinha em razão da construção do lago da Usina Hidrelétrica de "Porto Primavera",[90] no rio Paraná, como veremos na sequência.

5.3.1 A luta pela terra e a criação dos Assentamentos Regência, Santo Antônio e Buritis

Feliciano (2003) salienta que um dos fatores que o fez investigar os camponeses de Paulicéia foi o tempo de luta, uma vez que a primeira ocupação ocorreu no ano de 1993, como também as diversas variações na coordenação e liderança do acampamento. O autor classificou esse grupo, juntamente com os movimentos de acampados de Itapura e Rincão, no estado de São Paulo, como "movimento camponês independente".

Feliciano (2003) salienta que as famílias acampadas no município de Paulicéia eram, em sua maioria, da própria região de Dracena: Ouro Verde, Tupi Paulista, Nova Guataporanga, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho, Monte Castelo e de Paulicéia, além de municípios próximos, como Andradina e Castilho.

A dissidência entre as famílias remonta ao período de acampamento, como ressalta Feliciano (2003, p. 184-185):

> O acampamento denominado Boa Esperança contou, no início da ocupação, com aproximadamente 350 famílias organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST. Após sucessivas reintegrações de posse, o número de famílias diminuiu e começaram a aparecer as diferenças políticas internas, que resultou num processo de separação do grupo, com 90 famílias ligadas ao MST (Acampamento Boa Esperança) e 65 famílias dissidentes (Acampamento Novo Eldorado).

As fazendas, com aproximadamente 3.000 hectares, pertenciam a Seme N. Rezek. No ano de 1995, durante o mandato do presidente Fernando Henrique

[90] Conforme o *site* da Companhia Energética do Estado de São Paulo (CESP), a primeira etapa do enchimento do reservatório, na cota 253 metros, foi concluída em dezembro de 1998, e a segunda etapa, na cota 257 metros, em março de 2001. Informação disponível em: <http://www.cesp.com.br/> Acesso em: 01 set. 2015.

Cardoso, o INCRA declarou o imóvel de interesse para fins de Reforma Agrária (Decreto Expropriatório),[91] que gerou expectativa nas famílias acampadas de que, em breve, seriam assentadas (BRASIL, 1995; FELICIANO, 2003).

Feliciano (2003) relata que o proprietário ingressou com uma Ação Cautelar na Justiça Federal, para suspender o laudo do INCRA que atestava a improdutividade da fazenda. Além disso, devido às sucessivas ações judiciais do proprietário e à morosidade do INCRA, passou-se o tempo de ajuizamento da ação de desapropriação e caducou o processo.

No ano de 1997, o proprietário do imóvel pediu novo laudo para evidenciar a produtividade da gleba de terra. Afirma Feliciano (2003, p. 185): “O resultado do laudo, baseado principalmente em imagens de satélite, acusou produtividade reavivando as forças políticas do fazendeiro para continuar com as ações de despejo contra as famílias sem-terra.”

Nesse mesmo ano, quando já somavam 14 ordens de despejo sucessivas, as famílias ocuparam novamente a fazenda e fizeram a divisão por área “na corda”, destinando 17 hectares para cada família. Todavia, é nesse momento que a disputa política no interior dos acampamentos (Boa Esperança e Novo Eldorado) ficou mais acirrada. Feliciano (2003) enfatiza que, tão logo ocorreu a “divisão” dos lotes, também aconteceu a divisão política do grupo, por meio dos mais diferenciados interesses, que culminou em agosto de 1999, quando as 141 famílias decidiram não mais ser representadas pelo MST, mas pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tupi Paulista, ligado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar/Central Única dos Trabalhadores FAF/CUT.

Outro fato se deu no ano de 1999: com o falecimento do fazendeiro, a situação das famílias acampadas parecia se estabilizar, já que um dos herdeiros estaria disposto a negociar com o INCRA. Feliciano (2003) destaca que a segurança dos acampados com relação ao lote e à oficialização do assentamento era tamanha que muitos iniciaram a construção de casas de alvenaria, perfuraram poços artesianos, iniciaram a criação de gado para a produção de leite e a plantação de lavouras (milho, mandioca, feijão, abóbora, arroz), fato que gerou aumento no comércio local e regional.

---

[91] Decreto de 24/03/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3046.htm> Acesso em: 28 abr. 2015.

Feliciano (2003) demonstra, por meio de depoimentos, que as principais reivindicações do grupo de famílias nesse período eram: reconhecimento oficial do assentamento; regularização dos lotes irregulares; implantação do serviço de assistência técnica por parte do ITESP; concessão de crédito às famílias; e a declaração que lhes permitisse emitir nota fiscal.

> Naquele momento eles já se consideravam assentados e a própria comunidade local e regional os consideravam como tal. As preocupações já não eram com relação ao processo de desapropriação e as inseguranças de um acampamento, estavam reivindicando créditos e assistência técnica, ações comuns após a conquista do assentamento. (FELICIANO, 2003, p. 186).

No entanto, no ano de 2000, em razão da discordância dos herdeiros, a viúva Maria Rita S. Rezek entrou com pedido de reintegração de posse, rejeitando qualquer tipo de acordo com o INCRA.[92] Em fevereiro de 2002, após várias tentativas de acordo, com cartas de protesto de inúmeras entidades locais e regionais, ocorreu o despejo de 96 das 138 famílias que estavam na área.

> Após o despejo, as famílias foram deslocadas para a parte da fazenda que já estava negociada com o INCRA, fato que ocasionou conflitos internos devido a problemas estruturais no novo acampamento. Segundo depoimento das famílias acampadas, as dificuldades apareceram com relação ao tamanho da área que não suportava a quantidade de famílias e toda sua estrutura montada nesses nove anos de luta. Por exemplo, o gado estava destruindo as plantações, a água dos poços não era disponível para todas as famílias; pois cada lote abrigava três famílias em virtude do despejo. Tudo isso fortaleceu um conflito de lideranças e poder no acampamento, fazendo com que o grupo se autodenominasse novamente como independentes. (FELICIANO, 2003, p. 187).

Os fatos expostos por Feliciano (2003) nos levam a analisar a complexidade da questão agrária brasileira. Parte das famílias que dava como certa a conquista do assentamento, numa área que já tinha sido declarada para fins de reforma agrária no ano de 1995, foram despejadas da área.

Isso ajuda a explicar a divisão social e política existente no atual cenário, nos assentamentos do município de Paulicéia, pois não foram todas as famílias que estavam acampadas e mobilizadas que conseguiram o lote, mesmo as que já

[92] Os filhos do primeiro casamento fizeram acordo de desapropriação com o INCRA, o que contabilizava 25% da área das fazendas Regência e Santo Antônio. Já a viúva e um herdeiro menor de idade, na época, ficaram com os 75% do total do imóvel e não entraram em acordo (FELICIANO, 2003).

estavam na divisão feita no ano de 1997. De acordo com os relatos de assentados, durante o trabalho de campo, a redução do tamanho do lote gerou dificuldades para que as famílias desenvolvessem a atividade produtiva. Além disso, parte das famílias teve que ir para outros acampamentos, sendo uma pequena parcela assentada no município de Caiuá.

A área total das fazendas era de aproximadamente três (3) mil hectares (mais especificamente 2.920,80 hectares) e apenas 1.041,41 foram destinados para a reforma agrária, ou seja, 35,7% da área total.[93] Tal fato, associado à grande presença de famílias que já estavam na área, fez com o que o INCRA reduzisse, em termos de área, o tamanho dos lotes, por volta de 10,4 hectares. Os Assentamentos Regência e Santo Antônio foram oficialmente criados no ano de 2002, e as famílias tiveram o reconhecimento dos lotes no ano de 2004, no primeiro mandato do Governo Lula. Assim, o Regência conta com 33 famílias e o Santo Antonio com 30 famílias assentadas, conforme mencionado na Tabela 11.

Tabela 11- Número de Famílias Assentadas, área total e ano de criação dos Projetos de Assentamento em Paulicéia

Assentamentos	**Nº de famílias**	**Área (ha)**	**Ano da Criação**
PA Fazenda Regência	33	709,1	2002
PA Fazenda Santo Antonio	30	332,3	2002
PA Fazenda Buritis	54	2.209,5	2001
Total	**117**	**3.250,86**	----------

Fonte: INCRA (2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Outro fato que percebemos é que cada grupo queria que as famílias vinculadas a ele fossem priorizadas para ser assentadas. Isso também gerou e ainda suscita diversas disputas e conflitualidades, as quais impedem ou mesmo acirram projetos coletivos no interior dos Assentamentos Rurais (Regência e Santo Antonio) de Paulicéia.

Outro assentamento foi criado no ano de 2001, no município de Paulicéia. O Assentamento Buritis conta com 54 famílias, em sua maioria de população ribeirinha, numa área de 2.209,5 hectares, em razão da construção do lago da hidrelétrica, no município de Rosana.

[93] A área dessa fazenda que não foi desapropriada para a reforma agrária encontrava-se, em sua totalidade, no ano de 2014, com a lavoura da cana-de-açúcar arrendada para a Usina Caeté.

Apesar da implantação dos assentamentos rurais, a atuação dos movimentos de luta pela terra segue intensa, nesse município, pois existiam

> [...] quatro acampamentos rurais, agregando mais de 160 famílias organizadas por sindicatos rurais da região, contando com apoio da CONTAG. Dois acampamentos estão reivindicando a Fazenda Bandeirantes e outros dois, a Fazenda Buritis. Essa área toda, segundo os acampados, seria inundada para a formação do lago de uma hidrelétrica. Entretanto, a área foi desapropriada e paga ao proprietário, mas não ocorreu o preenchimento de toda a área prevista, de sorte que as famílias a ocuparam, para reivindicar a implantação do assentamento. (FELICIANO, 2009, p. 365-366).

A CESP e o INCRA vêm, desde então, tentando um acordo para obter a área para fins de reforma agrária; no entanto, o antigo proprietário, que teve as terras desapropriadas e recebeu a ação indenizatória, realiza inúmeras reintegrações de posse na área.

A Fazenda Bandeirantes, no município de Paulicéia, tem área de 1.506,2 hectares e, em virtude de sucessivas ocupações e reintegrações de posse, ainda conta com famílias acampadas vinculadas a diversos grupos de luta pela terra, como o MST e a Frente Nacional de Lutas (FNL). A última reintegração de posse ocorreu em março de 2015, evidenciando que o conflito nesse município se mantém latente.

Após essa caracterização dos três municípios selecionados como recorte territorial para a pesquisa de campo, vamos analisar, na sequência, como as redes de relações na escala local podem contribuir para a construção dos mercados institucionais nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

6 O FUNCIONAMENTO DO PAA E DO PNAE NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA

A realização do trabalho de campo (julho de 2014 a março de 2015) nos possibilitou averiguar, de forma efetiva, o funcionamento do PAA e do PNAE, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Da mesma maneira, mostrou que a construção dos programas ocorre de forma distinta, nas três localidades pesquisadas, seja pelas particularidades, vistas no capítulo anterior, seja pelas ações dos agentes locais, associações de produtores e agricultores familiares que participam da execução dos mercados institucionais, conforme procuramos evidenciar, igualmente no capítulo anterior.

Assim, observamos que, quando os agentes locais e sujeitos se articulam, mesmo que tenham conflitos e divergências entre eles, o PAA e o PNAE têm resultados mais satisfatórios, beneficiando não apenas os componentes da rede, mas extrapolando para o comércio local e instituições de outros municípios. Contudo, quando as ações são desarticuladas ou desconexas, a informação não circula e as dificuldades aparecem, e, consequentemente, os programas têm descontinuidade ou sofrem interrupções.

As redes, geralmente, indicam os processos fragilmente institucionalizados, e sua criação e perpetuação estão associadas à consolidação e desenvolvimento das atividades dos indivíduos. Elas surgem a partir da tomada de consciência sobre algum problema vivenciado por uma ou mais comunidades ou a partir de situações de mobilização mais amplas. Com as redes, criam-se formas institucionais próprias ligadas aos direitos, responsabilidades e tomadas de decisão. Proporcionam relações com outras esferas, além do espaço comunitário e operam como mediadoras entre a sociedade e o Estado (MARTELETO; SILVA, 2004).

É oportuno sublinhar que, nessas redes, também temos a velocidade da informação, tanto no nível local quanto mais geral, relacionada aos meios de comunicação. Além disso, a importância de figuras centrais (nós), que ocupam papel de destaque, cuja posição tem de ser de confiança, independente de fontes pessoais e impessoais, para ter credibilidade dentro do grupo e fortalecer esses laços (MARTELETO; SILVA, 2004).

Os indivíduos organizam suas ações, nos espaços políticos, em função de socializações e mobilizações suscitadas pelos objetivos traçados para o ingresso

nas redes. Somada a isso, a margem de decisão do indivíduo no interior da rede está sujeita à distribuição do poder, à estrutura de interdependência, às tensões e aos conflitos inerentes ao grupo. Ao se ocupar determinadas posições, na rede da comunidade, em especial no acesso às informações, é que se determina o sucesso das ações dos indivíduos e, consequentemente, do grupo (MARTELETO; SILVA, 2004).

Finatto (2015) pontua que o componente geográfico independe da rede, quer nas modernas redes técnicas, graças ao avanço da ciência e da tecnologia, quer nas redes localizadas. Embora tenham uma carga tecnológica menor, as redes localizadas também se constituem como estratégias para os sujeitos alcançarem seus objetivos. Nesse sentido, o autor destaca as redes de produção orgânica e agroecológica, na região Sul do país.

Entendemos que as associações de produtores rurais, no caso dos municípios pesquisados, têm papel fundamental na mediação dos agricultores e na interlocução com os diversos agentes envolvidos. Em acréscimo, no caso dos programas de compra da agricultura familiar, se constituem no elo fundamental *cluster*, para que essas políticas se efetivem na escala local.

A cooperação agrícola pode ser estimulada ou refreada com base em políticas públicas que se aplicam no país. Historicamente, a cooperação agrícola não recebeu estímulo por parte dos governantes brasileiros, de sorte que as iniciativas colocadas em prática foram resultado de ações autônomas lideradas por agentes religiosos ou lideranças locais, que viam na cooperação uma forma de organizar a vida nas colônias ou comunidades rurais (CHRISTOFFOLI, 2015).

Oliveira (2010) salienta que as associações de produtores rurais ganharam destaque no país, a partir da década de 1980, no contexto de abertura democrática e maior participação social. Por meio desse formato de organização social, os pequenos produtores rurais buscavam maior inserção no mercado. As associações de proprietários de terra ou assentados foram progressivamente se tornando relevantes, no espaço rural, em virtude de competências definidas pela legislação, que impõe menores implicações econômicas, em caso de falência.

As associações sem fins lucrativos constituem a espécie de organização mais difundida no meio rural brasileiro e nos assentamentos rurais. São caracterizadas pela pouca exigência burocrática para sua fundação e funcionamento; os associados não respondem com seu patrimônio, no caso de eventuais dificuldades financeiras;

possuem flexibilidade, que permite diversos arranjos sociais e organizativos (atividades comunitárias, culturais, até mesmo de representação política e atividade econômica)[94]. Assim, juridicamente, não poderiam desenvolver atividades econômicas, mas, na prática, acabam exercendo essa função (CHRISTOFFOLI, 2015).

Hespanhol (2013) assevera que as associações de produtores rurais surgem pela incapacidade de mobilização de outros canais de representação, como cooperativas e sindicatos. Logo, as associações podem dar repostas mais satisfatórias para a escala de produção e viabilizar a demanda dos agricultores, diante dos altos custos de produção, exigências tecnológicas e dificuldades de comercialização. Todavia, a autora aponta, que em algumas situações, as associações são criadas apenas no intuito de angariar recursos públicos e/ou participar de programas, no âmbito federal ou estadual.

Christoffoli (2015) afirma que nem todas as políticas públicas podem induzir ou reforçar o associativismo. No entanto, a criação dos programas públicos de apoio e acesso aos mercados, a partir do governo Lula, estimulou o processo organizativo, visando a assegurar as condições mínimas exigidas para o fornecimento de produtos. Com isso, ocorreu uma efervescência da cooperação em pequena escala, fato que resultou na retomada de muitas associações e cooperativas, principalmente nos Assentamentos Rurais[95].

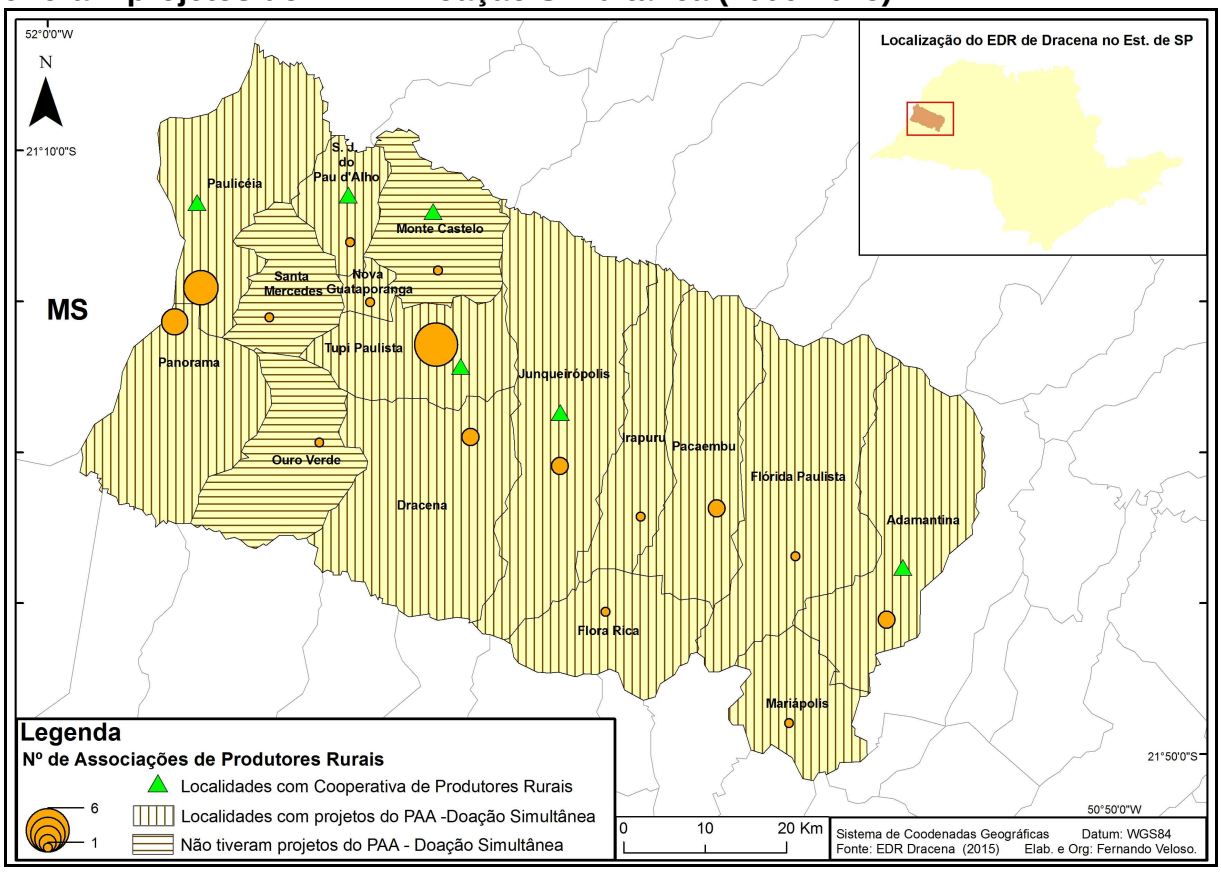
No caso da região de Dracena, a principal forma de organização dos agricultores familiares é representada pelas associações, conforme exposto no Mapa 7. As associações ganham relevância na referida região, em meados da década de 1990, sendo o município de Junqueirópolis um dos pioneiros nesse tipo de organização para comercialização da produção, inicialmente com a produção de maracujá e, posteriormente, com a acerola (OLIVEIRA, 2003; VELOSO, 2011).

Desde os anos 2000, não podemos deixar de sinalizar que a maior parte dos programas e ações governamentais para o segmento da agricultura familiar, seja na escala estadual, por meio da CATI e ITESP, seja na escala federal, com o MDA, INCRA e CONAB, tem priorizado suas ações através de grupos formais

[94] Dentre as atividades econômicas podem ser destacadas: associações de máquinas (patrulha agrícola); comercialização da produção; beneficiamento de produtos; feiras livres etc.
[95] Todavia, Christoffoli (2015) estima que nem menos de 10% das famílias assentadas no país acessem o PAA e/ou PNAE.

(associações e/ou cooperativas), revelando a necessidade dos produtores rurais em se organizar coletivamente, para ter acesso às políticas públicas.

Mapa 7- Associações e Cooperativas no EDR de Dracena e localidades que tiveram projetos do PAA – Doação Simultânea (2006-2015)



Nessa perspectiva, os dezesseis municípios do EDR de Dracena contam com associações, com maior destaque para Tupi Paulista e Paulicéia. Algumas dessas organizações de produtores rurais foram formadas ou reativadas para participar do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH)[96] e do PAA, na modalidade Doação Simultânea.

[96] O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH), na fase I (2000-2008), foi uma parceria entre o Banco Mundial e o Governo do Estado de São Paulo, no valor de 124 milhões de dólares, sendo executado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por meio da CATI. O programa, o qual utilizava como unidade de planejamento, nas áreas rurais, a Microbacia Hidrográfica, teve grande repercussão no EDR de Dracena, tanto no volume de recursos (mais de 16 milhões de reais) quanto no número de produtores rurais atendidos. Dentre as diversas ações do PEMH, podem ser arroladas: mudas para recompor áreas de matas ciliares; calcário agrícola; horas de máquinas para o controle de erosão e solos nas unidades de produção agropecuária, e também nas estradas rurais; construção de abastecedouros comunitários; equipamentos (roçadeira costal e distribuidor de calcário); *kits* de informática para as associações de produtores rurais etc. (NEVES NETO, 2013).

O PAA, no caso da modalidade Doação Simultânea, pressupõe a articulação do grupo de produtores rurais, agentes de ATER, assistentes sociais, Secretários Municipais de Agricultura, Assistência Social e Educação, algum dos Conselhos Municipais (Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar, Alimentação Escolas) que estejam em funcionamento, Banco de Alimentos/Fundos Municipais de Solidariedade, funcionários da Prefeitura e/ou voluntários para a distribuição dos alimentos.

Geralmente, os presidentes de associações e/ou agricultores que têm o perfil de liderança é que assumem a responsabilidade de aglutinar o grupo de produtores rurais, para a montagem da proposta e o envio do projeto para a Superintendência Estadual da CONAB, na capital paulista.

É importante frisar que, no PAA, desde os primeiros projetos na região de Dracena, as organizações fornecedoras e os agricultores participantes tiveram autonomia em colocar, na proposta, os produtos e as quantidades que pretendiam comercializar junto ao programa da CONAB. Ou seja, a produção a ser comercializada é determinada pelo agricultor familiar e a associação, que entrega a produção no período de vigência do projeto (geralmente 12 meses).

Além disso, os primeiros projetos da modalidade Doação Simultânea foram executados nos anos de 2006/2007, nos municípios de Dracena, Junqueirópolis e Tupi Paulista. Nessas localidades, quatro associações firmaram convênio com a CONAB, sendo duas em Dracena (APRD e J. Marques), uma em Junqueirópolis (AAJ) e outra em Tupi Paulista (AVIRTUPI).

No Quadro 5, indicamos as organizações coletivas fornecedoras do PAA Doação Simultânea, no EDR de Dracena, entre os anos de 2006 e 2015. No ano de 2014, o programa foi executado em 12 municípios, através de 17 organizações fornecedoras (16 associações e uma cooperativa), cujo montante foi de 7 milhões de reais.

O PAA Doação Simultânea tem certas regras e exigências das instituições e/ou órgãos que compõem a estrutura do programa, as quais foram sendo alteradas e/ou aprimoradas pelo Grupo Gestor do PAA, no decorrer dos anos. A última alteração ocorreu por meio do Decreto Lei n°8.026, no ano de 2013. As associações preenchem a proposta de forma eletrônica e enviam a documentação impressa para a CONAB/SP. Essa proposta deve incluir a participação de agricultores e dirigentes das associações, conselhos municipais, representantes e secretários do poder

público municipal, órgãos de assistência técnica e extensão rural, representante dos Fundos de Solidariedade/Assistência Social Municipal ou Banco de Alimentos.

Quadro 5- Municípios e Organizações Coletivas Fornecedoras do PAA no EDR de Dracena (2006-2015)

Municípios	**Nº de Org.**	**Organizações Coletivas Fornecedoras do PAA**
Adamantina	**2**	**Associação dos Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região (APLEMAR) e Associação Passiflora de Produtores Rurais de Adamantina e Região (APPRAR).**
Dracena	2	Associação dos Produtores Rurais de Dracena (APRD) e Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J. Marques).
Flora Rica	1	Associação Agropecuária de Flora Rica (AAFRICA)
Flórida Paulista	1	Associação dos Produtores Rurais e Fornecedores de Cana de Flórida Paulista (AFCOP).
Irapuru	1	Associação dos Produtores de Irapuru (APRUP).
Junqueirópolis	2	Associação Agrícola de Junqueirópolis (AAJ) e Cooperativa Agrícola de Junqueiropólis (COOPAJ).
Mariápolis	1	Associação dos Produtores Rurais de Mariápolis.
Nova Guataporanga	1	União Rural de Nova Guataporanga.
Pacaembu	1	Associação dos Produtores Rurais e Agropecuarista de Pacaembu (APRAP).
Panorama	1	Associação de Pesca e Aquicultura Lagoa Dourada.
Paulicéia	**3**	**Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência (ASPRAR), Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Regência do Município de Paulicéia (AAFAR) e Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antonio (AAFPASA).**
São João do Pau D'Alho	1	Associação dos Prod. Rurais Industriais e Moradores do Município de São João do Pau D'Alho (APRIMOR)
Tupi Paulista	**3**	**Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista (AVIRTUPI), Associação dos Moradores do Assentamento Santa Rita I (ASMASARI), Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro Preto (AMPROBAP).**

Fonte: EDR de Dracena (2014) e Transparência pública do PAA/CONAB (2015).
Org.: Fernando Veloso.

Dentre os documentos necessários para a fase de análise do projeto pela CONAB (2014)[97], estão os seguintes:

- Proposta de participação impressa (número de agricultores[98], quantidade e tipo de produtos; número de entidades e de pessoas beneficiadas);
- DAP individual e DAP jurídica dos agricultores e da organização, respectivamente;
- Declaração de termo de compromisso assinada pelo agricultor como beneficiário fornecedor;
- Estatuto da organização coletiva e ata da eleição da diretoria atual da organização fornecedora;
- Ata da reunião que apresenta a proposta submetida a um Conselho Municipal para o controle social;
- Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- Cópia autenticada do RG (Carteira de Identidade) e do CPF (Cadastro de Pessoa Física) dos dirigentes da Organização Fornecedora (Presidente, Vice-Presidente, Secretário ou Tesoureiro);
- Formulário de corresponsabilidade (bipartite) entre poder público municipal e organização fornecedora;
- Termo de Compromisso da Unidade Recebedora (Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo de Solidariedade ou Banco de Alimentos), assinado pelo responsável[99];
- Declaração de compromisso de aplicação dos recursos do PAA que servirão como complementação da alimentação escolar.

Após a aprovação da proposta, são necessárias as seguintes providências: preparação e envio do relatório de controle dos pagamentos; envio do termo de recebimento e de aceitabilidade dos produtos entregues; eventual substituição de

---

[97] Informações obtidas junto ao sítio eletrônico da CONAB. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>. Acesso em: 19 jun. 2015.

[98] Conforme a Resolução n° 44, do ano de 2011, do Grupo Gestor do PAA, toda a proposta na modalidade Doação Simultânea deverá ter obrigatoriamente, no mínimo, 40% de agricultoras, no total de fornecedores.

[99] Desde o ano de 2013, uma única entidade ligada à Prefeitura Municipal (Fundo Social de Solidariedade, Fundo Municipal de Assistência Social ou Banco de Alimento) é que passou a ser colocada na proposta.

produtos, agricultores e unidades recebedoras; finalização do projeto, prestação de contas e envio da proposta de renovação.

Em razão disso, as associações de produtores rurais (organizações fornecedoras), nos três municípios pesquisados, cobram percentuais que variam de 5 a 20% da cota dos associados, para a execução e manutenção do PAA. A CONAB regulamenta a cobrança dos custos operacionais no PAA, os quais poderão ser deduzidos do valor a ser pago ao agricultor fornecedor, desde que previamente acordado.[100]

Dessa forma, as entrevistas com os responsáveis pelas associações de produtores rurais e dos agricultores que participam do PAA, nos municípios pesquisados, apresentaram situações bem distintas, de articulação ou não, desde a montagem da proposta ou na sua execução, demonstrando que não existe um modelo ideal. Cada associação tem suas particularidades e desafios na efetivação do programa da CONAB ou mesmo no PNAE.

Nesse sentido, ao exigir a contratação por meio de organizações coletivas da agricultura familiar, os mercados institucionais impulsionam a criação ou revitalização de entidades associativas, embora isso constitua um desafio, pois as entidades precisam estar organizadas, tanto no aspecto formal quanto no sentido político-organizativo, para conseguir alcançar as diferentes tarefas de produção, transformação, gestão e resolução de problemas e conflitos decorrentes da inserção dos produtos nos programas públicos (CHRISTOFFOLI, 2015).

Nos três (03) municípios selecionados para o recorte da pesquisa, oito (08) associações de produtores rurais comercializaram produtos pelo PAA, na modalidade Doação Simultânea, entre os anos de 2006 e 2015, conforme sistematizado no Quadro 5. Em **Adamantina**, são duas: Associação dos Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região (APLEMAR) e Associação Passiflora de Produtores Rurais de Adamantina e Região (APPRAR). No caso de **Paulicéia**, são três: Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência (ASPRAR), Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Regência do

[100] No momento da preparação da proposta do PAA, o agricultor assina o Termo de Compromisso do Beneficiário Fornecedor, em que constam suas obrigações e sanções, caso descumpra as regras de participação estabelecidas. Nesse documento está incluso que poderá haver descontos por parte da organização fornecedora, conforme acordo entre as partes. O percentual cobrado pelas associações é um dos principais motivos de reclamação por parte dos produtores. Esse fato será tratado na análise das entrevistas com os produtores rurais.

Município de Paulicéia (AAFAR) e Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antonio (AAFPASA). E, por fim, em **Tupi Paulista**, também são três: Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista (AVIRTUPI), Associação dos Moradores do Assentamento Santa Rita I (ASMASARI), Associação da Microbacia dos Produtores Rurais do Bairro Preto (AMPROBAP).

Todavia, apenas três dessas associações têm conseguido negociar de forma frequente produtos para a alimentação escolar com as respectivas Prefeituras Municipais: APPRAR e APLEMAR, de Adamantina; ASMASARI, de Tupi Paulista. A AAFAR negociou produtos para o PNAE de Paulicéia nos anos de 2011 e 2012.

É importante ressaltar que os três municípios pesquisados (Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista) contavam com escolas cadastradas para receber os produtos do PAA, antes da Lei 11.947, de 2009. Esse fato é apontado como um aspecto importante para a compra de produtos da agricultura familiar pelo PNAE (TURPIN, 2008; GRISA, 2010; BACCARIN et al., 2011; GRISA et al., 2011; OLIVEIRA, 2014).

Tal fato, que, num primeiro momento, pode ser visto como aspecto positivo para o PNAE, pois já existia uma articulação entre agricultores familiares, associações e escolas, não ocorreu de forma imediata ou harmoniosa. Pelo contrário, gerou e ainda suscita conflitos e reclamações, tanto por parte das associações e dos agricultores, como pelas nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

Portanto, a experiência no PAA, na modalidade Doação Simultânea, não garante automaticamente a participação das associações e dos agricultores familiares no PNAE. A participação das associações no PNAE depende de um maior envolvimento de sujeitos e atores na escala local, mas também do amadurecimento dos representantes das associações fornecedoras e dos agricultores participantes, como espaços de mediação coletiva, interação e interlocução.

A execução de um programa local de segurança alimentar pode ser analisada tendo como pano de fundo os entraves operacionais e organizacionais existentes. Isso pode ser evidenciado pela dificuldade de adaptação de um ator local (seja um representante da Prefeitura, seja da Secretaria, associação ou cooperativa de agricultores), pelos procedimentos operacionais implementados por pessoas em cargos burocráticos ou estratégicos para o funcionamento de determinado programa (licitações, por exemplo) e sua consolidação (ALMEIDA et al., 2006).

Geralmente, as associações que dispõem não somente de recursos humanos permanentes (funcionários) no gerenciamento do PAA e do PNAE, mas também de infraestrutura física (sede própria ou cedida, caixarias, balanças, computadores, impressoras, acesso à *internet* etc.) ou que, ainda, conseguem agregar valor aos produtos, por meio de estruturas de beneficiamento, são as entidades que têm conseguido certa autonomia e participam de forma contínua do PAA e do PNAE. Esse é o caso, por exemplo, das organizações coletivas de Adamantina (APPRAR e APLEMAR) e de Tupi Paulista (ASMASARI), fato que revela o melhor funcionamento da rede. A AVIRTUPI de Tupi Paulista também apresenta essas características, contudo, optou em participar apenas do PAA.

Nesse caso, como destacam Marteleto e Silva (2004), as redes interpessoais são fundamentais nos níveis micro e macro, como elementos essenciais nessa ponte, ao estabelecer laços fortes (GRANOVETTER, 1973).[101] Os laços podem ser definidos como mais fortes, quando os indivíduos despendem maior tempo, com intensidade emocional, e as relações são mais duradouras e frequentes. Nessa situação, existe alto nível de credibilidade e influência entre os indivíduos, e o fluxo de informação se difunde com maior velocidade (KAUFMAN, 2012).

Já nas associações de Paulicéia (ASPRAR e AAFAR) e na AMPROBAP, de Tupi Paulista, observamos problemas de articulação no grupo de produtores, trocas constantes de pessoas, na diretoria, disputas internas e ausência de pessoas com perfil de liderança coletiva. Tudo isso gera dificuldade na execução do programa da CONAB ou impede sua participação no PNAE, indicando que, quando há algum problema/falha na rede, isso resulta em dificuldades nos mercados institucionais, ou mesmo na interrupção na sua participação.

Assim, os laços existentes nessas redes são mais fracos (GRANOVETTER 1973; MARTELETO. SILVA, 2004), uma vez que o envolvimento entre os indivíduos é menor, o que impede maior interligação ou mesmo desarticulação entre os membros do grupo de produtores rurais. Nessa situação, as informações são fragmentadas ou incoerentes e se espalham muito mais lentamente (KAUFMAN, 2012).

As dificuldades de relacionamento entre os produtores rurais, entre estes e os atores públicos e privados na escala local, aliadas aos baixos níveis de educação

[101] Para o autor, os indivíduos não agem de forma autônoma, porque suas ações estão pautadas em interações concretas entre indivíduos e grupos.

formal e de associativismo no campo, são fatores que funcionam como empecilhos. Soma-se a isso o baixo nível de informação dos produtores rurais, quanto aos procedimentos para participar de licitações, chamadas públicas ou outros tipos de vendas em programas governamentais (ALMEIDA et al., 2006).

A criação e a manutenção das redes impõem desafios administrativos fundamentais, pois envolvem processos de decisão, planejamento e evolução que adquirem determinados contornos, os quais exigem diferentes formas de abordá-las, pois se trata de estruturas multicêntricas. No entanto, não se pode deixar de considerar a persistência da distribuição desigual do poder, nem as dificuldades administrativas inerentes ao processo de gestão pública numa estrutura reticular (FLEURY, 2002).

O estabelecimento de canais de comunicação entre os membros da rede é crucial para o desenvolvimento de valores e objetivos coletivos que permita o surgimento de uma teia de situações de interdependência e crescimento, desde que disputas relacionadas à posição que cada um ocupe não ameacem o equilíbrio da rede (FLEURY, 2002).

Na sequência, procuramos evidenciar como se deu o processo de envolvimento dos diversos agentes e sujeitos sociais, para que os programas com recursos provenientes do Governo Federal, ou seja, o PAA e o PNAE, se efetivem na escala local.

6.1 Os Mercados Institucionais em Adamantina

Em Adamantina, o primeiro projeto do PAA foi implantado nos anos de 2008/2009, enquanto as compras da agricultura familiar para o PNAE tiveram início no primeiro semestre letivo do ano de 2010. Nesse município, duas associações de produtores rurais participam do programa da CONAB, como também do PNAE: a APPRAR e a APLEMAR.

No período da pesquisa de campo (2014/2015), a APPRAR contava com 207 associados e a APLEMAR, com 40. As duas associações, embora concentrem a maior parte dos associados em Adamantina, incluem produtores rurais participantes nos municípios do entorno, como Flórida Paulista, Mariápolis, Lucélia, Pracinha e Sagres.

As associações de produtores rurais de Adamantina foram criadas nos anos 2000, tendo enfrentado, em sua gênese, inúmeras dificuldades (desestímulo por parte dos produtores rurais para participar das reuniões, falta de recursos financeiros e de funcionários e indisponibilidade de espaço físico). Por isso, foi necessária a articulação de diversas instituições e de lideranças municipais para o fortalecimento das organizações coletivas (HESPANHOL, 2014).

Nessa direção, foram realizadas palestras, minicursos e visitas técnicas em associações de produtores rurais com maior experiência no mercado, no intuito de diagnosticar o potencial e mostrar a importância de cadeias produtivas no município (leite, frutas e hortaliças/olerícolas). Além disso, o poder público municipal ofereceu cessão de espaço físico, recursos financeiros, veículos, funcionários e equipamentos para que as associações começassem a funcionar (HESPANHOL, 2014; SILVA 2015).

A questão da produção de alimentos, nas áreas rurais, assentamentos e pequenas propriedades rurais, é uma primeira dimensão numa política de segurança alimentar local. Nesse aspecto, há a necessidade de intervenções que promovam o associativismo, cursos de qualificação para os produtores rurais, no plano produtivo, mas também na agregação de valor por meio da agroindustrialização da produção familiar rural (ALMEIDA et al., 2006).

No primeiro projeto do PAA aprovado, a APPRAR contava com 33 produtores rurais, com valor de 115,5 mil reais, em 2008. Já a APLEMAR se iniciou no PAA, no ano de 2010, com 19 produtores, com um montante total de 70 mil reais, conforme apresentado na Tabela 12.

Com relação ao montante de recursos do PAA, na modalidade Doação Simultânea[102], o município de Adamantina alcançou a marca de 6,8 milhões de reais, entre os anos de 2008 e 2015. A APPRAR teve nove projetos aprovados e a APLEMAR, cinco; com relação ao montante de recursos, a APPRAR contou com 94,7% do total e a APLEMAR com os outros 5,3%.

No caso da APPRAR, o crescimento no número de associados se deve principalmente à participação no PAA. Entre os anos de 2008 e 2015, o crescimento no número de agricultores que participam do programa foi expressivo, passando de

[102] A APPRAR também teve um projeto do PAA executado na modalidade Formação de Estoque, no ano de 2012, no valor de 303 mil reais, para polpa de acerola e de maracujá. Segundo o presidente da APPRAR, com esse recurso, a associação teve capital de giro necessário para poder iniciar as atividades da agroindústria de processamento de frutas.

33 para 230, incremento em termos percentuais de 627,3%. A referida associação possui uma grande diversidade de produtos para serem comercializados no PAA (hortaliças, frutas, olerícolas, polpa de frutas etc.).

Tabela 12- Valores do PAA na modalidade Doação Simultânea e número de agricultores fornecedores por associação no município de Adamantina (2008-2015)

Ano	Associação	Valor R$	Total de Agricultores
2008	APPRAR	115.500,00	33
2009	APPRAR	300.000,00	81
2010	APPRAR	224.000,00	64
2010	APLEMAR	70.000,00	19
2011	APPRAR	617.580,00	142
2011	APLEMAR	80.369,20	19
2012	APPRAR	714.870,00	169
2012	APLEMAR	59.219,50	14
2013	APPRAR	1.023.000,00	184
2014	APPRAR	1.656.000,00	207
2014	APLEMAR	71.500,00	11
2015	APPRAR	1.832.000,00	230
2015	APLEMAR	79.994,00	10
	Total	**6.844.032,70**	----------

Fonte: EDR de Dracena (2014) e Transparência Pública do PAA – CONAB. **Org.:** Fernando Veloso.

Já a APLEMAR congrega, entre seus associados, apenas os produtores de leite, comercializando no PAA somente bebida láctea. A referida associação contou com a participação de 10 a 19 produtores, entre os anos de 2010 e 2015.

O representante da CATI de Adamantina apontou, em entrevista[103], que o PAA teve evolução gradativa, em função de muita cobrança junto aos agricultores, para o entendimento do que representava o programa da CONAB. Quanto ao crescimento do número de agricultores envolvidos com o PAA, o representante da CATI observou que, na medida em que os agricultores foram percebendo o potencial do programa, em termos de comercialização da produção, a procura para a participação nas associações foi aumentando[104].

Ressaltou que, desde o início, o PAA de Adamantina teve uma perspectiva regional, principalmente pela APPRAR, tanto no envolvimento dos produtores rurais

[103] Entrevista realizada no dia 09/01/2015.
[104] O entrevistado citou o exemplo do PAA de Mariápolis, cuja associação enfrentava dificuldades para gerir o projeto da CONAB e atrasava demais os pagamentos, fato que fez com que os agricultores priorizassem as associações de Adamantina.

de outros municípios, como Mariápolis, Pracinha, Lucélia e Flórida Paulista, quanto das entidades da rede socioassistencial dessas localidades que recebiam os produtos.

As compras dos produtos da agricultura familiar para o PNAE tiveram início no ano de 2010. De acordo com as informações obtidas junto à nutricionista de Adamantina, os primeiros contratos entre a Prefeitura Municipal de Adamantina e as associações foram firmados em março de 2010, através da Chamada Pública[105], no valor de 17,8 mil reais, com a APLEMAR, e 36,9 mil reais, com a APPRAR.

A nutricionista do município de Adamantina relatou, em entrevista[106], que a iniciativa da Casa da Agricultura foi determinante para os agricultores familiares comercializarem seus produtos na alimentação escolar. Nesse ponto, enfatizou a importância do papel do extensionista da Casa da Agricultura em fazer as reuniões, envolver as associações, incentivar e mobilizar os produtores rurais. Acrescentou que também contou com a participação de outros agentes municipais, tais como da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, Assistência e Desenvolvimento Social e de Educação.

A multiplicidade de atores sociais que influenciam o processo político, quer na decisão, quer na execução ou no controle das políticas públicas, sinaliza a emergência de um modelo de sociedade multicêntrica, com vistas a relações mais horizontais e que favoreçam maior diversidade e diálogo entre os envolvidos (FLEURY, 2002).

A nutricionista frisou que a mudança no cardápio[107], em razão da compra da agricultura familiar, foi uma fase importante, a qual incluiu os funcionários do Departamento de Merenda Escolar (DME)[108], sobretudo as merendeiras. Relatou

---

[105] A Chamada Pública é o procedimento administrativo específico, o qual permite que a Entidade Executora adquira gêneros alimentícios da agricultura familiar ou de suas organizações, sem a necessidade da licitação. Devem ser detalhados na Chamada Pública os tipos e características dos produtos a serem adquiridos, quantidades, forma e cronograma de entrega e locais de entrega (FNDE, 2016). Além disso, a Chamada Pública deveria ter ampla divulgação (murais, jornais, rádios, *sites,* diários oficiais etc.), mas, na realidade, isso não ocorre, porque não se encontram as Chamadas Públicas nem mesmo no *site* das Prefeituras pesquisadas.

[106] Entrevista realizada no dia 11/02/2015.

[107] De acordo com o FNDE (2016), cabe ao nutricionista (responsável técnico) da Entidade Executora elaborar o cardápio da alimentação escolar, identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar, conforme a vocação agrícola local e a sazonalidade da produção. Em acréscimo, o cardápio tem que estar em consonância com as referências nutricionais estabelecidas nas diretrizes do PNAE e condizentes com os hábitos alimentares regionais.

[108] A nutricionista, responsável técnica pelo PNAE no município de Adamantina, estava no cargo desde o ano de 2009 e atuava no DME com a equipe composta por cerca de 50 funcionários. Em cada unidade escolar, contava, em média, com três funcionárias (merendeira, auxiliar e ajudante); no

que, anteriormente, se servia muito alimento processado ou mesmo enlatado. Em face da mudança no cardápio, as merendeiras também passaram por capacitação, para melhor aproveitamento dos produtos da agricultura familiar.

A entrevistada acrescentou que, no município, são atendidas pelo PNAE 18 unidades, sendo 16 escolas (creches, pré-escolas, escolas de Ensino Fundamental ciclo I e II e Ensino Médio) e duas entidades (APAE e o Centro Recreativo de Educação). Além disso, destacou que são servidas, em média, de 6.500 a 6.700 refeições por dia.

Quanto aos recursos financeiros repassados pelo FNDE para o município, a nutricionista ressaltou que são insuficientes para cobrir todos os custos com a alimentação escolar, razão pela qual a Prefeitura precisa realizar uma complementação com recursos próprios.

Assim, o repasse financeiro do FNDE para o município de Adamantina variou entre 428,6 mil e 498,3 mil reais, entre os anos de 2011 a 2013, com redução para 407,3 mil, no ano de 2014.[109] A redução dos repasses também se expressa na redução do número de alunos, que passou de 6.726 para 6.399 escolares, no ano de 2014, como mostrado na Tabela 13.

Tabela 13- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Adamantina (2011-2014)

Ano	Repasse Financeiro (R$)	Valor das Aquisições (R$)	%	Número de Alunos
2011	428.640,00	156.629,22	36,5	6.726
2012	444.048,00	75.222,25	16,9	6.346
2013	498.380,00	318.848,37	64,0	6.495
2014	407.376,00	319.878,80	78,5	6.399

Fonte: Plataforma de Indicadores Sociais do Governo Federal - FNDE/Dados da Agricultura Familiar - SigPC. **Org.:** Fernando Veloso.

No que tange às aquisições da agricultura familiar pelo PNAE, em Adamantina, estas variaram de 156,6 mil para 319,8 mil reais, entre 2011 e 2014, conforme o FNDE. Chama atenção a redução na compra da agricultura familiar, ano de 2012, em mais de 50%, quando foi reduzida para 75,2 mil reais.

DME, havia mais uma nutricionista, dois motoristas, uma diretora, duas funcionárias responsáveis pela limpeza e uma estagiária de nutrição.

[109] O que pode explicar a redução no repasse financeiro do FNDE para o município de Adamantina, entre os anos de 2013 e 2014, é a diminuição do número de alunos na modalidade Mais Educação (tempo integral), que tem valores diferenciados de repasse para a merenda escolar.

Os dados do FNDE referentes ao município de Adamantina, no que concerne à compra da agricultura familiar, apresentam algumas divergências com os dados disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal[110], principalmente em relação ao ano de 2012. De acordo com esse portal, o Programa de Alimentação Escolar adquiriu das associações (APPRAR e APLEMAR) 379,9 mil reais, no ano em questão.[111]

Outra fonte de dados de compra da agricultura familiar é a Casa da Agricultura de Adamantina (informação verbal).[112] A compra total da agricultura familiar pelo PNAE, no referido município, foi de 228,6 mil, em 2010; 363,0 mil, em 2011; 448,1 mil, em 2012; e 632,0 mil reais, em 2013. Conforme os dados do agrônomo da CATI, o percentual de compra da agricultura familiar, em comparação aos repasses do FNDE para o município, esteve sempre acima dos 30% exigidos por Lei, correspondendo a 54,3%, em 2010; 84,7%, em 2011; 100,9%, em 2012; e 126,8%, em 2013.

No que se relaciona aos valores e quantidades negociados pelas organizações de agricultores familiares do município de Adamantina, via PNAE, não é possível indicar com exatidão, porque as informações disponibilizadas no Portal da Transparência não são precisas.

Quanto à variedade de produtos negociados nos mercados institucionais, foi observado que o PAA possibilita que o agricultor comercialize maior diversidade de produtos (Quadro 6). Nessa localidade, por conseguinte, existe uma maior diversidade de compra em relação aos demais municípios pesquisados pelo PNAE, revelando que a mobilização entre agentes municipais, ATER (Casa da Agricultura), associações, agricultores familiares e nutricionista foi fundamental para isso ocorrer.

---

[110] Os avanços obtidos com a Lei de Transparência, na esfera federal e no estado de São Paulo, embora com alguns problemas, estão muito aquém de ser obtidos na esfera municipal. O Portal da Transparência dos municípios pesquisados praticamente inexiste, com exceção de Adamantina, e quando encontradas, as informações são incompletas ou mudam constantemente. Feita essa ressalva, consultando o Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Adamantina, verifica-se que foram adquiridos pelo "Programa Merenda Escolar" 1,5 milhão de reais das duas associações de produtores rurais, entre os anos de 2011 e 2015. Desse total, 68% foram em produtos da APPRAR e 32%, da APLEMAR.

[111] Em termos de valores da aquisição da agricultura familiar da APPRAR e APLEMAR, foram 274,7 mil, em 2012; 379,9 mil, em 2013; 558,8 mil, em 2014; e 336,5 mil reais, em 2015. Essas informações constavam no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Adamantina e foram coletadas entre os meses de janeiro e fevereiro de 2016.

[112] Informações fornecidas durante a apresentação do Agrônomo da CATI de Adamantina, feita durante o evento "Compras governamentais: Exigências e Oportunidades", realizado em Adamantina no dia 26/10/16.

Quadro 6- Variedade de produtos negociados no PAA, PNAE e PMAIS pelas associações fornecedoras de Adamantina

PAA Doação Simultânea - APPRAR (2008-2015)
acelga, agrião, alface americana, alface crespa, alface romana, almeirão, brócolis, cebolinha verde, chicória, couve, couve-flor, espinafre, rúcula, salsinha, abacate, abacaxi havaí, acerola, banana maça, banana prata, banana nanica, caqui, coco verde, coco seco, goiaba, jabuticaba, jaca, laranja pera, laranja lima, limão taiti, mamão formosa, maracujá azedo, manga haden, manga palmer, manga tommy, melancia, milho verde (espiga), romã, tangerina, poncã, uva niagara, abóbora paulista, abóbora moranga, amendoim em casca, batata doce, berinjela comum, berinjela japonesa, beterraba, cenoura, feijão, jiló, maxixe, nabo, pepino comum, pepino japonês, pimenta verde, pimentão verde, pimentão amarelo, quiabo, mandioca, repolho, tomate e vagem manteiga.
PAA Doação Simultânea – APLEMAR (2010-2015)
bebida láctea (1litro)
PNAE – APPRAR (2010-2015)
banana nanica, banana maça, tomate, goiaba, alface americana, banana maçã, repolho, milho verde, cenoura, mamão formosa, pepino, mandioca, coco verde, poncã, beterraba, ovos de galinha (caipira), abobrinha paulista, pimentão, vagem, limão, cheiro verde, couve manteiga, couve-flor, chuchu, brócolis, espinafre, brócolis, uva itália, uva rubi, batata doce, polpa de frutas (sabores), melancia, manga, acelga, espinafre e caqui.
PNAE – APLEMAR (2010-2015)
bebida láctea (200 ml e 1 litro), queijo branco frescal, leite pausterizado (1 litro) e queijo mussarela.
PMAIS – APPRAR (2012-2015)
abacaxi pérola, abóbora, abóbora paulista, acelga, acerola, alface crespa, almeirão, banana nanica, batata doce, berinjela, beterraba, brócolis, caqui, cenoura, chicória, chuchu, couve-flor, couve manteiga, cheiro verde, goiaba, limão, mamão formosa, mandioca, maracujá azedo, melancia, milho verde (espiga), ovos de galinha brancos, pepino comum, pepino japonês, pimentão, polpa de acerola, polpa de abacaxi, polpa de goiaba, polpa de maracujá, polpa de uva, rabanete, quiabo, repolho, tangerina, tomate e vagem.
PMAIS – APLEMAR (2012-2015)
leite pasteurizado (1 litro), bebida láctea (1 litro) e queijo mussarela.

Fonte: Transparência Pública do PAA – CONAB (2010-2015) e Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Adamantina (2012-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Nessa perspectiva, verificamos que a APPRAR comercializou de 25 a 30 produtos, junto à Prefeitura do município, por meio da chamada pública do PNAE, entre os anos de 2012 e 2015. Já no caso da APLEMAR, a diversidade de produtos entregue é menor, porque se trabalha somente com produtos lácteos e derivados.

Ao refletir sobre a realidade da alimentação escolar, após a inclusão dos produtos da agricultura familiar, a nutricionista destacou que a refeição servida aos

escolares revelou melhoria significativa. Acrescentou que, anteriormente, a alimentação escolar tinha pouca variedade de produtos hortifrútis, e a qualidade dos produtos adquiridos era inferior à daqueles servidos atualmente.

A diversidade de produtos comercializados pela APPRAR é imensa, dentre os quais se destacam produtos *in natura*: frutas, verduras, legumes, hortaliças e olerícolas em geral, e polpa de frutas, enquanto, na APLEMAR, têm-se os produtos lácteos[113].

De acordo com o representante da APLEMAR, o número de produtores envolvidos com o PNAE era praticamente o mesmo do PAA, por volta de 10 a 15 associados. Ele enfatizou que a bebida láctea (embalagem de 200 ml) é o carro-chefe da alimentação escolar, uma vez que as porções são individualizadas para cada aluno, além do valor do litro final ser mais compensador para a entidade. A título de exemplo, no início de 2015, o litro da bebida láctea foi negociado com preço de R$ 2,40 e a embalagem da mesma bebida, com 200 ml, foi vendida a R$ 0,90.

A Prefeitura de Adamantina compra produtos da APPRAR e da APLEMAR, tanto para o PNAE quanto para outros órgãos municipais, tais como: Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Saúde, Secretaria de Administração, Secretaria de Gabinete, Secretaria de Obras e Serviços e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.[114]

Nesse sentido, Adamantina foi uma das primeiras localidades no país que criou um programa de compra da agricultura familiar, em âmbito municipal, pela Lei Municipal nº 3.520, a qual instituiu o “Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social” (PMAIS), em 08/03/2012. O objetivo do programa é estimular a produção da agricultura familiar, melhorar o escoamento da produção e favorecer que as compras pelos órgãos públicos municipais sejam provenientes da agricultura familiar (ADAMANTINA, 2012).

O PMAIS tem, no seu arcabouço legal, a mesma lógica do PNAE. Dessa forma, estabelece, no artigo 4, que os órgãos municipais de Adamantina devem empregar, no mínimo, 30% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios *in natura* ou produtos manufaturados, para hospitais públicos, programas de saúde e assistência social, instituições de ensino, escolas públicas,

[113] De acordo com o representante da APLEMAR, a entidade negocia seus produtos lácteos com diversos supermercados, mercados e padarias no município de Adamantina, mas também vende os produtores diretamente ao consumidor final, na sede da associação.

[114] Informações disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Adamantina.

instituições de amparo social e outras entidades, mediante chamada pública da produção da agricultura familiar. O limite individual de venda por ano é de 20 mil reais e a definição de agricultura familiar segue o disposto na Lei Federal nº11.326, de 24/07/2006 (ADAMANTINA, 2012).

A respeito do PMAIS, o representante da CATI de Adamantina frisou, em entrevista, que a experiência pioneira envolveu o legislativo municipal, secretarias municipais, representantes das associações de produtores rurais, mas, sobretudo o Executivo Municipal, que esteve à frente da Prefeitura de Adamantina por dois mandatos consecutivos (2005-2008 e 2009-2012). Todavia, o agrônomo da CATI de Adamantina ressaltou que a compra do PMAIS foi mais representativa na gestão anterior (2009-2012).

As informações do Portal da Transparência da Prefeitura de Adamantina evidenciam que, entre os anos de 2012 e 2015, foram investidos 235,4 mil reais em compras de produtos das associações de Adamantina para os órgãos públicos municipais, como se observa na Tabela 14.

Tabela 14- Valor das aquisições dos produtos das associações pela Prefeitura de Adamantina pelo PMAIS (2012-2015)

Ano	APPRAR Valor (R$)	%	APLEMAR Valor (R$)	%	Total Valor (R$)
2012	70.381,36	68,2	32.880,00	31,8	103.261,36
2013	7.073,85	17,7	32.902,97	82,3	39.976,82
2014	24.991,81	42,0	34.486,50	58,0	59.478,31
2015	17.974,05	55,0	14.734,50	45,0	32.708,55

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Adamantina (2012-2015)**.**
Org.: Fernando Veloso.

Evidentemente, no primeiro ano de implantação do PMAIS, no último ano da gestão da Prefeitura (2009-2012), o valor das aquisições da APPRAR e APLEMAR foi mais representativo, um montante de 103,2 mil reais. No ano de 2013, houve redução de 61,3% dos recursos investidos, pois ficou em pouco menos de 40 mil reais. Nos anos posteriores, houve aumento, em 2014, para 59,4 mil reais e redução para 32,7 mil reais, em 2015.

Os valores do PMAIS em Adamantina são representativos, sendo que a APPRAR negociou 120,4 mil reais (51,2%) e a APLEMAR 115 mil reais (48,8%) com a Prefeitura, entre os anos de 2012 e 2015. O exemplo de Adamantina merece ser ressaltado, porque a criação do PMAIS, na escala local, denota que,

independentemente do nível de governo, federal, estadual ou municipal, quando existe vontade política e articulação entre os agentes e sujeitos sociais, a produção da agricultura familiar é inserida e priorizada nas compras públicas.

Contudo, a aproximação que existia da Casa da Agricultura com a gestão anterior foi desfeita pela gestão do atual Prefeito (2013-2016). O convênio da Secretaria da Agricultura e Abastecimento/CATI foi cancelado, e a estrutura que existia na Casa da Agricultura foi repassada para a Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, como veículos e equipamentos, além de funcionários (técnicos agrícolas, agrônomo e auxiliar de escritório).

Assim, o serviço de assistência técnica e extensão rural, que geralmente não tem a atenção devida pelo poder público municipal/estadual/federal, pois sofre com a falta de estrutura ou mesmo de recursos humanos e financeiros, está sujeito às disputas e interferências diretas de determinado grupo político que está à frente do poder executivo municipal.[115]

Com relação à APPRAR, o presidente da entidade afirmou, em entrevista[116], que a comercialização da produção era feita, sobretudo pelos mercados institucionais, ou seja, PAA e PNAE. Salientou que estavam trabalhando para ampliar a venda pelo PNAE nos municípios do entorno, todavia, também já tinham iniciado conversas e visitas a Marília e à Região Metropolitana de São Paulo, visando a ampliar o mercado da polpa de fruta.

Entre as principais dificuldades do PAA apontadas pelo presidente da APPRAR e pelo agrônomo da CATI, no período da pesquisa de campo, estava a implantação do Banco de Alimentos, no município de Adamantina, nos anos de 2013/2014. Tal fato acarretou atraso em cerca de seis (6) meses para o início do programa da CONAB e entrega dos produtos no projeto.

Quanto à alimentação escolar, o presidente da APPRAR assinalou que ainda falta visão para o agricultor em cultivar o que realmente precisa para abastecer o PNAE, que tem maior exigência em termos de qualidade e regularidade do que o PAA. Acrescentou que o valor individual para os produtores no PNAE (20 mil reais por ano) é superior ao PAA, contudo, exige maior compromisso. Por isso, o número de agricultores da associação que participam do PNAE é menor.

---

[115] No período da realização da entrevista, a Casa da Agricultura de Adamantina contava com o agrônomo responsável e outro funcionário administrativo da CATI.
[116] Entrevista realizada no dia 16/01/2015.

Nesse caso, as observações realizadas pelo presidente da APPRAR estão em consonância com as da nutricionista, para quem os agricultores precisam compreender que o PNAE não é uma doação, mas uma compra feita pela Prefeitura. Em razão disso, a nutricionista destacou que é preciso entregar produtos de qualidade e em boas condições, já que houve casos de receber produtos com problemas, sem condições de serem servidos nas refeições. Completou ainda que não são todos os agricultores que trazem problemas: dentre os 30 a 35 produtores da APPRAR envolvidos com a alimentação escolar, a maioria é compromissada.

A nutricionista de Adamantina destacou que recebia ainda produtos da APPRAR, pelo PAA, em três escolas do município, porém, após a mudança para o Banco de Alimentos, as entregas deixaram de ocorrer. No entanto, ela enfatizou que, no PAA, a maior dificuldade era a falta de planejamento por parte da APPRAR, pois não existia uma quantidade pré-estabelecida ou mesmo os tipos de produtos que seriam entregues nas escolas.[117]

A nutricionista de Adamantina relatou que, embora a compra de produtos das associações para a alimentação escolar tenha evoluído e funcionado relativamente bem, existiram alguns percalços nesse período (2010-2014). Uma das principais dificuldades foi a falta de um técnico de nutrição para avaliar e atestar a qualidade do produto recebido da APPRAR. Na sua visão, isso evitaria contratempos na avaliação dos produtos entregues, pois, quando não estivessem dentro do padrão de qualidade necessário, já seriam recusados pela própria associação.

Ao mesmo tempo, ela apontou a dificuldade em buscar os produtos na sede da APPRAR[118], no bairro rural Tucuruvi, distante cerca de cinco quilômetros da sede do município. Citou o exemplo da APLEMAR, em que a própria associação se encarrega de fazer a distribuição dos produtos nas 18 unidades atendidas pelo PNAE.

O representante da CATI em Adamantina enfatizou que uma das dificuldades da APPRAR em relação ao PNAE é apresentar o Projeto de Venda da Chamada

[117] A nutricionista relatou, na entrevista, que muitas vezes eram entregues produtos que não tinham aceitabilidade entre os escolares (jiló e berinjela, por exemplo) ou grande quantidade de determinado produto (mandioca ou abóbora), numa única entrega, causando muitos transtornos para servir esses produtos.

[118] A nutricionista acrescentou que a infraestrutura do prédio da associação em que funciona o Banco de Alimentos precisa ser melhorada, sobretudo no que tange às condições higiênico-sanitárias. O local é aberto, não tem estrados de madeira para se colocar as caixas e fardos, para não ficar em contato com a superfície, e a situação fica mais complicada em períodos de chuva, a qual acaba molhando alguns produtos.

Púbica e firmar o contrato com a Prefeitura, sem antes deixar claro para os agricultores envolvidos o que cada um vai produzir, em qual período será realizada a entrega etc. Essa falta de planejamento e definição dos critérios de seleção entre os agricultores faz com que a associação tenha de pesquisar, toda semana, quem tem produto para entregar na alimentação escolar, fato que dificulta muito a operacionalização, segundo relatou o agrônomo da CATI.

Além disso, a Prefeitura tinha de melhorar o preço pago pelos produtos. Isso tem gerado reclamações por parte dos agricultores, porque os preços estabelecidos na Chamada Pública (segundo semestre de 2014) eram inferiores aos pagos pela cotação da CONAB/SP do PAA, por exemplo. Ademais, sinalizou que havia casos de produtores que não participam da chamada pública, em razão dos preços pagos pelos produtos.

Os preços dos produtos para alimentação escolar devem ser definidos previamente pela Entidade Executora e não é critério de classificação entre os Projetos de Venda. A composição dos preços tem como base a média de preços pesquisados junto a, no mínimo, três mercados de âmbito local[119], dando-se preferência, quando houver, à feira do produtor da agricultura familiar. Ao preço final do produto devem ser incorporados todos os insumos necessários: despesas de frete, embalagens, encargos e quaisquer outros custos necessários para o fornecimento dos produtos (FNDE, 2016).

Outro problema apontado pelo agrônomo é a falta de conscientização de alguns agricultores em relação ao compromisso firmado com a associação e com o PNAE, pois, se o preço do mercado estiver melhor, em determinado período do semestre letivo, ele deixa de fornecer os produtos. A demora nos pagamentos efetuados pela Prefeitura, em determinados períodos do ano, foi igualmente apontada como um dos pontos a serem melhorados no PNAE, tanto pelo representante da APPRAR como da APLEMAR.

A falta de um cronograma do Departamento de Merenda Escolar para realizar o pedido de produtos sazonais dificultava o planejamento dos agricultores e da

[119] Quando não houver mercado local para produtos específicos, a pesquisa de preços deverá ser realizada em âmbito territorial (municípios que compõem o território rural), estadual ou nacional, respeitando essa ordem.

associação. Esse foi um dos problemas apontados pelo agrônomo da Casa da Agricultura e também pelos agricultores entrevistados[120].

A quantidade de produtos que o PNAE adquire, por contar com muitos produtos *in natura*, como frutas, hortaliças e legumes que se deterioram mais rapidamente, provoca uma dificuldade operacional. Nas localidades em que as refeições são preparadas nas próprias escolas, as quais não dispõem de equipamentos de refrigeração adequados ou mesmo de *freezer* industrial, esses são problemas que as nutricionistas, como a de Adamantina, enfrentam para gerir o PNAE (HESPANHOL, 2014).

Quanto à outra associação de Adamantina, a APLEMAR, a nutricionista ressalvou que a negociação é mais fácil, pois a variedade e quantidade de produtos negociada são menores, embora tenha havido problemas de embalagem, no início, porque os queijos não eram acondicionados a vácuo, mas com uma espécie de fecho de arame, como também não havia padronização no tamanho e peso dos produtos. Diante das reclamações, a associação buscou sanar os problemas, investiu em melhorias, visando à padronização dos produtos comercializados, como ressaltou a nutricionista.

O trabalho de fiscalização e acompanhamento do PNAE tem que ser feito também pelo CAE nos municípios. A entrevista com a representante do CAE de Adamantina[121] mostrou que esse conselho existe apenas do ponto de vista formal, de sorte que as ações estavam restritas às reuniões, quando solicitadas pela nutricionista, para a prestação de contas a ser enviada anualmente ao FNDE.

Outro fato importante a ser mencionado é a que as associações têm buscado agregar valor aos produtos comercializados. A APPRAR conta com uma agroindústria de processamento de polpa de frutas[122] implantada no ano de 2012, e

[120] No ano de 2009, foi feito o calendário dos produtos agrícolas, uma parceria da Casa da Agricultura com as associações do município. Nesse calendário, que englobava mais de 50 produtos, constam informações dos produtos cultivados e os meses em que a produção ocorria. A ideia, além de fazer a propaganda dos produtos, era facilitar os pedidos nos mercados institucionais, como também de outros consumidores do município de Adamantina (HESPANHOL, 2014).

[121] Entrevista realizada no dia 15/04/2014.

[122] De acordo com o presidente da APPRAR, depois da instalação da agroindústria de polpa de fruta, o grande desafio foi a obtenção do selo para poder comercializar a produção além dos limites municipais, isto é, em nível regional ou mesmo estadual. Salientou que o processo para obtenção do selo foi trabalhoso e demorado, em função do excesso de burocracia dos órgãos reguladores. A associação, após uma série de adequações na estrutura física do prédio, trâmite de documentação, diversas visitas dos técnicos, conseguiu o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), no final do ano de 2014, que autoriza a comercialização por cinco (5) anos das seguintes polpas: acerola, manga, maracujá, morango, abacaxi, abacaxi com hortelã, uva e goiaba.

com *packing house*[123] instalado no ano de 2016. Inicialmente, os produtos (polpa de frutas e miniprocessados) eram comercializados com a marca “BIO Bem” e, posteriormente “Armazém do Campo” [124].

De modo geral, os agricultores familiares contam com dificuldades para diversificar a produção, seja para aumentar a variedade de produtos, como também para promover a diferenciação destes no mercado. Nesse cenário, os agricultores familiares negociam majoritariamente produtos hortifrútis *in natura*, altamente perecíveis e menor valor agregado. Nesse cenário uma das alternativas de agregação de valor é o miniprocessado, pois permite que os agricultores familiares organizados coletivamente (associações e/ou cooperativas) ganhem escala de produção e diferenciação, por meio de procedimentos que permitam processar diversos tipos de vegetais: higienizar, descascar, cortar, picar, mixar e embalar os produtos. Além disso, as exigências sanitárias não são tão altas, comparadas aos empreendimentos de produtos de origem animal (SILVA, 2014).

A Figura 9 ilustra os tipos de produtos com agregação de valor dos empreendimentos da APPRAR, expostos no evento sobre os programas de Compras Governamentais realizado no município de Adamantina no mês de outubro de 2016. Os produtos (mandioca descascada e embalada, cenoura ralada, repolho picado, cheiro verde picado, couve fatiado e vagem picada) e as polpas de frutas (maracujá, abacaxi, goiaba, uva, acerola, etc.) possuem grande potencial para comercialização no PNAE, como no mercado convencional.

O presidente da APPRAR acrescentou que a associação contava com um gestor, contratado no ano de 2014, para gerenciar os empreendimentos de agregação de valor, a fim de ampliar o mercado da entidade, não ficando restrito apenas aos programas de compra governamental.[125] No entanto, a contratação desse profissional gerou inúmeras divergências entre os associados, porque vários agricultores familiares declararam nas entrevistas que, devido ao alto custo dos seus vencimentos, ele não gerava o retorno necessário na ampliação de mercado para a associação.

---

[123] É uma mini-indústria de beneficiamento de olerícolas, que possibilita classificar, lavar, picar e embalar os produtos.

[124] A logomarca “BIObem” não foi registrada pela associação, no período em que estava sendo gestado o Plano de Negócios do Microbacias II, e outra empresa o fez. Assim, a APPRAR teve que criar uma nova logomarca, “Armazém do Campo”.

[125] É nesse período da contratação do gestor que o número de agricultores familiares participantes da APPRAR no PAA tem crescimento significativo.

Figura 9- Produtos comercializados pela APPRAR de Adamantina expostos no evento de Compras Governamentais no mês de outubro de 2016

Fonte: Trabalho de Campo 2016. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 10- Bebida láctea e leite pausterizado comercializado pela APLEMAR de Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2013. **Autor:** Fernando Veloso.

O caso da APLEMAR é diferente. Como foi implantado um laticínio em 2005, a associação faz o beneficiamento do leite e comercializa os produtos lácteos (queijo frescal e mussarela, bebida láctea e leite pasteurizado) com a marca “Jóia” (ver Figura 10). De acordo com seu diretor, em entrevista[126], uma das dificuldades da entidade é possuir apenas o Selo de Inspeção Municipal (SIM), o que impossibilita a comercialização dos produtos além dos limites de Adamantina. O diretor da entidade também destacou que os preços pagos pelo PAA, na bebida láctea, em determinados períodos do ano, não asseguravam retorno econômico para os produtores rurais, já que eles conseguiam melhores preços negociando diretamente no mercado local. Enfatizou que, no caso do processamento da bebida láctea, os custos de produção, encargos com embalagens, ingredientes e funcionários não são levados em conta e acabam sendo descontados do valor da cota individual do PAA. Por isso, enviava o projeto para a CONAB somente quando o valor da bebida láctea garantia maior retorno monetário para os produtores.

Outro ponto sublinhado pelo representante da APLEMAR é que alguns dos associados que desenvolvem a pecuária leiteira também são associados da APPRAR e preferem cultivar algum tipo de produto agrícola e participar do PAA pela outra associação[127].

Os representantes de ambas as associações (APPRAR e APLEMAR) mencionaram, como principal dificuldade, a burocracia existente na gestão do projeto do PAA, como coleta de assinaturas, pagamento para os produtores e prestação de contas, assim como a necessidade de melhoria de preços da tabela da CONAB para os produtos comercializados.

Em Adamantina, verificamos uma rede de interação com maior articulação entre os agentes locais, associações e agricultores familiares, por meio de ações conjuntas pela extensão rural (CATI) em parceria com o poder público municipal, ao priorizar as cadeias produtivas (frutas, hortaliças, olerícolas e leite).

Silva (2014) enfatiza que nos municípios onde a compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE obteve melhores resultados, gestores municipais, agricultores familiares e técnicos de ATER se reuniram e trocaram informações sobre o funcionamento do programa. Sendo assim, a rede é necessária de forma

[126] Entrevista realizada no dia 12/03/2015.
[127] Tal situação foi averiguada por Silva (2015), ao analisar os mercados institucionais da agricultura familiar no município de Adamantina.

que os atores e sujeitos envolvidos com o PNAE atuem de forma articulada, para que o programa se efetive.

Embora em Adamantina existam divergências em relação a alguns aspectos operacionais do PAA, na modalidade Doação Simultânea, PNAE e PMAIS ou mesmo entre os agentes envolvidos, o processo de esvaziamento das ações da Casa da Agricultura e isolamento do agrônomo da CATI, na gestão da Prefeitura Municipal (2013-2016), em contrapartida, centralizando os recursos e ações junto à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, ainda não comprometia o funcionamento dos programas, no período da pesquisa de campo.

Dessa forma, houve o fortalecimento das associações de produtores rurais com recursos obtidos na escala municipal, estadual e federal, através da cessão de espaço físico e recursos financeiros para compra de diversos equipamentos do laticínio e da indústria de polpa[128], realização de palestras, cursos e encontros regionais que contam como parceiros CATI, MDA, CONAB, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE) e Centro Universitário de Adamantina (UNIFAI).

A articulação e parceria que existe entre poder público municipal e as associações de Adamantina remontam à metade dos anos 2000. Nesse sentido, a Prefeitura de Adamantina forneceu espaço físico para a APLEMAR implantar o laticínio, por meio de cessão de uso[129], no caso, um terreno no bairro Itamarati.

A APPRAR, por seu turno, está instalada no antigo prédio de uma escola estadual no bairro rural Tucuruvi, sendo que, nessa área, foram instaladas as indústrias de polpa de frutas e minimamente processados (*packing house*). O processo de cessão de uso da área para a APPRAR e o governo estadual encontra-se em tramitação.

A Prefeitura de Adamantina, fundamentada em Leis Municipais, transfere recursos financeiros, por meio de convênios, para as associações investirem nos empreendimentos de agregação de valor, conforme relacionamos no Quadro 7.

[128] Todavia, com a mudança do executivo municipal, no ano de 2013, esse apoio diminuiu, seja com o fim do convênio SEIA/CATI, seja nos repasses financeiros que a Prefeitura fazia diretamente para as duas associações (APPRAR e APLEMAR).

[129] A cessão de uso é o procedimento que permite a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, por tempo certo ou determinado. No caso da APLEMAR, a cessão de uso foi feita por 10 anos, através da Lei complementar n° 194, de 24/05/2012, podendo ser prorrogado esse prazo, após autorização do poder legislativo.

Entre os anos de 2006 e 2011, os convênios feitos pelo Executivo municipal para as associações de produtores rurais somaram 404 mil reais.

Quadro 7- Convênios da Prefeitura Municipal de Adamantina com a APPRAR e APLEMAR (2006-2011)

Lei Municipal	Objetivo	Associação	Valor (R$)
Lei n° 3.180 de 20/04/2006	Fomentar a "Usina de resfriamento e beneficiamento de leite" e fornecimento de veículo para o transporte de leite.	APLEMAR	21.000,00
Lei n° 3.532 de 31/05/2006	Custear o início da instalação da "Usina de resfriamento e beneficiamento de leite". [130]	APLEMAR	12.000,00
Lei n° 3.179 de 20/04/2006	Incentivar a cadeia produtiva da fruticultura no município, no contexto do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - PEMH.	APPRAR	50.000,00
Lei n° 47 de 30/08/2011	Compra dos equipamentos para a agroindústria de polpa.[131]	APPRAR	250.000,00
Lei n° 3.453 de 16/03/2011	Refeito o convênio visando ao fomento da "Usina de resfriamento e beneficiamento de leite".	APLEMAR	71.000,00
Total			**404.000,00**

Fonte: Câmara Municipal de Adamantina. **Org.:** Fernando Veloso.

No caso da APLEMAR, os repasses foram feitos para implantação e manutenção do laticínio (Usina de beneficiamento e resfriamento de leite) e disponibilidade de veículo para transporte de leite, no valor 104 mil reais, 25,7% do total. Já para a APPRAR, o primeiro, a fim de fomentar a cadeia produtiva da fruticultura, no período em que estava sendo implantado o PEMH em 2006; o segundo, para a compra de equipamentos da agroindústria de polpa de frutas em 2011, cujos valores somados contabilizam 300 mil reais, 74,3% do total.

Os repasses feitos pela Prefeitura de Adamantina constam no Portal da Transparência, sendo os empenhos financeiros distribuídos ao longo do ano civil e encerrados no ano de 2014. Entre os anos de 2012 e 2014, os repasses financeiros através dos convênios com a APPRAR e a APLEMAR somaram 191 mil reais. Além

[130] No artigo 4 da referida Lei Municipal, ficava autorizado o convênio com as Faculdades Adamantinenses Integradas (FAI) para fornecer estagiários e treinamento do corpo técnico para o laticínio. Além disso, a APLEMAR deveria devolver à Prefeitura Municipal de Adamantina, sob a forma de produto, 1.000 litros de leite ao mês.

[131] Dentre os equipamentos estão: lavador de frutas, esteira de seleção, elevador de frutas, fatiador de frutas, despolpadeira, tanque de armazenamento de polpa, bomba helicoidal positiva, pasteurizador tubular, tanque-pulmão, embaladeira, tacho concentrador para polpa de frutas e doces, banco de frios e câmara de congelamento.

disso, em 2009, a APPRAR e a APLEMAR receberam *kits* do PEMH, contendo mesas e armário de aço para escritório, computador e impressora a *laser*.

Esses elementos foram determinantes para a construção dos primeiros projetos do PAA (2008/2009) e o fortalecimento dos mercados institucionais, como o PNAE, iniciado em 2010, e para a implementação do PMAIS em 2012, iniciativa pioneira de criação de um mercado institucional em âmbito municipal.

Os mercados institucionais possibilitaram que as duas associações de Adamantina se constituíssem em importantes espaços de mediação com diversas instituições e com o poder público municipal, a fim de que os agricultores participassem dos programas (HESPANHOL, 2014).

O PAA, PNAE e PMAIS foram potencializados com a participação das associações nos planos de negócios do Projeto Microbacias II.[132] De acordo com a CATI (2013), o "Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado" tem como objetivo fortalecer as organizações dos agricultores familiares, pelas cadeias produtivas (leite, frutas, café, mel, ovinos etc.) para inserção no mercado. Trata-se de uma política estadual, com financiamento parcial do Banco Mundial, a ser executado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por intermédio da CATI e da Secretaria do Meio Ambiente, via Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN). Com valor total de US$ 130 milhões, deveria ser executado inicialmente num período de cinco anos (2011-2015), mas foi prorrogado até o mês de setembro de 2017.

Por intermédio do Microbacias II[133], as duas associações têm procurado investir na agregação de valor a seus produtos (ver Figuras 9 e 10). A APLEMAR[134], com esses recursos, realizou diversas adaptações na estrutura física do prédio onde está instalado o laticínio, na compra de novos equipamentos (tanques de expansão, câmara fria, pasteurizador, embalador a vácuo e caminhão para transporte do leite com tanque isotérmico).

---

[132] O Microbacias II tem como principais estratégias: a) aumentar a produtividade e a melhoria da qualidade dos produtos; b) integrar melhores práticas de manejo do solo e da água e sistemas de produção mais competitivos e sustentáveis; c) fortalecer a capacidade organizacional e gerencial das organizações de produtores rurais; d) promover uma participação mais ativa dos agricultores familiares e suas organizações (associações, cooperativas), para se integrarem de forma competitiva às cadeias produtivas, nas regiões onde há uma vantagem comparativa.

[133] Para mais detalhes sobre o Microbacias II, consultar Neves Neto (2013).

[134] O Plano de Negócios aprovado pela APLEMAR foi no valor de 709,6 mil reais.

No caso da APPRAR[135], os recursos foram usados para a construção da estrutura física e compra de equipamentos (câmara fria, balanças digitais, lavadora de vegetais, triturador, cortadora e raladora de legumes e hortaliças, seladora a vácuo, caixas plásticas, caminhão baú com tanque isotérmico, entre outros equipamentos) para a mini-indústria de produtos minimamente processados que visa a agregar valor nas verduras e hortaliças, de sorte a facilitar a entrega nos mercados institucionais e no mercado convencional.

Essas iniciativas, tanto da APPRAR como da APLEMAR, para agregação de valor, empregam produtos originados da própria agricultura familiar e promovem canais de comercialização em nível local e regional, constituindo redes locais em que os atores individuais ou coletivos buscam um conjunto de recursos nas diferentes dimensões do território (econômica, política, social, organizacional, tecnológica e simbólica) (ALMEIDA et al., 2006; HAESBAERT, 2007).

A multiplicidade escalar, abordada na Parte I deste trabalho, entre os diferentes níveis de governo, se sobrepõe na escala local e necessita de determinados (re)arranjos na política da escala, para atender diretamente aos sujeitos sociais. A construção dos mercados institucionais na escala local revela a complexidade de processos, agentes e sujeitos envolvidos, que a análise geográfica tem capacidade de desvendar.

Os produtos comercializados pela APPRAR e APLEMAR evidenciam como as associações sediadas em Adamantina produzem uma diversidade de frutas, verduras, legumes, hortaliças, tubérculos, produtos de origem animal (leite) ou mesmo na agregação de valor, como no caso da polpa de frutas e dos produtos minimamente processados (APPRAR), queijo mussarela e frescal, leite pasteurizado e bebida láctea (APLEMAR).

Essa gama de produtos é produzida em Adamantina e seu entorno, sendo consumida com base nos circuitos curtos de produção e consumo via mercado institucional, PAA, PNAE e PMAIS. Assim, não entram na lógica da produção e distribuição de atacadistas que negociam nos grandes centros de distribuição, tais como CEASA e CEAGESP, por exemplo.

A participação dos produtores no PNAE e PMAIS é reduzida em comparação ao PAA, pois as exigências e compromisso na entrega e a quantidade estabelecida

[135] O Plano de Negócios aprovado pela APPRAR foi no valor de 1,1 milhão de reais.

pela nutricionista exige escala e regularidade para entrega dos produtos. Todavia, entre os municípios pesquisados, Adamantina é o que contava com maior número de agricultores envolvidos nos programas.

6.2 Os Mercados Institucionais em Paulicéia

Em Paulicéia, o PAA começou a ser executado no ano de 2008, através da ASPRAR, localizada no Assentamento Regência. Nesse ano, houve a participação de 14 agricultores e o projeto aprovado foi no valor de 42 mil reais. Outra organização coletiva do mesmo Assentamento, a AAFAR, teve seu primeiro projeto aprovado no PAA no ano de 2010, com 22 agricultores, num valor de 99 mil reais, conforme demonstrado na Tabela 15.

Tabela 15- Valores do PAA e número de agricultores fornecedores na modalidade Doação Simultânea por associação no município de Paulicéia (2008-2015)

Ano	Associação	Valor R$	Total de Agricultores
2008	ASPRAR	42.000,00	14
2009	AAFPASA	80.500,00	23
2010	AAFPASA	103.500,00	23
2010	AAFAR	99.000,00	22
2011	AAFAR	190.350,00	28
2011	ASPRAR	88.830,00	21
2011	AAFPASA	97.290,00	21
2012	ASPRAR	88.828,00	21
2012	AAFAR	219.960,00	52
2014	ASPRAR	124.000,00	20
2014	AAFAR	322.400,00	52
2015	ASPRAR	168.000,00	21
	Total	**1.624.658,00**	----------

Fonte: EDR de Dracena (2014) e Transparência Pública do PAA – CONAB. **Org.:** Fernando Veloso.

Cabe ressaltar que, em Paulicéia, outra associação também participava do programa da CONAB, a AAFPASA, do assentamento Santo Antônio. Essa associação teve três projetos do PAA aprovados, entre os anos de 2009 e 2011, no valor total de 281,2 mil reais.

Contudo, essa associação apresentou problemas e sofreu denúncias de irregularidades, de modo que o projeto foi suspenso, no ano de 2011. A Polícia

Federal esteve no Assentamento Santo Antônio, a fim de investigar e apurar as denúncias. Os associados ligados à Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antônio - AAFPASA e o presidente prestaram depoimento e estão respondendo na Justiça, pelas irregularidades, como recebimento de valores sem a entrega de produtos; utilização da cota de outros produtores, para aumentar a cota de participação; uso indevido do talão de nota dos produtores; ou seja, houve o desvirtuamento no objetivo principal do programa.

De acordo com as normativas operacionais da CONAB, as penalidades estabelecidas para irregularidades no PAA são para os agricultores, as associações e as unidades recebedoras de produtos, indo desde advertência formal; multa inicialmente de 0,5% sobre o valor total do projeto e, no caso de reincidência, de 5%; suspensão do estabelecimento de contratar projetos por dois (2) anos; inidoneidade com a administração pública; inclusão dos infratores no cadastro federal restritivo; cobrança dos recursos utilizados indevidamente, por meio de Guia Recolhimento da União.

Entre os anos de 2008 e 2015, foram destinados pelo PAA para Paulicéia um total de 1,6 milhão de reais. Deste total, 51,2% dos recursos foram para a AAFAR, em quatro projetos; 31,5% para a ASPRAR, em cinco projetos; e 17,3% para a AAFPASA, em três projetos.

As associações de Paulicéia também apresentam problemas na execução programa, como reflexo da disputa interna no Assentamento Regência[136], que remontam ao período da luta pela terra e de assentamento das famílias. Desse modo, duas associações foram criadas para angariar os recursos do INCRA, como crédito de instalação, tanques de resfriamento para a produção de leite, no mesmo assentamento.

A AAFAR foi fundada em 1998, antes mesmo da regularização do Assentamento Regência, e a ASPRAR, no ano de 2005, após as famílias já terem sido assentadas em 2004. A presidente da AAFAR destacou, em entrevista[137], que o Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF) de Tupi Paulista, juntamente com o representante estadual do INCRA/SP, contribuíram para montar o primeiro projeto do PAA aprovado pela CONAB. Nesse sentido, contou com a ajuda de uma cooperativa do Vale do Ribeira ligada à Confederação do Sindicato. No

[136] Essa disputa é anterior à implantação do assentamento das famílias, no município de Paulicéia.
[137] Entrevista realizada no dia 19/09/14.

projeto da associação, incluiu, além de agricultores do assentamento, produtores da base de atuação da referida entidade sindical (Paulicéia, Monte Castelo, Santa Mercedes e Tupi Paulista).

Na sua visão, o poder público municipal e o agrônomo que estava à frente da Casa da Agricultura, na oportunidade (2008), priorizavam os assentados ligados à outra associação do Assentamento Regência, principalmente na montagem do projeto para ser enviado à CONAB.

A presidente da AAFAR apontou igualmente a dificuldade dos assentados com relação ao transporte da produção, para entregar nas entidades cadastradas em Paulicéia, Panorama e Ouro Verde.

Em virtude dessa dificuldade, um agente religioso ligado à Igreja Evangélica do município de Ouro Verde[138] enviava um caminhão para buscar a produção, sem nenhum controle de pesagem ou qualidade, recolhendo todo tipo de produto para distribuir naquela localidade. Em sua opinião, esse fato gerou um grande desserviço para os agricultores de Paulicéia, tanto no Assentamento Regência como no Santo Antônio, pois não existia controle algum do que era de fato entregue ou de qual produtor fazia ou não as entregas.

Apontou também dificuldades na gestão do projeto, em razão do excesso de documentação que precisa ser apresentada para a participação no programa da CONAB. Porém, ressaltou que uma das filhas de um assentado da associação é que ajuda na fase de organizar e preencher a documentação do projeto, na execução e na prestação de contas.

Por sua vez, a ASPRAR de Paulicéia teve igualmente problemas com a troca de presidente da associação, fato que demonstra que há baixo envolvimento do grupo de produtores na tomada de decisões, deixando eventuais dificuldades, tanto no envio da proposta como na execução do projeto, somente para o presidente da entidade. Cabe destacar que, desde 2008, quando o PAA começou a ser executado por essa associação, ela já teve três presidentes.

O então presidente da ASPRAR[139] destacou que a falta de apoio e ajuda da Prefeitura ou mesmo da Casa da Agricultura dificultou a elaboração do projeto, bem

[138] A Igreja Evangélica Pentecostal de Ouro Verde estava cadastrada com entidade beneficiária do PAA nos projetos das duas associações do Assentamento Regência (AAFAR e ASPRAR) e do Assentamento Santo Antônio (AAFPASA).

[139] Entrevista realizada no dia 19/09/14. O presidente da ASPRAR estava deixando o cargo, no mês de setembro de 2014.

como as mudanças feitas pela CONAB, com maior rigor na documentação e na necessidade das assinaturas das pessoas envolvidas (agricultores, Setor de Assistência Social e agrônomo). Somada a isso, aludiu à sua falta de experiência na elaboração do projeto e de instrução formal, já que enviar o projeto de forma eletrônica envolve conhecimentos em informática.

O presidente da ASPRAR ressaltou que começou a elaborar a documentação para enviar à CONAB no mês de outubro de 2013, mas que o projeto foi aprovado apenas em julho de 2014.[140] Assinalou também que teve despesas com combustível nas idas e vindas do assentamento até o núcleo urbano de Paulicéia e de Tupi Paulista[141] e com o serviço particular de um escritório de contabilidade, para conseguir elaborar a proposta, deixando de lado o trabalho no próprio lote. Ele se mostrou decepcionado com os demais membros da associação, os quais começaram a questionar o porquê dos gastos financeiros que foram pagos com recursos da associação.

Enfatizou igualmente que, na gestão anterior da associação, as coisas não eram tão rígidas, afirmando que havia produtor que nem produzia, mas que recebia a cota. Salientou, também, que os demais membros da associação não entendem que o PAA mudou, tem novas regras, as quais precisam ser seguidas. Ou, ainda, que isso não é determinado pelo presidente da associação, mas pela própria CONAB.

Um dos principais pontos de divergência entre as associações de Paulicéia, que ficou claro quando conversamos com os agricultores, é o percentual que cada entidade cobrava para a manutenção do projeto do PAA. Na AAFAR, o percentual cobrado da cota de participação do PAA é de 8%, enquanto, na ASPRAR, é de 5%.

De acordo com a representante do Setor de Assistência Social de Paulicéia[142], nos primeiros projetos do PAA não existiam regras definidas para entrega, ou mesmo para a quantidade e qualidade dos produtos. A Prefeitura deu suporte para que o PAA fosse reativado, no ano de 2014, já que não houve projeto no ano anterior. O poder público municipal centralizou as entregas das duas

[140] O entrevistado acrescentou que conseguiu organizar toda a documentação no final do ano de 2013. Mas, em razão de ter mudado o ano civil (2014), teve que refazer toda a documentação, fato que gerou certo impasse, pois foi necessário alterar a proposta e novamente colher as assinaturas dos envolvidos. Diante disso, o projeto só foi aprovado pela CONAB em julho de 2014.
[141] O agrônomo da CATI de Tupi Paulista é quem fez a documentação da DAP jurídica para a ASPRAR.
[142] Entrevista realizada no dia 30/07/2014.

associações (AAFAR e ASPRAR), conforme as normativas da CONAB, custeando o transporte por meio do envio do caminhão e de funcionários aos Assentamentos Rurais para retirar os produtos.

Para o agrônomo que atua como Assistente Técnico de Planejamento, no EDR de Dracena[143], um dos principais pontos que diferenciam o PAA do PNAE é que, no caso do primeiro, se criou uma cultura entre os agricultores segundo a qual é possível entregar de tudo o que se produzir na unidade produtiva, acabando-se por não atentar para a questão da qualidade dos produtos.[144] No caso da compra da agricultura familiar para o PNAE, ele afirmou ser essencial que se entreguem produtos de qualidade, e as nutricionistas têm razão de não aceitar determinados produtos que geralmente são entregues no PAA. Esse fato gera impasse entre agricultores, associações, técnicos de ATER, secretários, prefeitos e nutricionistas.

Outra dificuldade do PNAE é que, geralmente, os produtores não cultivam os produtos que teriam comercialização certa na alimentação escolar. Cita o exemplo de que boa parte prefere cultivar apenas alface, mandioca e abóbora. Os produtores rurais que se sobressaem são aqueles que cultivam outros tipos de produtos, como cenoura, vagem, goiaba, entre outros. Todavia, na região de Dracena, a falta de mão de obra, nas propriedades rurais, é um problema sério, bem como a idade avançada dos produtores, muitos contando com a aposentadoria, o que de certo modo inviabiliza esse tipo de investimento que o programa da alimentação escolar requer.

Ressaltou que, nas cidades de menor porte, as quais não contam com um técnico concursado da CATI, na Casa da Agricultura, a situação fica ainda mais complicada, pois o componente político entra em cena. Dessa forma, existe tanto a pressão política na escala local para não comprar produtos de determinados agricultores ou, ainda, pressionam a nutricionista para aceitar a quantia de produtos, mesmo que ela não esteja de acordo. Desse modo, acaba ocorrendo um desvirtuamento do PNAE, nos moldes do PAA.

No que tange à compra dos produtos da agricultura familiar, a nutricionista responsável pelo PNAE em Paulicéia relatou[145] que teve a experiência de comprar produtos dos assentamentos, nos anos de 2011 e 2012. Na oportunidade, a compra

[143] Entrevista realizada no dia 30/07/2014.
[144] Frisou que a CONAB, por meio de normativas, no decorrer dos anos, foi alterando as formas de controle para exigir a qualidade nos produtos entregues.
[145] Entrevista realizada no dia 12/02/2015.

de produtos para alimentação escolar foi tanto do Assentamento Regência quanto do Santo Antônio, por meio da AAFAR.

A nutricionista de Paulicéia enfatizou que teve diversos problemas, nesse período, porque os agricultores do município não tinham quantidade de produtos para ofertar ou acabavam comprando de terceiros, para repassar para a alimentação escolar. Em consequência, ocorria a entrega de produtos com baixa qualidade. Apontou que uma das dificuldades era a falta de orientação para cultivar produtos que podem ser utilizados na alimentação escolar, já que eles queriam entregar apenas mandioca e abóbora, cultivos que, na sua visão, não demandam muitos tratos culturais.

Também houve a experiência de entrega da polpa de acerola, contudo, não tinham as condições de higiene e armazenamento necessários, porque batiam a acerola de forma improvisada, em liquidificadores domésticos, e acondicionavam a polpa da fruta em garrafas *pet* reaproveitadas de refrigerante. [146]

Quando indagada sobre a realização de reuniões com as associações e agricultores familiares do município, a respeito do funcionamento da compra para o PNAE, em Paulicéia, a nutricionista respondeu que foram feitas no ano de 2012. Na sua visão, quem teria de estar à frente disso não é Departamento de Merenda Escolar, mas a Casa da Agricultura, já que essa entidade tem contato direto com os produtores. Destacou que existe uma disputa entre os agricultores familiares de Paulicéia, a qual não os deixa trabalhar de forma conjunta, ressaltando que, nas últimas Chamadas Públicas do PNAE de Paulicéia (a Prefeitura faz apenas uma chamada pública por ano), as associações do município nem participaram.

A representante da AAFAR relatou que a entidade entregou produtos no PNAE, em Paulicéia, nos anos de 2011 e 2012. Para ela, em face da mudança no poder executivo municipal (2013) e alterações na Chamada Pública, com a entrega dos produtos tendo de ser feita de forma individual, ao invés de coletiva, por meio da associação, eles optaram em não mais participar.

Em Paulicéia, para cumprir o percentual mínimo de 30% dos recursos do FNDE destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar, tem-se realizado a compra de produtos das associações de fora do município, ou seja, da Associação

[146] Outro exemplo citado pela nutricionista de Paulicéia foi que recebeu, em algumas ocasiões, como forma de incentivá-los, pois não constavam na Chamada Pública, pães caseiros e queijo frescal, todavia, que não apresentavam condições sanitárias adequadas para serem servidos aos escolares.

dos Produtores Rurais de Dracena (APRD) e da Associação do Bairro Monteiro de Panorama – Agromonteiro, de Panorama.

A nutricionista destacou que a Prefeitura de Paulicéia tem comprado acima do exigido pela Lei de 2009. A entrevistada envia o pedido semanal para o Setor de Compras e Licitações, que faz o contato via *e-mail* com as associações APRD e Agromonteiro, as quais realizam as entregas na cozinha-piloto[147] do município, e depois é feito o pagamento pela Prefeitura.

O Departamento de Merenda de Paulicéia contava com nove (9) funcionários, sendo sete (7) merendeiras e dois (2) motoristas. O PNAE atendia a cinco (5) escolas e a dois (2) projetos assistenciais do município, servindo em média 1.500 refeições diárias, como relatou a nutricionista.

Conforme os dados do FNDE, o repasse financeiro do PNAE para Paulicéia variou de 109 mil e 205,4 mil reais, entre os anos de 2011 e 2014. Em relação ao número de alunos, o PNAE atendeu a 1.699 escolares, em 2011, e 1.758, em 2014, como representado na Tabela 16.

Tabela 16- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Paulicéia (2011-2014)

Ano	Repasse Financeiro (R$)	Valor das Aquisições (R$)	%	Número de Alunos
2011	109.020,00	4.673,83	4,3	1.699
2012	115.068,00	18.809,40	16,3	1.649
2013	124.820,00	47.692,10	38,2	1.677
2014	205.480,00	72.551,13	35,3	1.758

Fonte: Plataforma de Indicadores Sociais do Governo Federal - FNDE/Dados da Agricultura Familiar - SigPC. **Org.:** Fernando Veloso.

Chama a atenção o aumento expressivo no repasse federal, que foi de 64,6%, entre os anos de 2013 e 2014, enquanto a variação dos escolares era de apenas 4,8%. Um fato que pode explicar é o número de alunos no Programa Mais Educação (tempo integral), num total de 544 alunos, cujos valores *per capita* repassados são maiores.

[147] Nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, as refeições são feitas nas próprias escolas. Em Paulicéia, uma parte da refeição é preparada na cozinha-piloto e depois enviada para as escolas e os projetos assistenciais, com exceção de duas creches municipais, nas quais a preparação das refeições é feita nas próprias unidades. A preparação de refeições para a merenda escolar de forma centralizada também foi analisada por Aristides (2013), no município de Pirapozinho.

Sobre o repasse federal para o PNAE, a nutricionista de Paulicéia ressaltou que o valor é insuficiente e que a Prefeitura também tem que fazer a contrapartida, para complementar o orçamento. Quanto ao CAE de Paulicéia, verificamos situação parecida com os de Adamantina e Tupi Paulista, uma vez que este é constituído apenas do ponto de vista formal, carecendo de ação efetiva no acompanhamento e fiscalização do PNAE. As reuniões são feitas apenas no período de prestação de contas e preenchimento dos formulários a serem enviados ao FNDE.

Com relação à aquisição da agricultura familiar pelo PNAE, esta foi de apenas 4,6 mil reais, em 2011, aumentando para 72,5 mil reais, em 2014. Ao se comparar ao percentual exigido pela Lei de 2009, o valor de 2011 representava 4,3%; em 2012, era de 16,3%; em 2013, era de 38,2%; e, em 2014, era de 35,3%.

Os dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Paulicéia a respeito do PNAE apontam que foram comprados 100,8 mil reais, em 2014, e 89,7 mil reais, em 2015. Desse total, 69,2% foram compras feitas da APRD de Dracena e 28,7% da Agromonteiro de Panorama.

A nutricionista de Paulicéia declarou que os produtos da APRD de Dracena são de boa qualidade e que a entrega ocorria de forma constante. Esta teve início no ano de 2013, sendo realizada uma vez por semana (terças-feiras) e, dentre os produtos comercializados, estão: tomate, cenoura, abóbora paulista, abóbora cabotiá, couve manteiga, couve-flor, almeirão, alface, mamão, laranja, banana nanica, banana maçã e polpa de fruta. Por sua vez, da Associação do Bairro Monteiro de Panorama – Agromonteiro, são negociados leite pasteurizado e bebida láctea.

A nutricionista de Paulicéia relatou que, depois da compra dos produtos da agricultura familiar, houve o enriquecimento do cardápio, acrescentando que consegue comprar com preços melhores do que no “pregão” [148], além de utilizar produtos sazonais nas refeições, principalmente frutas.

No Quadro 8, relacionamos os produtos comercializados pelas associações que participam do PAA e do PNAE, no município de Paulicéia. A variedade de produtos comercializados pelas duas associações que participam do PAA é grande. Em resumo, tanto a AAFAR como a ASPRAR produzem mais de 40 produtos *in*

[148] O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.

natura, entre legumes, verduras, hortaliças e frutas; em acréscimo, constava ainda o fornecimento de peixes (traíra, piau e tilápia) no programa da CONAB, entre os anos de 2010 e 2015.

Quadro 8- Variedade de produtos negociados no PAA e no PNAE pelas associações fornecedoras em Paulicéia

PAA Doação Simultânea – ASPRAR (2008-2015)
abóbora, abóbora moranga, abobrinha paulista, abobrinha italiana, acerola, alface crespa, alface americana, almeirão, banana maça, batata doce, berinjela, beterraba, caju, cará, cebolinha, cenoura, cheiro verde, coco verde, coco seco, couve, feijão, feijão corado (vagem), jiló, laranja pera, limão taiti, mamão formosa, manga haden, maracujá azedo, maxixe, milho (pipoca), mostarda, pepino japonês, pimenta verde, pimenta cambuci, pimentão verde, quiabo, rabanete, mandioca, repolho, rúcula, salsa, poncã, tangerina, tomate, tomate cereja, peixe (traíra) e vagem manteiga.
PAA Doação Simultânea – AAFAR (2010-2014)
abóbora moranga, abobrinha paulista, abobrinha italiana, alface crespa, alface americana, almeirão, acelga, acerola, banana maça, banana prata, batata doce, berinjela, beterraba, carambola, cebolinha, cheiro verde, chicória, coco verde, coco seco, couve, couve-flor, escarola, espinafre, feijão, feijão corado (vagem), graviola, jabuticaba, jaca, jiló, laranja lima, laranja pera, limão taiti, mamão formosa, manga haden, maracujá azedo, maxixe, milho verde (espiga), pepino comum, pepino japonês, peixe (piau, tilápia e traíra), pimenta verde, pimentão verde, quiabo, mandioca, repolho, rúcula, salsa, poncã, tomate rasteiro, tomate cereja e uva niagara.
PAA Doação Simultânea – AAFPASA (2009-2011)
abóbora, acerola, alface crespa, almeirão, banana maçã, batata doce, berinjela, cheiro verde, coco verde, feijão, limão taiti, mamão formosa, maxixe, melancia, milho verde (espiga), pimenta verde, pimentão verde, queijo minas frescal, quiabo, mandioca, rúcula e poncã.
PNAE – AAFAR (2011-2012)
abóbora, mandioca, polpa de acerola, cenoura, cheiro verde, pão caseiro e queijo frescal.
PNAE – APRD de Dracena (2013/2015)
tomate, cenoura, abóbora paulista, abóbora cabotiá, couve manteiga, couve-flor, almeirão, alface, mamão, laranja pera, banana nanica, banana maça e polpa de fruta.
PNAE - Agromonteiro de Panorama (2013/2015)
leite pausterizado (1litro) e bebida láctea.

Fonte: Transparência Pública do PAA - CONAB (2010-2015), Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Paulicéia (2013-2015) e Trabalho de Campo (2014/2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Quanto à participação da AAFAR no PNAE de Paulicéia, a entidade negociou menor variedade de produtos em comparação ao PAA, tais como: abóbora, mandioca, polpa de acerola, cenoura, cheiro verde, pão caseiro e queijo frescal, nos

anos de 2011 e 2012, conforme constatamos na pesquisa de campo. Como destacado, nos anos posteriores, não foi realizada nenhuma compra das associações de Paulicéia pela Prefeitura Municipal.

No segundo semestre de 2014, quando foi feita a pesquisa de campo, o PAA estava sendo reativado no município. Como uma forma de incentivar o programa, a Prefeitura passou a contribuir com o transporte dos produtos dos assentamentos para o Fundo Municipal de Assistência Social, cuja distância é de cerca de 20 quilômetros da área do assentamento. Assim, os funcionários da Prefeitura percorrem alguns pontos, pesando e recolhendo os produtos, na parte da manhã, e, no período da tarde, são distribuídos para as famílias cadastradas na sede do município.

Embora exista um esforço para o aprimoramento do PAA no município, ainda há alguns problemas na sua operacionalização, tais como: ausência de estrutura para a pesagem e o acondicionamento da produção dos agricultores; dificuldade na elaboração da proposta pelas associações; falta de diálogo na elaboração do projeto com o Setor de Assistência Social, conforme o período do ano e ciclo de produção e a falta de assistência técnica.

Quanto à participação dos assentados de Paulicéia no PNAE, verificamos que, em função de alguns problemas acontecidos no ano de 2012, não houve mais diálogo da nutricionista e envolvimento das associações em participar da Chamada Pública. Nesse sentido, a Prefeitura de Paulicéia tem aumentado a participação da compra da agricultura familiar e, desde o ano de 2013, tem cumprido a determinação mínima de 30%, comprando de associações e agricultores de outros municípios.

Como pudemos acompanhar a entrega dos produtos do PAA, em duas oportunidades, na pesquisa de campo em Paulicéia, a produção da AAFAR e da ASPRAR não deixava nada a desejar em relação à de Tupi Paulista ou mesmo à de Adamantina.

Além disso, cooperou negativamente para o PAA e, consequentemente, para o PNAE em Paulicéia, o fato de uma das associações, a AAFPASA, ter sido denunciada e investigada por irregularidades cometidas no programa da CONAB. Tal circunstância contribuiu igualmente para a interrupção do PAA, em 2013, e certamente teve reflexos para que os agricultores não comercializassem produtos na alimentação escolar.

De maneira geral, a variedade de produtos utilizados pelas nutricionistas é menor, fato constatado nos três municípios investigados. No caso de Paulicéia, os produtos do PNAE que são comprados (hortaliças e legumes) de outro município (APRD de Dracena) também podem ser negociados pelos produtores de Paulicéia.

Fleury (2002) pontua que o gerenciamento das redes está longe de ser simples, de sorte que, muitas vezes, os problemas e fracassos de programas e projetos sociais refletem no nível de articulação dos atores envolvidos. Isso ocorre nas associações de Adamantina e Tupi Paulista (APPRAR e ASMASARI), as quais, embora contem com número menor de agricultores envolvidos, também negociam os produtos pelo PNAE, apesar de alguns percalços no início do processo. A resolução dos problemas e dificuldades só foi possível graças à articulação e atuação dos agentes envolvidos, fato que chegou a ser iniciado em Paulicéia.

O distanciamento e falta de diálogo entre agricultores familiares, poder público municipal e funcionários envolvidos com a alimentação escolar faz com que surjam gargalos e dificuldade na efetivação da compra de alimentos para o PNAE (SILVA, 2014).

No caso de Paulicéia, a experiência que as associações tinham no PAA trouxe problemas para sua participação no PNAE. Ao invés de ser discutida entre as partes envolvidas, a fim de superar os problemas e as dificuldades para as adequações que o PNAE exige, em termos de tipos e qualidade de produtos, a participação das associações locais na venda de produtos para a Prefeitura foi simplesmente interrompida.

6.3 Os Mercados Institucionais em Tupi Paulista

Em Tupi Paulista, o PAA teve início no ano de 2006, por meio da AVIRTUPI, englobando 25 produtores rurais, com projeto aprovado no valor de 62,5 mil reais. Já o primeiro projeto da ASMASARI foi aprovado no PAA no ano de 2007, com a participação de 28 agricultores, no valor de 98 mil reais; e o da AMPROBAP, com 47 agricultores, contabilizando 164,8 mil reais, foi executado no ano de 2008, conforme destacado na Tabela 17.

Portanto, somados os recursos obtidos pelas três organizações de produtores rurais de Tupi Paulista no PAA, entre os anos de 2006 e 2015, totalizaram pouco mais de 2,8 milhões de reais. Diferentemente de Adamantina, onde uma única

organização coletiva concentrou 95% dos recursos financeiros do PAA, em Tupi Paulista, os valores estão mais bem distribuídos entre as três associações fornecedoras. A ASMASARI, em sete projetos aprovados, contou com 38,6% dos recursos; a AMPROBAP, em cinco projetos, com 31,2%; e a AVIRTUPI, nos seis projetos executados, contou com 30,2% do total do PAA.

Tabela 17- Valores do PAA e Número de agricultores fornecedores na Modalidade Doação Simultânea por associação no município de Tupi Paulista (2006-2015)

Ano	Associação	Valor R$	Total de Agricultores
2006	AVIRTUPI	62.500,00	25
2007	AVIRTUPI	87.500,00	25
2007	ASMASARI	98.000,00	28
2008	AMPROBAP	164.500,00	47
2009	ASMASARI	126.000,00	28
2009	AMPROBAP	211.500,00	47
2010	AVIRTUPI	118.294,20	26
2011	ASMASARI	95.000,00	27
2011	AMPROBAP	117.000,00	39
2012	AVIRTUPI	135.360,00	26
2012	ASMASARI	135.360,00	27
2012	AMPROBAP	190.339,61	39
2013	ASMASARI	148.800,00	24
2013	AVIRTUPI	216.930,00	35
2014	ASMASARI	232.000,00	29
2014	AMPROBAP	199.354,50	32
2014	AVIRTUPI	234.000,00	35
2015	ASMASARI	256.000,00	32
Total		**2.828.438,31**	**----------**

Fonte: EDR de Dracena e Transparência Pública do PAA – CONAB. **Org.:** Fernando Veloso.

Em termos de agricultores familiares beneficiários pelo PAA, em Tupi Paulista, as associações contaram com a participação que variou entre 24 a 47 fornecedores. Entretanto, quando observarmos apenas os anos em que as associações tiveram maior número de produtores rurais envolvidos – AMPROBAP, em 2009 (47), AVIRTUPI, em 2013/2014 (35) e ASMASARI, em 2015 (32) – verificamos que o programa da CONAB envolveu 114 agricultores.

Com relação à gestão do PAA pelas três associações de Tupi Paulista, o agrônomo da Casa da Agricultura salientou, em entrevista,[149] que cada uma tem

[149] Entrevista realizada no dia 13/08/14.

suas particularidades, mas algumas encontram mais dificuldades na organização e gestão do programa do que outras. Ele afirmou que a AVIRTUPI, por exemplo, é sempre a primeira a mandar a documentação necessária, a realizar a prestação de contas e também a renovação do projeto para o ano posterior. Na sua avaliação, isso se deve ao fato de a associação trabalhar com um único produto, a uva, e também de estar à frente das demais no quesito de gestão e organização coletiva do grupo de produtores.

O agrônomo entrevistado ressaltou ainda que a AMPROBAP teve dificuldades na renovação do projeto junto à CONAB, no ano de 2013. De acordo com os agricultores da AMPROBAP que participam do PAA, essa transição dentro da associação trouxe problemas, pois não puderam entregar os produtos. Além disso, houve relatos de produtores que entregaram fora do período de vigência do projeto e não receberam os valores referentes à cota.

Já o grupo de produtores do Assentamento Santa Rita I, ASMASARI, se destaca pelo nível de organização, variedade e qualidade dos produtos, além da regularidade na entrega. Conforme os gestores municipais, agentes de ATER, assistente social e nutricionista, essa associação se sobressai dentre as organizações que participam dos mercados institucionais, na região de Dracena.

A agricultora responsável pelo gerenciamento dos projetos do PAA da ASMASARI,[150] em entrevista, relatou que no decorrer dos anos houve muitas melhorias na execução do programa. Frisou que, desde 2007, a associação participa do PAA e que, no começo, foi um pouco confuso, porque os produtores não entendiam direito como funcionava.

Ela fez questão de enfatizar a importância do ITESP, o qual, por meio de uma assistente social, realizou as primeiras reuniões e tomou a iniciativa de ajudar na montagem do projeto. No contexto atual, a montagem do projeto é feita por ela e pelo técnico agrícola responsável pelo assentamento. O projeto é elaborado e encaminhado para o ITESP e para a CONAB, via *internet* do próprio Assentamento.[151]

Salientou que, anteriormente, quando o projeto estava para ser encerrado e os produtores não tinham completado a cota, tinha que pedir prorrogação junto à

[150] Entrevista realizada no dia 03/10/14.
[151] Parte dos assentados custeou a instalação de uma antena de captação de *internet* via rádio, no Assentamento Santa Rita I.

CONAB (período de 15 a 30 dias), fato que dificultava a prestação de contas e a renovação. Por isso, sinalizou que, no modelo atual, ficou melhor, porque a CONAB autorizou que a associação devolva os valores dos agricultores que não conseguem entregar sua cota de produção, no período de vigência do projeto.

Na visão da entrevistada, todos os anos há alguma mudança no preenchimento da proposta, porém, são sempre para melhorar. Destacou que, para montar o novo projeto, é convocada uma reunião no assentamento, sendo que cada produtor faz o seu "projetinho" com a ajuda do técnico do ITESP. Ela fez questão de enfatizar, na entrevista, que os agricultores têm que assumir a responsabilidade e o compromisso de colocar na proposta o que realmente vão produzir, a fim de evitar a troca de produtos, já que este é um dos grandes problemas para quem gerencia o projeto.

Por sua vez, a responsável pela AVIRTUPI[152] em Tupi Paulista, por exemplo, declarou, em entrevista, que no primeiro projeto participou apenas como agricultora. No ano de 2007, ela assumiu o cargo de secretária da associação e ficou sob sua responsabilidade a execução do projeto. Apontou, ainda, que inicialmente teve alguma dificuldade na execução, todavia, conta com apoio do agrônomo da Casa da Agricultura e do próprio pessoal da CONAB para saná-las.

Ela afirmou que, no atual contexto, não tem grande dificuldade na execução do PAA, sinalizando apenas para o excesso de documentação impressa que precisa ser enviado pelos correios e dos impostos descontados diretamente pela CONAB.[153] Destacou que, para o projeto ser executado, é necessário ter rigor com os produtores, tanto na entrega e coleta das assinaturas quanto na distribuição dos produtos.[154] Assinalou que, como a associação entrega um único produto, a uva, o projeto não é tão difícil de ser gerido.

Mencionou, na entrevista, que autoriza os produtores a entregar a produção de uva somente após a aprovação do projeto pela CONAB/SP. Apontou também, a título de exemplo, que, quanto ao projeto que estava sendo executado, remetera a proposta no dia 28/11/14 e, no dia 04/12/14, o funcionário da CONAB enviou *e-mail*

[152] Entrevista realizada no dia 17/11/14.

[153] Destacou na entrevista que é descontada uma série de tributos no valor total da proposta aprovada. Caso a entidade se torne cooperativa, esses impostos deixam de ser recolhidos. Esse fato também foi apontado pelos representantes da APPRAR e APLEMAR de Adamantina.

[154] De forma geral, a entrevistada acrescentou que os produtores estão muito voltados para a produção, e acabam por esquecer dos compromissos burocráticos exigidos pela associação, por isso, a necessidade em ser rigorosa.

autorizando o início da entrega dos produtos. Destacou, ainda, a responsabilidade de gerir a parte financeira do projeto e a prestação de contas, pois envolvem agricultores, Associação, Agrônomos, Entidades, Conselho Municipal de Saúde, Assistência social etc.

Outro exemplo é a AMPROBAP[155] de Tupi Paulista, a qual, em função da troca do presidente da associação e por não haver uma pessoa responsável pelo gerenciamento do programa, gerou atraso e dificuldades para a execução do projeto, em 2014. O ex-presidente dessa associação[156] declarou, em entrevista, que ficou oito (8) anos à frente da associação, mas ressaltou a importância da renovação e, por isso, deixou o cargo. Destacou que, nessa transição, como a maioria dos agricultores não queria assumir responsabilidades, a associação ficou sem o PAA.

Mencionou que a iniciativa para participar do PAA ocorreu no ano de 2007 e partiu do atual representante da CATI, no município de Tupi Paulista, o qual, na oportunidade, atuava como Secretário Municipal de Agricultura. De acordo com o entrevistado, nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, foi apresentada a possibilidade de participar do programa da CONAB, razão pela qual foi criada a Associação, no bairro rural Barro Preto.

Ressaltou que a parte da documentação é muito trabalhosa e a maior parte do serviço recai somente para o presidente da associação, desde o primeiro projeto (2007/2008). Fez questão de enfatizar que, nas outras associações do município, existem pessoas (secretárias) que fazem esse tipo de serviço, tanto na AVIRTUPI como na ASMASARI. Na sua visão, a Prefeitura teria que disponibilizar funcionários para fazer o projeto, uma vez que o PAA não beneficia apenas os produtores, mas o município como um todo.

Ficou evidente, também, certo descontentamento com os demais membros da associação, já que a AMPROBAP teve problemas na prestação de contas do projeto executado no ano de 2013, tendo os associados, de certo modo, atribuído à diretoria anterior a responsabilidade pelo atraso na renovação do projeto ou mesmo por não receber pelos alimentos entregues.

Para a atual presidente da AMPROBAP,[157] em razão das mudanças na diretoria da associação e da própria CONAB, no preenchimento da proposta, o

[155] No ano de 2009, a AMPROBAP recebeu o *Kit* de informática pelo PEMH.
[156] Entrevista realizada no dia 23/10/14.
[157] Entrevista realizada no dia 08/01/15.

projeto teve dificuldades em ser aprovado, o que desmobilizou os agricultores e trouxe problemas. Destacou que, no momento de preenchimento da proposta, durante o ano de 2014, sempre faltava algum documento ou assinatura, e o projeto foi aprovado apenas no final de dezembro. A entrega iria começar no mês de janeiro (2015) e parte dos agricultores da AMPROBAP (30 agricultores) cultiva produtos somente para entregar no programa da CONAB. A presidente frisou que, além de Tupi Paulista, a associação enviava produtos para o município de Monte Castelo.

Salientou que, nas reuniões que ocorriam entre os produtores da associação, recomendou, diversas vezes, para os agricultores não entregarem os produtos diretamente para as entidades, porque as regras haviam mudado e quem o fizesse poderia não receber. Mesmo assim, houve produtores que entregaram sem o projeto ter sido aprovado pela CONAB e nos moldes antigos (diretamente às entidades). Na sua visão, isso gerou problemas e desconfiança no grupo, porque esses agricultores provavelmente não iriam receber por essas entregas, visto que os produtos não passaram pelo Banco de Alimentos.

Conforme as normativas do PAA, a CONAB[158] determina que a organização fornecedora somente poderá iniciar as entregas dos produtos a partir da data de assinatura do projeto. As entregas serão realizadas conforme a "Proposta de Participação" e não poderão ser feitas após o termino da vigência,[159] de sorte que qualquer entrega fora da vigência do projeto será de inteira responsabilidade da organização fornecedora, não cabendo à autarquia federal fazer qualquer pagamento (CONAB, 2014).

Os produtos da agricultura familiar comercializados pelas associações de Tupi Paulista, no PAA e no PNAE, estão arrolados no Quadro 9.

Verificamos que a ASMASARI e a AMPROBAP entregam diversos tipos de produtos *in natura* (frutas, legumes, verduras, hortaliças etc.), como também doces e biscoitos caseiros.[160] Dessa forma, se for contabilizado o número de produtos que constam entre os comercializados no PAA pela ASMASARI e AMPROBAP, entre os

[158] Conforme Manual de Operações de CONAB para a Modalidade Compra para Doação Simultânea. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>. Acesso em: 03 nov. 2016.

[159] A vigência do projeto é de, no mínimo, seis meses até o limite de 24 meses, contado a partir da data da assinatura. É facultado à organização fornecedora solicitar o encerramento antes do prazo estabelecido.

[160] Nos primeiros projetos do PAA, foi relatado pelos agricultores entrevistados da AMPROBAP que, além dos produtos *in natura*, entregavam-se pães, biscoitos caseiros, doces e queijo. Entretanto, com as mudanças nas normativas e exigência de adequação sanitária, tais produtos deixaram de ser entregues.

anos de 2010 e 2015, são mais de 50. No caso da AVIRTUPI, ocorre a comercialização apenas da uva.

Quadro 9- Variedade de produtos negociados no PAA e no PNAE pelas associações fornecedoras de Tupi Paulista

PAA Doação Simultânea - ASMASRI (2007-2015)
abacate, abóbora, abóbora moranga, abobrinha paulista, abobrinha italiana, acelga, acerola, alface americana, alface crespa, alface romana, almeirão, banana nanica, banana maçã, batata doce, bebida láctea, berinjela comum, berinjela japonesa, beterraba, carambola, cebolinha, cenoura, cheiro verde, chuchu, coco verde, coco seco, couve, feijão, feijão corado (vagem), goiaba, jaca, jiló, laranja pera, limão taiti, mamão formosa, manga haden, maracujá azedo, maxixe, melancia, milho verde (espiga), ovos de galinha, pepino comum, pepino japonês, pimenta cambuci e verde), pimentão verde, quiabo, mandioca, repolho, rúcula, poncã, tomate caqui, tomate, uva niagara, vagem macarrão e vagem manteiga.
PAA Doação Simultânea AMPROBAP (2008-2014)
abacate, abóbora, abobrinha paulista, abobrinha italiana, acerola, alface americana, alface crespa, almeirão, amendoim, banana nanica, banana maçã, banana prata, batata doce, berinjela, caqui, cheiro verde, chicória, chuchu, coco verde, couve, feijão, feijão corado (vagem), fruta do conde, goiaba, jabuticaba, jiló, laranja lima, laranja pera, limão taiti, mamão formosa, manga palmer, manga tommy, maracujá azedo, maxixe, milho verde (espiga), ovos de galinha, pepino comum, pimenta cambuci, pimentão verde, pimentão vermelho, quiabo, mandioca, repolho verde, repolho roxo, rúcula, poncã, tomate, uva benitaka, uva niagara, uva rubi, vagem macarrão, vagem manteiga, bolacha caseira, doce de leite, queijo frescal e peixe (pacu e tilápia).
PAA Doação Simultânea – AVIRTUPI (2006-2014)
uva benitaka, uva niagara e uva red globe.
PNAE – ASAMARI (2010-2015)
abacaxi, banana nanica, polpa de fruta congelada, alface, mamão formosa, mandioca embalada e descascada, pepino comum, vagem, couve, cenoura, cebolinha, salsinha, abobrinha paulista, beterraba, pimentão verde, limão, melancia, poncã, batata doce, repolho picado e acerola.
PNAE – Fornecedor Individual (2014)
alface, beterraba, cebolinha, cenoura, couve e salsinha.

Fonte: Portal da Transparência do PAA (2010-2015) e Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Tupi Paulista (2013-2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Com relação ao PNAE, a variedade de produtos comercializados pela ASMASARI é menor, em razão do cardápio elaborado pela nutricionista, embora também apresente uma diversidade de frutas, hortaliças, legumes e mesmo produtos com algum beneficiamento, como a mandioca descascada e o repolho picado e a polpa de fruta congelada.

A ASMASARI estabeleceu parceria com a agroindústria Fruteza de Dracena para entregar a produção de frutas (acerola, abacaxi e maracujá) e, posteriormente, retirar a polpa processada em embalagens de 5 kg para ser comercializada no PNAE, conforme ilustrado na Figura 11.

No que tange ao PNAE, a nutricionista[161] de Tupi Paulista apontou, em entrevista, que estabeleceu a compra de produtos dos agricultores familiares do Assentamento Santa Rita I, anteriormente à regulamentação do FNDE. A entrevistada, que está no cargo desde o ano de 2008, declarou que recebia produtos do PAA pelas creches e escolas, mas que isso trazia muitos transtornos. Os produtos entregues não tinham padronização, vinham quantidades excessivas de um único produto ou mesmo se enviavam produtos que não tinham aceitabilidade na alimentação dos escolares. A partir disso, a nutricionista fez reuniões com o grupo de produtores da ASMASARI, mediados pelo técnico do ITESP e da Casa da Agricultura.

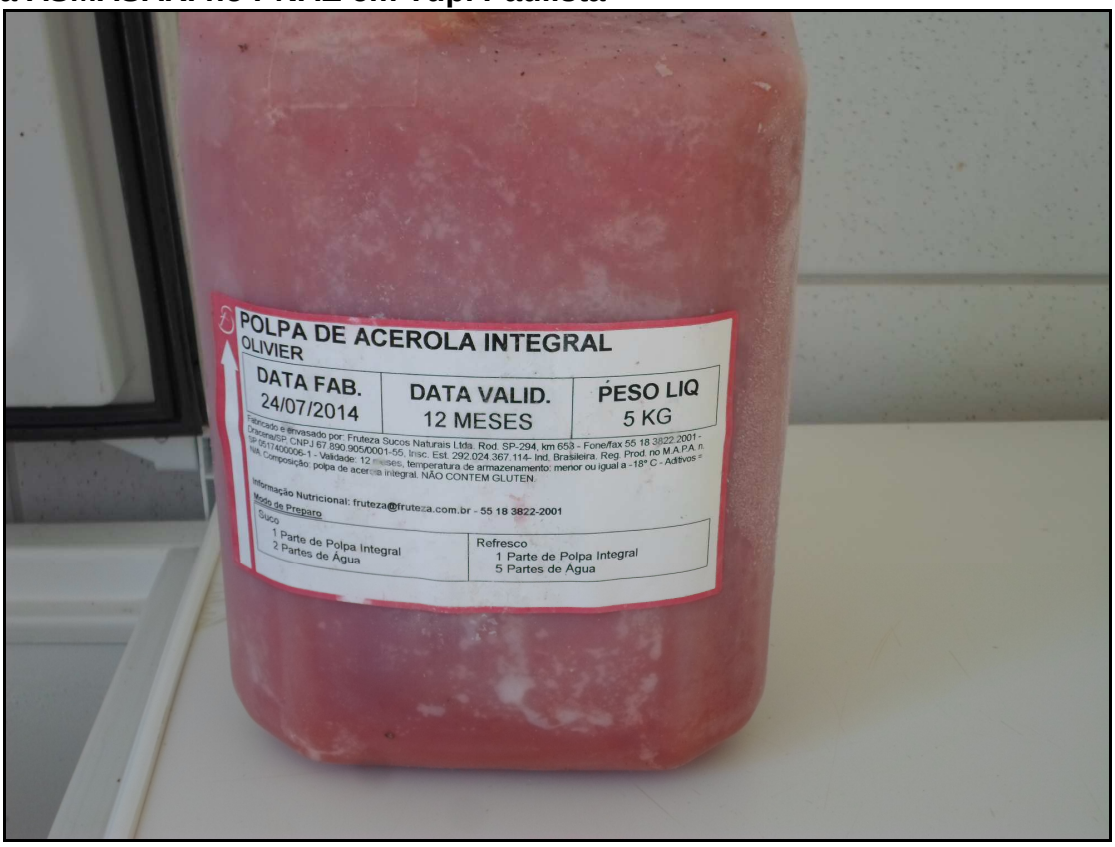
Foi por essa iniciativa que a associação passou a negociar com a Prefeitura, de maneira que a Lei 11.947, de 2009, veio apenas consolidar algo que já existia no município de Tupi Paulista. A nutricionista apontou que, pela determinação do FNDE para a compra da agricultura familiar, foram feitas reuniões com todas as associações do município. Na oportunidade, houve o envolvimento da Casa da Agricultura, ITESP, Secretarias Municipais (Educação e Agricultura) e SEBRAE, para incentivar a negociação dos agricultores familiares. Todavia, ressaltou que somente a ASMASARI mostrou efetivo interesse de participar.

A entrevistada atribui a não participação das outras associações à falta de iniciativa dos produtores rurais, porque a divulgação fora feita. Apontou que os agricultores têm receio em assumir o compromisso da entrega e não ter os produtos no período estipulado, devido ao contrato firmado entre a Prefeitura e as associações.

A Figura 12 denota o momento em que os agricultores da ASMASARI separavam os produtos do PNAE no Centro Comunitário do Assentamento Santa Rita I. Os produtos em destaque (melancia, pimentão e mandioca descascada e congelada) foram transportados pelo veículo da Prefeitura de Tupi Paulista, para a Escola Estadual Cene, no mês de novembro de 2014.

[161] Entrevista realizada no dia 07/10/14.

Figura 11- Embalagem de polpa de fruta congelada de acerola comercializada pela ASMASARI no PNAE em Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 12- Produtos do PNAE da ASMASARI separados para a Escola Estadual CENE em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

No que tange ao PNAE, o repasse financeiro do FNDE para Tupi Paulista passou de 150,3 mil reais para 183,8 mil reais, incremento de 22,3% entre os anos de 2011 e 2014, como representado na Tabela 18.

Tabela 18- Repasse Financeiro do FNDE, valor das aquisições da agricultura familiar e número de alunos atendidos pelo PNAE no município de Tupi Paulista (2011-2014)

Ano	Repasse Financeiro (R$)	Valor das Aquisições (R$)	%	Nº de alunos
2011	150.300,00	37.361,78	24,9	2.318
2012	153.420,00	52.888,38	34,5	2.236
2013	166.100,00	47.573,06	28,6	2.345
2014	183.840,00	56.571,98	30,8	2.528

Fonte: Plataforma de Indicadores Sociais do Governo Federal - FNDE/Dados da Agricultura Familiar - SigPC. **Org.:** Fernando Veloso.

Em relação à compra da agricultura familiar pelo PNAE, em Tupi Paulista, os dados revelam que o valor variou entre 37,6 mil e 56,7 mil reais. Diante disso, nos anos de 2012 e 2014, a Prefeitura da referida localidade atingiu o percentual mínimo exigido na legislação, pois adquiriu 34,5% e 30,8% do valor do FNDE repassado, respectivamente.

Assim como ocorreu em Adamantina, os dados do FNDE divergem do Portal da Transparência da Prefeitura de Tupi Paulista. Nesse portal constavam as informações referentes aos anos de 2013 a 2015, indicando que o PNAE destinara 52,6 mil reais, em 2013; 81,5 mil, em 2014 e 76,9 mil reais, em 2015, em compras da agricultura familiar. Ao comparar essas informações com os repasses federais, o percentual de compra foi de 31,7%, em 2013; 44,3%, em 2014, e 40,4%, em 2015.

A nutricionista de Tupi Paulista também ressaltou que o repasse financeiro do FNDE para a alimentação escolar é insuficiente, de sorte que a Prefeitura faz a complementação no orçamento. Ela afirmou que serve diariamente uma média de 2,5 mil a 2,8 mil refeições para 5 (cinco) escolas e 3 (três) entidades do município.[162]

Outra dificuldade relatada pela nutricionista é a falta de funcionários, pois contava com apenas 13 merendeiras e um motorista. Em virtude desse problema, os

[162] No portal do FNDE, as duas Penitenciárias de Tupi Paulista (feminina e masculina) constam como unidades escolares com alunos de Educação de Jovens e Adultos (EJA). A nutricionista apontou que a Prefeitura não fornecia refeições para as unidades prisionais, uma vez que isso era de responsabilidade da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

funcionários ficam sobrecarregados, o que dificulta etapas primordiais no processo de pré-preparo dos alimentos e das refeições.

A nutricionista e as merendeiras[163] de Tupi Paulista fizeram questão de mencionar que, em períodos anteriores, o que era servido na alimentação escolar se resumia a sopas industrializadas, produtos enlatados, arroz doce etc., ou seja, não havia muita variedade. Atualmente, com as normativas do FNDE, o cardápio é bem mais variado e composto com ingredientes de uma refeição completa (arroz, feijão, carnes, salada e fruta de sobremesa, por exemplo).

A respeito da compra da agricultura familiar, a nutricionista citou situações de produtos que apresentam problemas, murchos ou com alguma parte estragada. Todavia, que a primeira medida é fazer a reclamação junto à associação e, caso o problema persista, interromper o pedido do produto.

Sobre a rotina de funcionamento do programa, são feitas duas Chamadas Públicas, durante o ano.[164] Após a assinatura do contrato, a lista de produtos para ser entregue na semana é enviada por e-mail, o que favorece a agilidade do processo. Na listagem de produtos já é realizada a separação dos tipos de produtos e a quantia por unidade escolar do município de Tupi Paulista. O transporte é feito por um veículo da Prefeitura, às segundas-feiras pela manhã,[165] recolhendo-se os produtos e entregando-se nas unidades escolares, já que a preparação é feita nas próprias escolas.

O agrônomo da Casa da Agricultura destacou que a participação dos agricultores familiares no PNAE é reduzida, por exigir um perfil empreendedor, com escala e regularidade na produção, mais tecnificado, e que conte com estufa, equipamentos de irrigação e demais tecnologias, para assegurar a entrega de produção, durante todo o ano letivo. Na sua visão, esse perfil está distante de grande parte das unidades produtivas familiares, na região, as quais contam com

[163] Após a realização da entrevista com a nutricionista, visitamos a cozinha de uma escola do município e pudemos conversar com as merendeiras.

[164] A nutricionista de Tupi Paulista, responsável pelo PNAE, salientou que a chamada pública para a compra dos produtos dos agricultores familiares é realizada com antecedência, visando a estabelecer produtos e quantidades que os agricultores terão, no semestre, respeitando o ciclo de produção dos produtos. Ao final do semestre, é feito um balanço, para contabilizar eventual aumento e/ou diminuição de determinados tipos de produtos. A principal dificuldade são as frutas, as quais têm período curto de produção, mas que, entre os escolares, têm grande aceitabilidade.

[165] Com relação aos produtos, a única exceção era o repolho, de que os produtores da ASMARI realizavam o pré-processamento e entregavam às quartas-feiras, nas unidades escolares. Além do repolho picado, que continha maior valor agregado para os agricultores do Assentamento Santa Rita I, também era feita a entrega da mandioca descascada e embalada. A polpa de fruta, em parceria com empresa de Dracena, também foi entregue para a merenda, no ano de 2014.

produtores com idade mais avançada, muitos já aposentados e com pouca mão de obra disponível, e que não estão dispostos a fazer altos investimentos na propriedade.

Assim, além da ASMASARI, outro agricultor familiar também participou da chamada pública e entregou produtos no segundo semestre de 2014. Isso ocorreu em razão da falta de documentação da associação, no projeto de venda, como relatou uma das agricultoras, em entrevista.

O Projeto de Venda do PNAE é documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar, que pode ser por grupo formal,[166] informal ou fornecedor individual,[167] que deverá ser encaminhada à Entidade Executora. A Entidade Executora poderá adquirir os produtos de mais de um fornecedor, caso o vencedor não possua capacidade de fornecimento de toda a quantidade estabelecida, respeitando-se os critérios de classificação dos proponentes. Em caso de empate na classificação dos proponentes, poderá ser realizado sorteio ou, a critério da Entidade Executora, poderá ocorrer um acordo para divisão dos produtos (FNDE, 2016).

Dessa forma, a ASMARI comercializou 75,4 mil reais e o agricultor, o qual tem propriedade rural no bairro Oasis, 6,1 mil reais, no ano de 2014.[168] O técnico do ITESP que presta assistência ao Assentamento Santa Rita I explicitou, em entrevista,[169] que em torno de 12 associados da ASMASARI comercializam produtos no PNAE. Segundo ele, nesse grupo está o pessoal mais organizado e que conseguia produzir com certa regularidade e que entregava no PNAE, desde o ano de 2010. Acrescentou que esse grupo mais seleto também comercializa com as Prefeituras de Ouro Verde, Monte Castelo e São João do Pau d'Alho, pelo PNAE.[170]

---

[166] No caso do projeto de venda de grupo formal, é necessário constar, no projeto de venda: i) DAP física, CPF e assinatura dos agricultores envolvidos; ii) DAP jurídica; iii) Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral do CNPJ; iv) Comprovante de Regularidade com a Fazenda Federal (INSS e FGTS); v) Cópias do estatuto da entidade e ata da posse da diretoria; vi) Declaração de que os gêneros alimentícios a ser comercializados são oriundos de produção própria; vii) Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

[167] Caso o projeto de venda seja de um fornecedor individual ou de grupos informais, são necessários os seguintes documentos e assinaturas: i) DAP física atualizada, CPF e assinatura; ii) Declaração de que os gêneros alimentícios a ser comercializados são oriundos de produção própria; iii) Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

[168] O agricultor, como fornecedor individual, comercializou alface, beterraba, cebolinha, cenoura, couve e salsinha, pelo PNAE. Este não era vinculado a nenhuma associação de produtores rurais de Tupi Paulista.

[169] Entrevista realizada no dia 08/01/2015.

[170] Cada associado da ASMASARI tem seu projeto individual de produção, para controlar e não extrapolar o limite individual da DAP, conforme sinalizou o agente do ITESP.

O técnico do ITESP ressaltou que o grupo de moradores do Assentamento Santa Rita I conseguia estabelecer relações que iam além da escala municipal. Citou o exemplo do barracão comunitário, resultado da emenda parlamentar de uma deputada estadual e da complementação com recursos da Prefeitura Municipal, no valor total de 80 mil reais. O local é usado para a realização das reuniões da associação, como também para cursos e palestras e para a entrega e organização dos produtos do PAA e do PNAE.

A ASMASARI também contava com produtores (4) que participavam do Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS).[171] Segundo o técnico do ITESP, a venda de gêneros alimentícios para a penitenciária de Tupi Paulista já ocorria antes mesmo do PPAIS, o qual entrou em vigor no ano de 2012. No ano de 2009, os assentados e o ITESP entraram em contato com a ONG Sociedade Esperanto, que geria a Unidade Prisional, para verificar a possibilidade de negociação de produtos agrícolas. Na oportunidade, as três associações de Tupi Paulista que entregavam no PAA participaram das reuniões.

Entretanto, somente a ASMASARI mostrou interesse e começou a receber a cotação de preços para participar do "pregão" com as demais empresas fornecedoras, em dezembro de 2009. O técnico relatou que, como a associação entregava no PAA e no PNAE, as primeiras entregas demoraram a ocorrer, devido à regularidade exigida na assinatura do contrato. Em julho de 2010, no intervalo da entrega dos produtores rurais no PNAE, dois produtores participaram da concorrência e começaram a comercializar aboborinha, alface, almeirão, salsa e cebolinha. De acordo com a reportagem publicada no *site* do ITESP de 2010, entre os meses de julho e outubro, a venda desses dois produtores contabilizou 1,5 mil reais, por meio de Nota Fiscal eletrônica com cada produtor.

Dessa forma, o PAA em Tupi Paulista tem conseguido envolver maior número de agricultores familiares do município, haja vista os valores obtidos e a quantidade de produtos que é comercializada pelo programa da CONAB. Cada associação tem o modo de executar o programa, sendo que a AVIRTUPI e a ASMASARI contam

[171] O Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS) foi criado no ano de 2012, no âmbito do governo estadual, coordenado pelo ITESP, em parceria com a CATI. O programa estabelece que, no mínimo, 30% do total das compras dos órgãos do governo, tais como escolas, hospitais e penitenciárias, sejam destinados à compra de alimentos dos agricultores familiares. Atualmente, o limite anual de venda é de R$ 22.000,00.

com agricultoras/secretárias responsáveis pela parte operacional do programa, situação que não acontece na AMPROBAP.

Observa-se que, em Tupi Paulista, a compra da agricultura familiar para o PNAE tem ocorrido de forma contínua e proporcionado resultados positivos para os escolares, gestores e parte dos agricultores familiares da ASMASRI, que contou com ação fundamental e propositiva da nutricionista responsável. Embora outra associação, no caso a AMPROBAP, possua uma diversidade de produtos e também poderia ter com agricultores participando do PNAE, ainda não conseguiu se mobilizar, para fornecer produtos para a alimentação escolar.

Também não podemos deixar de citar a AVIRTUPI, a qual entregava uva para escolas do município pelo PAA, desde o primeiro projeto, no ano de 2006, mas que não tem participado das Chamadas Públicas do PNAE.

A rede dos sujeitos envolvidos, nutricionista, ITESP, associação, agricultores, por exemplo, denota a complexidade para se implantar a compra dos produtos para o PNAE, assim como na sua operacionalização, ao fornecer o transporte dos produtos (funcionários e motoristas), custeado pela Prefeitura e incluso na própria Chamada Pública, ou mesmo nas escolas, com o trabalho das merendeiras na elaboração das refeições.

A proposta de descentralização nas políticas públicas, na qual o poder local assume importante papel para a articulação entre organizações governamentais, sociais ou privadas, é fundamental para ampliar a rede de ação pública, por meio da inclusão de novos atores no processo político. Tais processos de descentralização e de fortalecimento da sociedade civil são formas transformadoras de gestão compartilhadas nas políticas públicas (FLEURY, 2002).

A articulação constatada no PNAE, nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, que compra dos agricultores locais, não tem ocorrido em Paulicéia. Embora tenha se cumprido a determinação do mínimo exigido pela Lei de 2009, ou seja, a compra de, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE destinados ao município para a agricultura familiar, a prioridade não é de adquirir produtos das associações de produtores rurais do próprio município. Na sequência, vamos analisar os formulários aplicados junto aos agricultores familiares dos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

7 A PRODUÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A RELAÇÃO COM OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA

Neste capítulo, buscamos analisar as informações obtidas na pesquisa de campo realizada junto aos agricultores familiares das associações sediadas em Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, que fornecem produtos para os programas públicos de compra do Governo Federal.

A realização do trabalho de campo, de forma intercalada durante o ano de 2014/2015, nos possibilitou acompanhar a dinâmica produtiva nos municípios, em vários períodos do ano agrícola, ou mesmo conversar com os agentes e agricultores envolvidos com o funcionamento do PAA e do PNAE, em diferentes oportunidades.

O Quadro 16 (ver apêndice) apresenta a síntese dos dias em que realizamos as atividades de campo, as entrevistas com agentes locais e a aplicação do formulário junto aos agricultores familiares e com as famílias e entidades que recebem os produtos, nos municípios pesquisados.

Em relação aos produtores rurais entrevistados, pautamo-nos na lista de agricultores familiares das organizações coletivas (associações) fornecedoras da modalidade Doação Simultânea do PAA, cujos projetos foram aprovados nos anos de 2012 e 2014.[172] A partir dessa listagem com os nomes dos produtores rurais associados e que entregaram produtos no programa da CONAB, selecionamos, de forma aleatória, aqueles que responderiam ao formulário elaborado.

O formulário procurou identificar informações dos entrevistados (faixa etária, nível de escolaridade, estado civil), local de residência, número de pessoas residentes na unidade produtiva; trabalho externo e rendas não agrícolas; tempo em que estão na unidade produtiva; condição do produtor; valor da renda na atividade agropecuária; tipo de atividade desenvolvida (lavoura e pecuária); destino da produção; meios de produção disponíveis; utilização de insumos; acesso ao crédito rural e nível de organização; tipo de assistência técnica e avaliação; participação no PAA e no PNAE e avaliação do produtor; e condição socioeconômica (moradia, bens de consumo, acesso à *internet*).

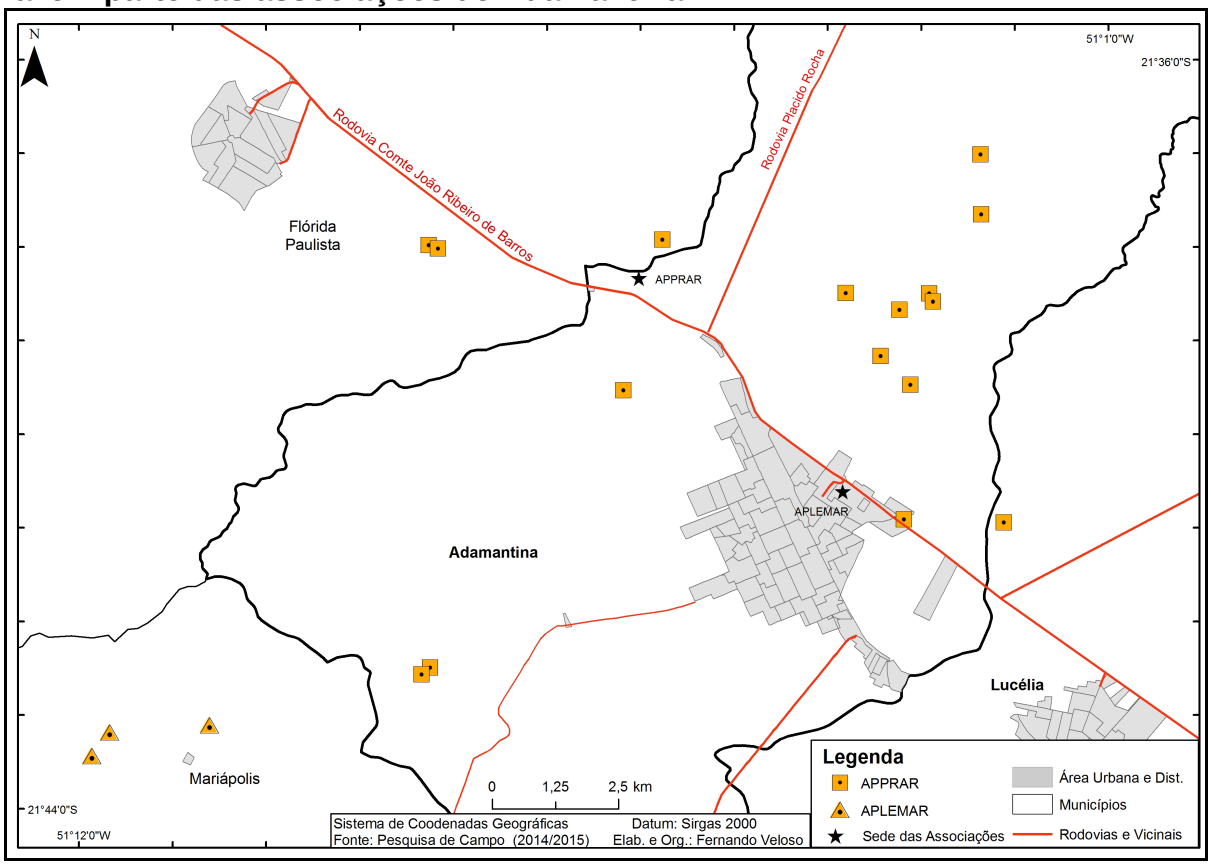
[172] As associações de Adamantina, APPRAR e APLEMAR, as de Paulicéia, ASPRAR e AAAFAR, e duas de Tupi Paulista estavam com projetos vigentes durante a pesquisa de campo, nos anos de 2014/2015. A exceção foi a AMPROBAP, de Tupi Paulista, que teve problemas na renovação, de modo que foi utilizada a listagem do ano de 2012.

Como destacado nos Quadros 1 e 2,[173] os formulários foram aplicados da seguinte forma:

***** Em Adamantina e nos municípios do seu entorno (Mariápolis, Flórida Paulista e Lucélia),[174] entrevistamos 19 agricultores (35,8% do total), sendo 16 associados da APPRAR (30,2%) e 3 (três) da APLEMAR (5,7%).

A localização das unidades produtivas pesquisadas e a sede das associações (APPRAR e APLEMAR) estão marcadas no Mapa 8.

Mapa 8- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Adamantina



***** Em Paulicéia, entrevistamos 15 agricultores (28,3% do total), sendo 8 (oito) associados da ASPRAR (15,1%) e 7 (sete) da AAFAR (13,2%).

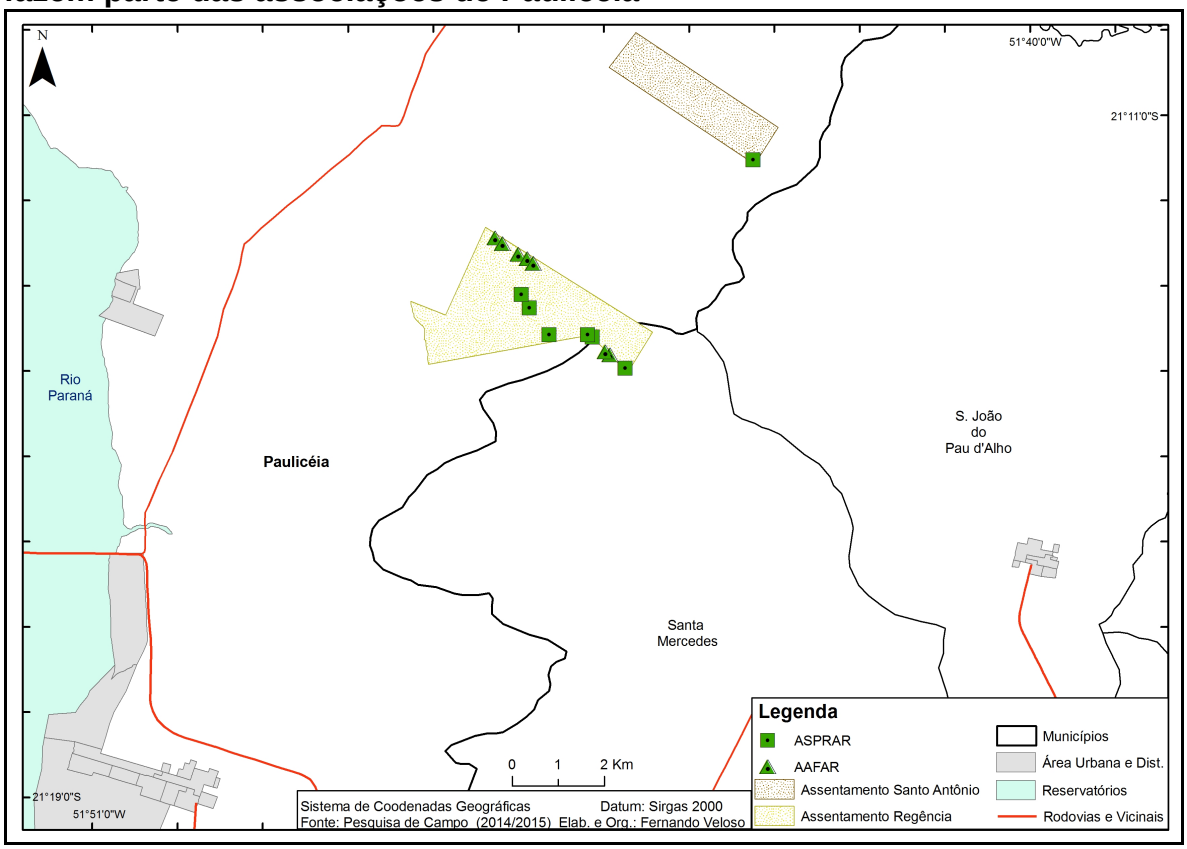
No Mapa 9, indicamos a localização dos Assentamentos Rurais Santo Antônio e Regência e as unidades produtivas familiares pesquisadas.

---

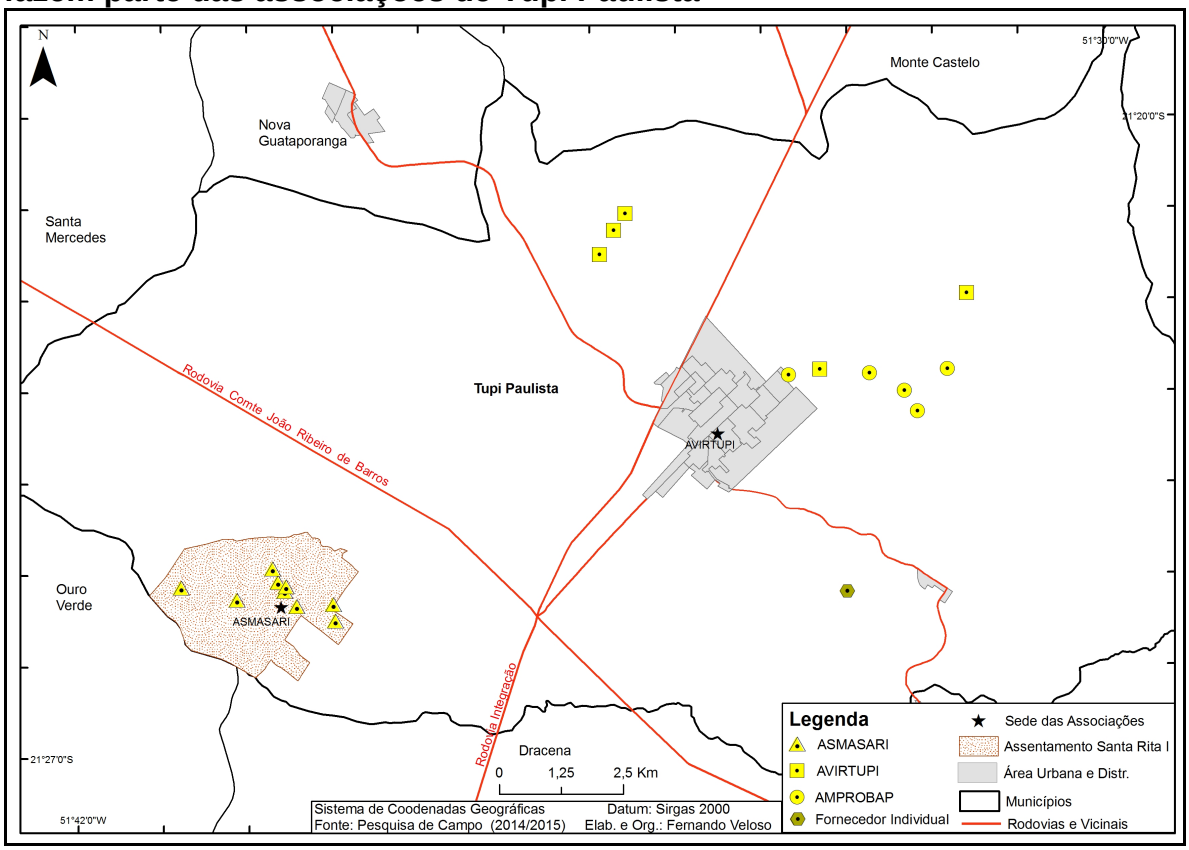
[173] Os Quadros 1 e 2 encontram-se na Introdução da Tese.

[174] Embora estejam sediadas em Adamantina, as associações (APPRAR e APLEMAR) contam com grande presença de produtores dos municípios do entorno, principalmente Mariápolis, além de incluir produtores rurais em Flórida Paulista, Lucélia, ou mesmo em localidades mais distantes, como Pracinha, Sagres e Caiabu.

Mapa 9- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Paulicéia



Mapa 10- Localização das unidades produtivas visitadas dos agricultores que fazem parte das associações de Tupi Paulista



* Em Tupi Paulista,[175] foram 19 agricultores (35,8% do total), sendo 9 (nove) associados da ASMASARI (17%), 5 (cinco) da AVIRTUPI (9,4%) e 5 (cinco) da AMPROBAP (9,4%).

No Mapa 10, representamos as unidades produtivas pesquisadas em Tupi Paulista e Assentamento Santa Rita I, e as sedes das associações AVIRTUPI e ASMASARI.

A partir de então, procuramos relacionar algumas informações para averiguar a repercussão dos mercados institucionais, em Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (Tabela 19). Cabe destacar que tanto as associações de Adamantina, APPRAR e APLEMAR, como a AAFAR, de Paulicéia, têm agricultores de outros municípios, no seu quadro de associados.[176]

Tabela 19- Número de agricultores familiares, quantidade de DAPs, fornecedores do PAA e do PNAE nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista

Municípios	Agricultores Familiares (2006)	Total de DAP (2014)	Agricultores no PAA (2014)*	Agricultores no PNAE (2014)
Adamantina	536	369	171	30-40
Paulicéia	152	188	47	0
Tupi Paulista	388	276	96	13

Fonte: Censo Agropecuário IBGE (2006), MDA, CONAB e Pesquisa de Campo 2015/16. **Org.:** Fernando Veloso.
*** Apenas incluindo os agricultores fornecedores da localidade.**

O Censo Agropecuário de 2006 e o número de Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), no ano de 2014 podem nos fornecer algumas pistas sobre o número de agricultores familiares nos municípios pesquisados.

Como já apontado na Introdução do trabalho, o Censo Agropecuário do IBGE constatou que existiam 536 agricultores familiares, em Adamantina, 152, em Paulicéia, e 388, em Tupi Paulista, no ano de 2006. A DAP,[177] que possibilita ao

[175] Em Tupi Paulista, visitamos a unidade produtiva do agricultor situada no bairro Oásis, que fornecia, de forma individual, para a merenda escolar do município, mas não a incluímos na amostra, por não estar vinculada às associações.
[176] Nosso objetivo não é de aprofundar a análise em cada associação, mas propiciar uma visão de conjunto dos municípios em que estão sediadas essas organizações coletivas.
[177] Não é possível consultar o número de DAP dos anos anteriores à participação das associações no PAA. Essa informação, se estivesse disponível, seria uma variável importante a ser analisada. Sem sombra de dúvida, ocorreu um aumento expressivo no número de DAPs emitidas, em virtude da participação dos agricultores no PAA, na modalidade Doação Simultânea, em diversas localidades do país.

agricultor familiar acessar o crédito rural do PRONAF e os mercados institucionais do governo federal, por meio do PAA e PNAE, contabilizava 369, em Adamantina, 188, em Paulicéia, e 276, em Tupi Paulista, no ano de 2014.

Se compararmos os números disponibilizados pelo IBGE de 2006 e o total de agricultores familiares no PAA no ano de 2014 nas localidades pesquisadas, período em que houve o maior volume de recursos do programa no estado de São Paulo (98,6 milhões de reais, num universo de 14,4 mil agricultores fornecedores)[178], este abarcou 31,9% do total de agricultores familiares de Adamantina, 30,9%, em Paulicéia, e 24,7%, em Tupi Paulista.

Portanto, os números de agricultores familiares envolvidos diretamente com o programa da CONAB, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, se mostram expressivos, se comparados aos números do PAA em escala estadual e federal. Contudo, mesmo com essa representatividade nas referidas localidades, o PAA esteve distante de beneficiar a totalidade dos agricultores familiares.

Em relação ao PNAE, a participação dos agricultores é muito inferior em comparação ao PAA, fato que corrobora a seletividade desse programa. Conforme apuramos na pesquisa de campo, realizada em 2014/2015, o percentual de agricultores familiares que comercializam na alimentação escolar correspondia a 36,8% do total, em Adamantina[179], e 26,3%, em Tupi Paulista, e não se compravam produtos dos agricultores familiares de Paulicéia.

A partir dessas constatações, procuramos, na sequência, analisar as informações obtidas junto aos chefes de família entrevistados nas unidades produtivas visitadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

7.1– Perfil dos agricultores familiares, caracterização da unidade produtiva e renda familiar

Neste item, buscamos evidenciar o perfil dos agricultores responsáveis (faixa etária e nível de escolaridade) e características da unidade produtiva (tamanho da área, local de moradia, tempo na atividade e mão de obra utilizada), como também a composição da renda, nos estabelecimentos pesquisados.

[178] Conforme discutido na Parte I da Tese.

[179] Do total de 30 a 35 produtores envolvidos com a merenda escolar da APPRAR e APLEMAR, no ano de 2014, é importante frisar que nem todos são de Adamantina. Na pesquisa de campo, entrevistamos agricultores de Flórida Paulista, Lucélia e Mariápolis, vinculados às referidas associações que participavam do PNAE, em Adamantina.

Cabe destacar que, no EDR de Dracena, as Unidades Produtivas Agropecuárias Familiares (UPAF) contabilizam 3.973, representando 44,7% do total, numa área de 82.210,7 hectares, correspondente a 18,5% do total, no ano de 2007/08 (FREDO; OTONI, 2015).

A Figura 13 apresenta a faixa etária dos agricultores responsáveis pelas unidades produtivas, nas localidades pesquisadas. A faixa etária de 51 a 60 anos é a mais representativa, pois congrega 43,4% do total de entrevistados. Além disso, cerca de ¼ dos agricultores tem idade superior a 61 anos, principalmente entre os associados de Paulicéia, fato que demonstra o processo de envelhecimento dos agricultores, nessa localidade. Por sua vez, os agricultores com idade inferior a 40 anos constituem apenas 7,5% do total de entrevistados, sobretudo entre os associados de Adamantina.

Outra questão analisada está relacionada com o nível de escolaridade dos agricultores responsáveis pela unidade produtiva, conforme se vê na Figura 14. Assim, 56,6% do total de entrevistados têm baixa escolaridade (apenas o antigo primário) e não concluíram o Ensino Fundamental, sendo tal situação mais recorrente em Tupi Paulista e Paulicéia.

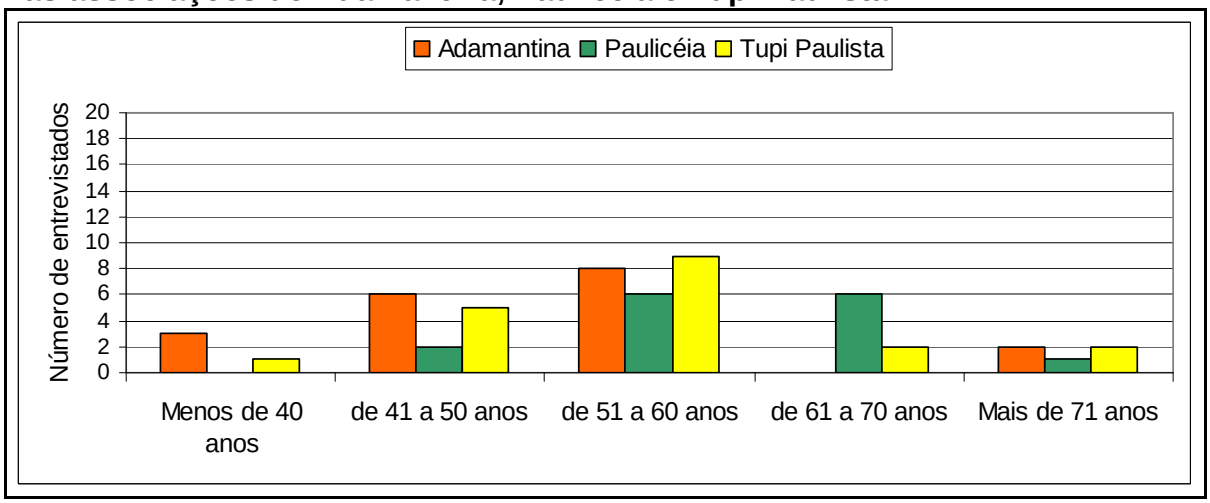
Em comparação com o estado de São Paulo, conforme o LUPA 2007/2008, 67,7% dos responsáveis pelas UFAs declararam ser alfabetizados ou ter concluído o Ensino Fundamental (67,7%), enquanto e 0,3% afirmou não ter instrução (FREDO; OTONI, 2015).

O baixo nível de escolaridade dos agricultores responsáveis pelas unidades produtivas, nos municípios pesquisados, é um problema estrutural que ainda atinge parcela significativa da população brasileira. Não obstante se tenha avançado lentamente, por meio de programas de alfabetização, no país, ainda encontramos agricultores que não foram alfabetizados, constituindo 3,8% do total de pesquisados, em Paulicéia e Tupi Paulista, índice maior do que a média estadual.

Essa realidade é evidenciada nas dificuldades que os agricultores/representantes das associações têm, na elaboração do projeto do PAA para a CONAB e/ou nos projetos de venda das Chamadas Públicas para o PNAE, especialmente nas associações de Paulicéia, ou seja, na ASPRAR e AAFAR, e na AMPROBAP de Tupi Paulista. Nas associações em que há, entre os próprios agricultores ou algum membro da família com maior nível de instrução e

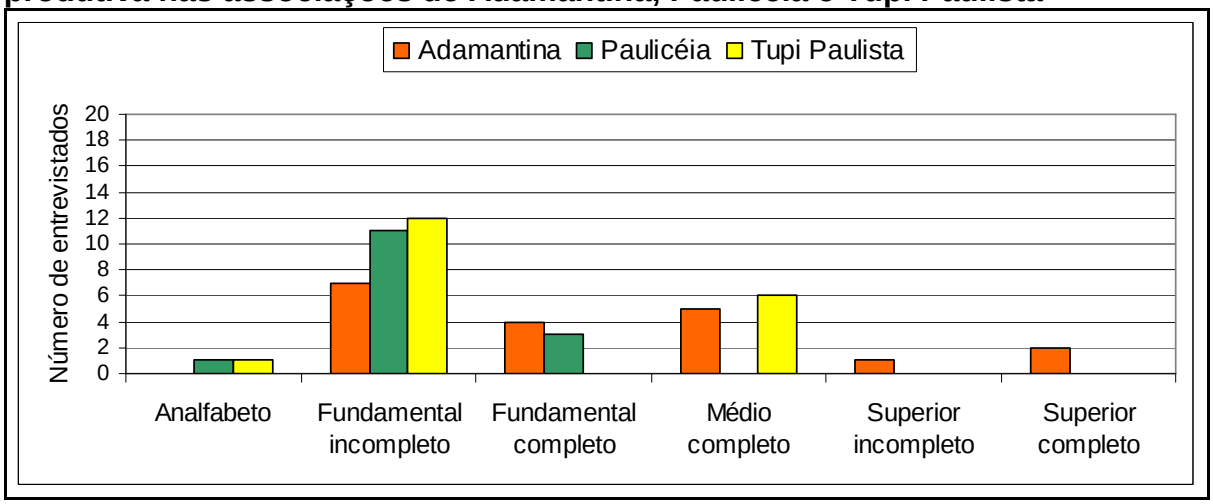
conhecimentos em informática (AVIRTUPI e ASMASARI), essa barreira é parcialmente superada.

Figura 13- Faixa etária dos agricultores responsáveis pela unidade produtiva nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 14- Nível de escolaridade dos agricultores responsáveis pela unidade produtiva nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

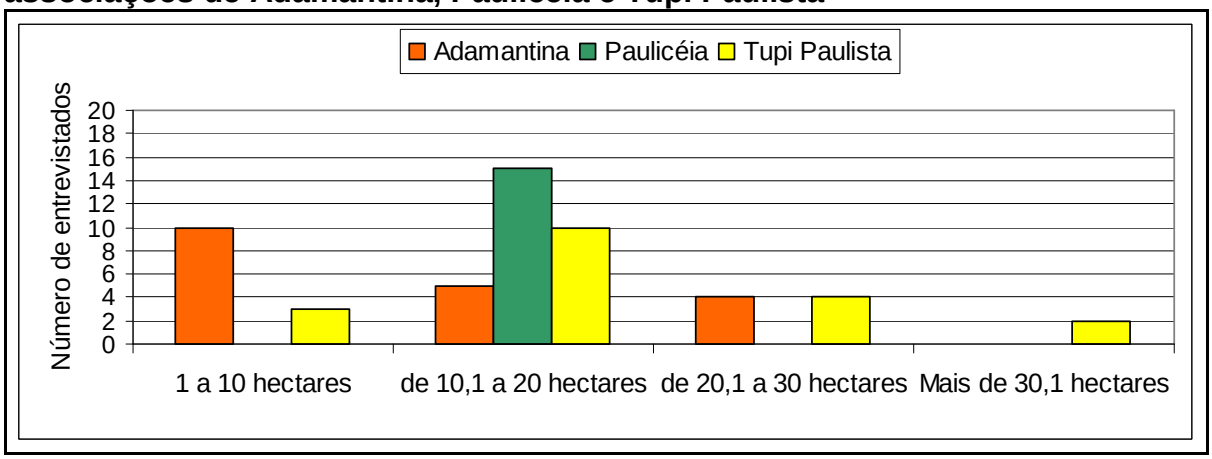
Em Adamantina e Tupi Paulista, verificamos que 20,8% do total de pesquisados, entre os agricultores responsáveis pela unidade produtiva, concluíram o Ensino Médio. Por sua vez, percebeu-se que, em Adamantina, apenas 5,7% dos agricultores tiveram acesso ao Ensino Superior.

No estado de São Paulo, 13,5% dos agricultores declaram ter concluído o Ensino Médio e 11,6%, o Ensino Superior, no ano de 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015).

Mesmo que o percentual de agricultores com Ensino Médio ou Superior seja baixo nas localidades analisadas, mas em consonância com a escolaridade dos agricultores familiares paulistas, consideramos um avanço.

O estrato de área em que os agricultores pesquisados desenvolvem suas atividades está representado na Figura 15. Dessa forma, constatamos que as unidades produtivas com área que varia entre 10,1 e 20 hectares são a maioria, correspondendo a 56,6% do total de pesquisadas. Nesse estrato, estão os lotes dos Assentamentos de Paulicéia, os quais contam com área de 10,4 hectares,[180] e do Santa Rita I, com área de 19 hectares, que somados significam 43,4% do total de unidades produtivas pesquisadas.

Figura 15- Estrato de área das unidades produtivas pesquisadas nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Outro fato a ser destacado, na Figura 15, é que 24,5% das unidades produtivas pesquisadas possuem estrato de área entre 1 e 10 hectares, com maior destaque para os associados de Adamantina. As unidades produtivas com área superior a 30,1 hectares são a minoria, constituindo 3,8% do total, estando presentes apenas em Tupi Paulista.

Fredo e Otoni (2015) enfatizam que as Unidades Produtivas Familiares - UPAFs – ocupavam predominantemente áreas com estrato de 2 a 50 hectares, no estado de São Paulo. Essas UPAFs (2 a 50 hectares) representavam 75% da área

[180] Cabe ressaltar que os lotes dos Assentamentos de Paulicéia (Regência e Santo Antônio) apresentam estratos de área menores que os demais Assentamentos do INCRA. Segundo os entrevistados, os lotes são menores, porque foi liberada apenas parte da fazenda para reforma agrária. A fim de que um maior número de famílias fosse assentada, optou-se por diminuir o tamanho dos lotes, fato que gerou enorme descontentamento entre as famílias.

ocupada e 89,9% do número de unidades. A maior representatividade, no estado de São Paulo, estava no estrato entre 10 e 20 hectares; tanto no número de UPAF como na área ocupada eram superiores ao restante das UPAs, como também foi verificado nos associados dos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

A condição do produtor é outra variável importante para traçar o perfil de quem trabalha na atividade agropecuária. Nesse sentido, constatamos que há a predominância, com 92,5% do total de agricultores pesquisados, nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, de proprietários rurais ou assentados da reforma agrária, ou seja, que possuem o domínio da posse da terra.

Contudo, em menor proporção, 7,5% do total, averiguamos agricultores que desenvolvem as atividades no sistema de parceria ou arrendamento, Nesse caso, foi notado que esses agricultores, pertencentes às associações de Adamantina e Tupi Paulista, não têm a segurança do trabalho na terra, pois dependem de outras situações para se manter produzindo, fato que pode gerar alguma instabilidade aos produtores e suas famílias.

A dinâmica econômica das cidades da região de Dracena favorece que os agricultores permaneçam residindo no campo, como se constata em 90,6% do total de unidades produtivas visitadas. Como evidenciado nos Mapas 8 e 10, as unidades produtivas dos associados entrevistados em Adamantina e Tupi Paulista estão, em sua maioria, situadas próximas às rodovias e estradas vicinais ou, ainda, ao núcleo urbano, fato que permite seu deslocamento para a cidade, quando necessitam.

No estado de São Paulo, ainda era significativa a parcela de produtores que residiam na unidade produtiva, nos anos de 2007/2008. Com efeito, o total de UPAs em que o proprietário declarou residir na unidade produtiva foi de 95.465, sendo que 54.283 correspondiam a UPAFs, ou seja, 53,5% do total, principalmente nos EDRs das regiões noroeste e centro-oeste (FREDO; OTONI, 2015).

Nos Assentamentos de Paulicéia e Tupi Paulista, a distância até o núcleo urbano é maior, conforme demonstrado nos Mapas 9 e 10. Em Paulicéia, os assentamentos ficam numa área cerca de 20km da sede municipal e, em Tupi Paulista, a distância varia de 10 a 20km.[181] É oportuno ressaltar que uma das

[181] Existem dois acessos ao Assentamento Santa Rita I. O primeiro, com distância de cerca de 20km da sede do município, é feito por estrada rural até a Rodovia Comandante João Ribeiro de Barros, com acesso próximo às Penitenciárias (masculina e feminina). Pelo segundo, a distância é menor, de cerca de 10km, fazendo-se por meio dos carreadores de uma fazenda vizinha que está arrendada

principais exigências do INCRA e do ITESP, para manutenção do lote é que as famílias residam na unidade produtiva.

Quanto ao período em que os produtores desenvolvem a atividade, na unidade produtiva, percebemos o vínculo e a história de vida dos sujeitos pesquisados com o meio rural. A maioria (79,2%) dos entrevistados trabalha na unidade produtiva há mais de 10 anos. Desse total (79,2%), 26,4% são associados de Adamantina e Tupi Paulista, e o vínculo com a unidade produtiva é superior a 20 anos.[182]

Além disso, em 11,3% do total, os entrevistados desenvolviam as atividades na unidade produtiva há menos de 5 (cinco) anos, conforme observado entre os associados de Adamantina e Tupi Paulista. No caso específico de Adamantina, são agricultores que trabalham no sistema de parceria e arrendamento, ou que adquiriram recentemente uma parcela de terra. Já em Tupi Paulista, dois agricultores residiam há menos de dois anos, no assentamento Santa Rita I, em razão da mudança no domínio da posse no lote.[183]

No que concerne ao número de pessoas residentes[184] nas unidades produtivas pesquisadas, estas variam de 1 a 7 pessoas.[185] As residências com três moradores (geralmente o casal de agricultores e um dos filhos) são a maioria, correspondendo a 32,1% do total, situação mais representativa em Tupi Paulista. Já as residências com dois moradores (constituída pelo casal) representam 20,8% do total, tendo maior repercussão em Paulicéia. O número de moradores residentes na unidade produtiva não tem relação direta com a quantidade de pessoas que atuam na atividade agropecuária. Cada vez mais, observa-se a redução do número de pessoas envolvidas diretamente no trabalho agropecuário.

Fredo e Otoni (2015) ressaltam que a mão de obra é recurso escasso na agricultura paulista, em geral, mas, principalmente, nas UPAFs. O trabalho da família

---

com a lavoura da cana-de-açúcar, cujo acesso se dá no trevo de entrada da cidade, na confluência das Rodovias da Integração e Comandante João Ribeiro de Barros.

[182] Em algumas situações, os entrevistados estão na unidade produtiva há mais de 50 anos, principalmente entre os associados de Adamantina e Tupi Paulista.

[183] Como frisado anteriormente, o Assentamento Santa Rita em Tupi Paulista foi criado em 1997, e o Regência e Santo Antônio, em Paulicéia, em 2004.

[184] Segundo já mencionado, em 9,4% do total de unidades produtivas pesquisadas, os entrevistados não residem na área rural, sendo 7,5%, em Adamantina, e 1,9%, em Tupi Paulista.

[185] Cabe ressaltar que, nas unidades produtivas que contam com mais de cinco (5) pessoas, foi observada a existência de duas residências, geralmente de filhos que se casaram e também passaram a residir na propriedade, sem necessariamente trabalhar na atividade produtiva (agropecuária).

nas UPAFs paulistas tinha, em média, 1,9 pessoas, nos anos de 2007/2008. Nesse sentido, as ocupações da mão de obra familiar, nas UPAFS, contabilizavam 230.149 pessoas, enquanto o número de empregados permanentes perfazia 22.983 pessoas, no estado de São Paulo, em 2007/2008.

Os EDRs de Presidente Venceslau, Itapeva, Itapetinga e Jales concentravam o maior número de familiares ocupados na UPAFs paulistas, que correspondiam a 5,4%, 5,0%, 4,7% e 4,7%, respectivamente. Por sua vez, o EDR de Dracena respondia por 2,8% do total de ocupações de familiares, nas UPAFs (6.553 pessoas), e o número de empregados permanentes somava 531 pessoas (FREDO; OTONI, 2015).

Assim, constatamos que, em 58,5% do total de unidades produtivas pesquisadas, a mão de obra familiar utilizada no processo produtivo era composta por apenas duas pessoas. Desse total, o casal de agricultores era responsável pelo trabalho, em 20,8% das unidades produtivas dos associados de Paulicéia, 18,9% de Adamantina e 15,1% de Tupi Paulista. Em menor proporção, o pai e um filho eram responsáveis pelo trabalho, em 3,8% dos estabelecimentos pesquisados.

Já as unidades que contam com mão de obra de três pessoas (casal e um filho) compareceram em 18,9% do total. Desses, vêm em maior número os associados de Tupi Paulista (7,5%), e, em Paulicéia e Adamantina, foi observada em 5,7% das unidades, respectivamente.

Também encontramos situações em que o trabalho na unidade produtiva é realizado somente por irmãos, verificadas em 5,7% dos pesquisados associados de Paulicéia, 3,8% de Adamantina e 1,8% de Tupi Paulista. Além disso, em 7,5% das unidades produtivas, o trabalho é feito por uma única pessoa, como notado em Adamantina e Paulicéia.

Quanto à contratação de empregados permanentes, esta foi observada em 3,8% das unidades produtivas, sendo que, em Adamantina, houve unidade produtiva que contava com três empregados fixos e, em Tupi Paulista, com quatro.[186] A média

[186] Embora o número de empregados fixos seja superior ao estabelecido para obter a DAP, já que legislação determina que se pode manter empregados fixos em número menor de pessoas da família ocupadas no estabelecimento familiar, o agricultor que contava com quatro empregados fixos desenvolvia as atividades em duas propriedades rurais da família, sendo que, em uma delas, sua mãe era a titular da DAP. Ademais, a renda obtida na unidade produtiva poderia ser outro fator que fizesse com que o referido agricultor vinculado à AVIRTUPI perdesse o caráter familiar e, consequemente, não participasse dos mercados institucionais.

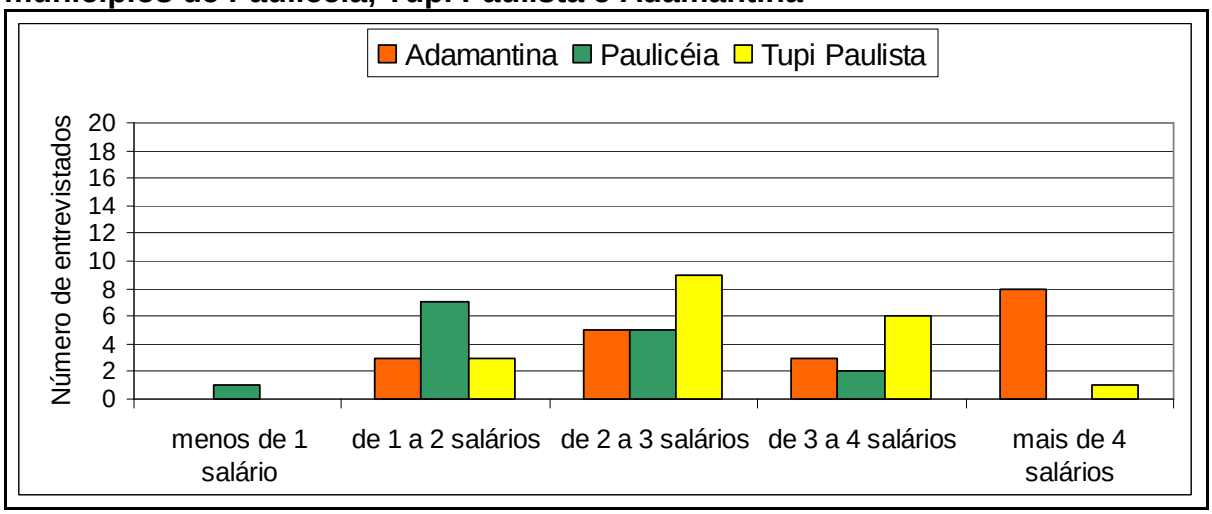
de trabalhador permanente por UPAF, no estado de São Paulo, foi de 0,19 pessoas, em 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015).

Em razão do baixo número de pessoas disponíveis para o trabalho agropecuário, foi relatada, por 30,2% do total de entrevistados, a contratação eventual de trabalhadores diaristas em determinados períodos do ano. Desse total, 13,2% são de unidades produtivas das associações de Adamantina, 9,4% de Tupi Paulista e 7,5% de Paulicéia. A contratação de trabalhadores diaristas ocorre, geralmente, para atividades esporádicas, sobretudo em períodos de colheita das lavouras como, por exemplo, urucum, uva, café e maracujá; na vacinação de animais ou na manutenção de alguma benfeitoria, na unidade produtiva.

Ainda percebemos que são poucas as unidades produtivas que dispõem da mão de obra efetiva dos filhos, no desenvolvimento das atividades relacionadas à produção, fato que demonstra que muitos destes têm renunciado ao trabalho ao lado dos pais, em virtude da procura de ocupações que garantam um rendimento fixo.

Nesse sentido, destacamos a renda familiar mensal[187] e averiguamos que os rendimentos nas unidades produtivas pesquisadas se apresentam de maneira diferenciada nos municípios, conforme representado na Figura 16.

Figura 16- Renda familiar das unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

A maior representatividade entre as unidades produtivas pesquisadas se encontra na faixa de renda de 2 a 3 salários mínimos, aparecendo em 35,8% do

[187] O valor de referência do salário mínimo era de R$ 724,00, no ano de 2014.

total, principalmente em Tupi Paulista. Além disso, somente em Paulicéia, um dos agricultores afirmou ter renda mensal inferior a um salário mínimo.

O nível maior de renda está entre os agricultores familiares das associações de Adamantina, principalmente no estrato superior a quatro (4) salários mínimos, em 15,1% das unidades produtivas. Já entre os associados de Paulicéia, a faixa de renda de maior representatividade foi de 1 a 2 salários mínimos, em 13,2% do total. Por sua vez, entre os associados de Tupi Paulista, o destaque foi para o estrato de renda de 2 a 3 salários mínimos, pois somou 17% dos pesquisados.

No entanto, após analisar a renda mensal dos agricultores, nos municípios pesquisados, é importante ressalvar que esses proventos não são exclusivos da produção agropecuária, porque há um percentual considerável de agricultores aposentados, membros da família que recebem pensões e familiares (filhos, netos, genros etc.), os quais residem na unidade produtiva, mas que trabalham fora da propriedade rural.

Cabe destacar que, em menos de ¼ das unidades produtivas pesquisadas, ou seja, 24,5% do total, os entrevistados declararam ter exclusivamente na atividade agropecuária a renda familiar. Desse total, o maior percentual foi entre os associados de Adamantina, com 11,3%, de Paulicéia, com 9,4%, e de Tupi Paulista, com 3,8%.

Fredo e Otoni (2015) enfatizam que, em muitas situações, embora a renda agrícola seja muitas vezes fração menor da renda familiar das UPAFs, ela ainda se apresenta como importante na composição da renda total. No estado de São Paulo, 53,5% dos responsáveis pelas UPAFs declararam depender da renda proveniente da atividade agropecuária, em 2007/2008, sobretudo nas regiões centro-oeste e noroeste. O peso significativo da renda agropecuárias, nas referidas regiões,

> [...] provavelmente explicada pelo fato de serem constituídas por municípios de baixo ou médio dinamismo econômico, menos servidas de vias de locomoção de qualidade, e com mercado de trabalho que não propicia a residência na cidade e o deslocamento ao espaço de trabalho agrícola. Dadas estas condições, a atividade agrícola torna-se a principal fonte de renda. (FREDO; OTONI, 2015).

Essas características referidas pelos autores das regiões centro-oeste e noroeste do estado de São Paulo também podem ser encontradas nos municípios do EDR de Dracena. A despeito de a renda agropecuária ter um peso significativo, nas UPAFs, não se pode deixar de evidenciar a importância do beneficio

previdenciário rural (aposentadoria e pensões) e de membros da família que trabalham em atividades fora da unidade produtiva e que contribuem para composição da renda familiar.[188]

As unidades produtivas pesquisadas que dispõem de renda provinda dos benefícios previdenciários são expressivas, pois contabilizavam 62,3% do total. Esse percentual é mais significativo entre os associados de Tupi Paulista, que somava 26,4%, seguido por Adamantina, com 18,9%, e Paulicéia, com 17%.

Também verificamos o número de benefícios previdenciários rurais[189], sendo que as unidades produtivas que contam com 2 (dois) representam a maioria, ou seja, 34% do total. Nesse sentido, a maior representatividade se deu entre os associados de Tupi Paulista, com 18,9%. Quanto às unidades produtivas que tinham renda de apenas 1 (um) benefício, somavam 26,4% do total, com maior repercussão em Adamantina, com 13,2%, em Paulicéia, com 7,5%, e em Tupi Paulista, com 5,7%.

De um modo geral, essa informação é importante, pois demonstra que os agricultores, geralmente o casal, têm uma renda fixa na unidade produtiva, que de certo modo traz alguma garantia, caso a produção agropecuária não corresponda com as expectativas econômicas. Entretanto, também é preocupante, porque essa situação revela o envelhecimento da população rural nos municípios pesquisados.

A população originária do campo foi historicamente excluída das conquistas sociais do país. Na década de 1990, a desorganização econômica e social do setor rural brasileiro, com o fim das políticas agrícolas intervencionistas, alterou profundamente as condições de reprodução social na agricultura brasileira. Nesse cenário, a Constituição de 1988, ao estender os direitos previdenciários aos trabalhadores oriundos do meio rural, assegurou cobertura social universal e acesso a um seguro de renda mínima. Tal fato proporcionou uma novidade histórica, a qual gerou um processo de revitalização da economia familiar rural, num cenário no qual esse segmento social se descapitalizava e empobrecia (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2001).

[188] Nosso objetivo não foi contabilizar, em termos percentuais, o peso da atividade agropecuária e de outras rendas, na unidade produtiva familiar.

[189] A Constituição de 1988 estabeleceu o direito à aposentadoria ao segurado que completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher. No caso dos trabalhadores rurais, essa redução é de 5 (cinco) anos para ambos os sexos. Também fixou como piso o valor de um salário mínimo.

O gasto social por parte do Estado brasileiro tem uma incidência distributiva e redistributiva importante, no âmbito do setor social, principalmente em municípios de pequeno porte (50 mil habitantes). Aliado a isso, o beneficio previdenciário seria muito mais do que um mecanismo de renda compensatório, pois estaria modificando as condições de reprodução da economia familiar (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Em pesquisa desenvolvida por Delgado e Cardoso Júnior (2001), eles constataram que, em parte dos domicílios rurais nas regiões Sul (48%) e Nordeste (43%)[190], que contavam com renda da Previdência rural, os estabelecimentos agropecuários se mantinham em produção.

Nesse viés, o seguro-previdenciário se tornou num dos principais instrumentos de suporte de apoio à agricultura familiar, no país, tendo maior repercussão em pequenos municípios, regiões e estados economicamente mais pobres.

> Essa conversão do seguro-previdenciário em seguro-agrícola é efetivamente um resultado inesperado, porquanto introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso setor de agricultura familiar de todo o País. (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2001, p. 236).

Dessa forma, o beneficio previdenciário se apresenta como importante estratégia de reprodução econômica das unidades produtivas familiares, pois propicia a formação de um pequeno excedente na renda, o qual é praticamente reinvestido na própria atividade agropecuária, seja para o autoconsumo familiar, seja para a geração de excedentes comercializáveis, criando condições para uma "reprodução ampliada" (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Todavia, os autores ressalvam quanto ao contexto histórico em que se deu a inclusão da população rural na Previdência Social, como aposentados e pensionistas. A continuidade desse importante processo dependia fundamentalmente do acordo político que havia prevalecido na abertura democrática e na Constituição de 1988. Esse pacto poderá sofrer alterações com a reforma da Previdência do Governo Temer, o qual pretende, dentre outras medidas, equiparar a idade de aposentadoria dos trabalhadores urbanos e rurais.

---

[190] As Regiões Sul e Nordeste concentravam 65% dos benefícios pagos ao setor rural da Previdência no Brasil (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2001).

Na Tabela 20, procuramos evidenciar o número de benefícios previdenciários (rural e urbano) e seu valor, nos municípios pesquisados, considerando o ano de 2015.

Tabela 20- Benefícios Previdenciários (rural e urbano) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2015

	Nº de benefícios (dez. 2015)		Valor dos benefícios (dez. 2015) (R$)		Valor acumulado em 2015 (R$)	
Município	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**
Adamantina	2.302	7.504	1.718.151,02	8.437.758,47	22.532.414,41	106.980.008,82
Paulicéia	366	714	264.416,15	699.754,79	3.429.315,99	8.898.067,10
Tupi Paulista	1.498	2.977	1.109.363,77	3.043.377,12	14.679.912,75	39.340.673,08

Fonte: Previdência Social – Estatísticas Municipais (2015).[191] **Org.:** Fernando Veloso.

Fica evidente que o número de benefícios rurais é mais representativo em Adamantina, que possuía maior população residente entre as localidades pesquisadas. A referida localidade contava com 2,3 mil benefícios, 23,5% do total, com um valor de 1,7 milhão de reais no mês de dezembro de 2015. Já em Tupi Paulista, que tem a maior população rural (3 mil habitantes), havia pouco menos de 1,5 mil benefícios, 33,5% do total, cuja soma foi de 1,1 milhão de reais. Por sua vez, Paulicéia computava 366 benefícios, correspondentes a 33,5%, com valor de 964,1 mil reais.

O valor acumulado ao longo do ano de 2015 mostra que o beneficio previdenciário rural é representativo para a economia dos municípios estudados, pois contabilizou 22,5 milhões de reais, em Adamantina, 14,6 milhões, em Tupi Paulista, e 3,4 milhões, em Paulicéia.

A título de exemplo, ao comparar o repasse financeiro do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – feito pela União, no ano de 2015,[192] com o valor acumulado pelos benefícios da Previdenciária Social Rural, durante o referido ano civil, se verifica que estes foram inferiores nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, significando 67,1% e 64,4%, respectivamente. Somente em Paulicéia o valor repassado pelo FPM, no ano de 2015, foi maior do que a soma anual dos benefícios previdenciários rurais, perfazendo 65,4%.

[191] Informações disponíveis em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatsticas-municipais-2015/> Acesso em: 06 jan. 2017.

[192] De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, no ano de 2015, foram repassados 15,1 milhões de reais para a Prefeitura Municipal de Adamantina, 9,4 milhões para Tupi Paulista e 5,6 milhões de reais para Paulicéia, pelo FPM.

Além do benefício previdenciário, também averiguamos que a renda familiar era composta por membros da família que residem na unidade produtiva e que tinham ocupações externas. Essa situação, em que pelo menos um membro da família exerce atividade remunerada fora do estabelecimento, foi constatada em 34% do total das unidades produtivas pesquisadas, com maior proporção entre familiares dos agricultores.

Fredo e Otoni (2015) enfatizam que os municípios da região leste do estado de São Paulo, mais próximos aos centros metropolitanos ou de grandes centros industriais e de serviços, favorecem o envolvimento dos agricultores e seus familiares em atividades não agrícolas, no intuito de melhorar a renda das famílias. Isso seria facilitado pela movimentação pendular entre os locais de trabalho e de moradia dos agricultores e seus familiares.

É evidente que não se pode comparar as regiões próximas aos centros metropolitanos, como São Paulo e Campinas, com a região de Dracena, com perfil econômico, produtivo e populacional muito diferente, na divisão territorial do trabalho.

Todavia, nos municípios da região de Dracena, em menor proporção, quando em face das regiões metropolitanas citadas por Fredo e Otoni (2015), o mercado de trabalho também oferece emprego, principalmente no Setor de comércio e de serviços, no funcionalismo público (Prefeitura Municipal ou unidades prisionais, por exemplo) e, em menor proporção, nas indústrias (usinas de açúcar e álcool, olarias etc.), conforme detectamos na pesquisa de campo.

Dessa forma, entre os associados de Adamantina, foram apontadas as seguintes ocupações: autônomo, advogada, consultor ambiental, metalúrgico, costureiras, vendedores do comércio varejista, auxiliar de escritório e agente penitenciário. Já entre os associados de Tupi Paulista, compareceram os seguintes ofícios: funcionários públicos (tratorista na Prefeitura Municipal e agente penitenciário), representante comercial, professora, pedreiro, auxiliar administrativo e tratoristas nas usinas de açúcar e álcool (Junqueirópolis). Por sua vez, entre os associados de Paulicéia, representando 3,8% do total, a ocupação relatada foi a de oleiro.[193]

[193] Em Paulicéia, alguns entrevistados afirmaram haver trabalhado como safristas, na Usina Caeté, em anos anteriores à pesquisa de campo, mas, com receio de perder o lote, voltaram apenas ao trabalho na unidade produtiva.

Ao mesmo tempo, foram ressaltadas situações que aliam o trabalho externo com o da unidade produtiva, em 18,9% do total das unidades produtivas. Essa situação foi observada em 7,5% das unidades produtivas dos associados de Adamantina e Tupi Paulista, respectivamente, assim como em 3,8%, em Paulicéia.

Ao buscar refletir sobre o perfil dos produtores rurais dos municípios pesquisados (Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista) e as características da unidade produtiva, percebe-se que, de modo geral, os agricultores que atuam na produção familiar estão envelhecendo e realizando as atividades relacionadas à produção agropecuária com menor número de mão de obra.

Essas informações estão explícitas nos dados apresentados sobre o alto índice de pessoas que recebem benefícios previdenciários e grande número de unidades produtivas conduzidas por apenas duas (2) pessoas, mesmo com um número maior de moradores no domicílio, e grande percentual de pessoas com ocupações fora da unidade.

Embora se apresente um processo de renovação, percebemos na pesquisa de campo que esse percentual é pequeno e o processo de mudança é lento, devido à falta de estímulo para manter os jovens, na unidade produtiva, contribuindo com o desenvolvimento da produção, no âmbito da agricultura familiar.

Diante das informações evidenciadas, pretendemos refletir, no próximo item, a propósito das principais atividades desenvolvidas nas unidades produtivas e a relevância do PAA e do PNAE para os agricultores familiares entrevistados.

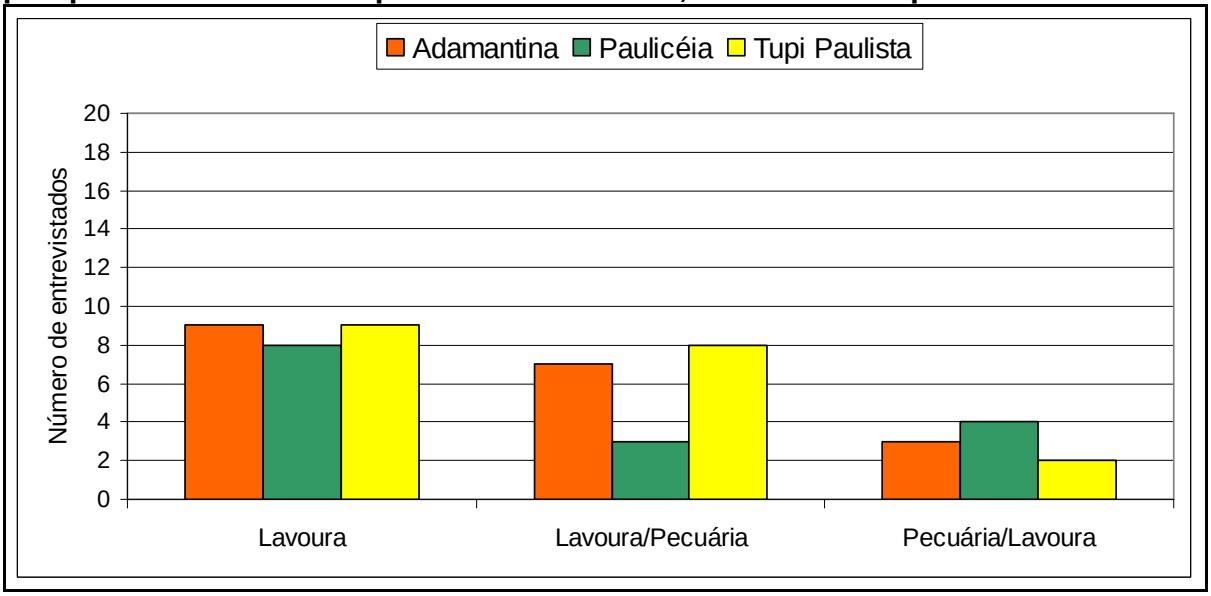
7.2 O perfil da produção agropecuária realizada nas unidades produtivas e os canais de comercialização

Buscaremos, neste item, refletir sobre as principais atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares entrevistados nas associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Além disso, como tem se dado a participação nas políticas públicas (PAA e o PNAE), avaliação, perspectivas e dificuldades enfrentadas.

No que diz respeito às principais atividades concretizadas nas unidades produtivas, averiguamos que existe uma predominância de lavouras (50,1% do total). Também verificamos unidades produtivas em que os agricultores procuram

mesclar as atividades (lavoura e pecuária), em 49,9% do total.[194] Quanto a essa última situação, em 17% dos casos, a pecuária era a atividade principal da unidade produtiva, conforme explicita a Figura 17.

Figura 17- Tipo de atividade agropecuária realizada nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Tal situação nos remete ao modo de ocupação do solo das UPAFs, no estado de São Paulo, em que predominavam as áreas com pastagens (50,6%), seguidas pelas lavouras temporárias (28%), lavouras perenes (9,4%) e vegetação natural (5,6%), nos anos de 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015).

Por sua vez, no EDR de Dracena, as áreas ocupadas com pastagens nas UPAFs, em termos percentuais, foram superiores à média estadual (72%), a qual se estendia por 59,2 mil hectares. Ademais, as lavouras temporárias respondiam por 16,9% (13,9 mil hectares), e lavouras perenes, por 6,6% (5,4 mil hectares). Já as áreas com reflorestamento, vegetação natural, áreas de descanso, brejo e várzea e área complementar somavam 4,4% (3,6 mil hectares), no mesmo período (LUPA, 2007/2008; FREDO; OTONI, 2015).

Especificamente entre as unidades produtivas das associações de Adamantina, em 60% destas prevaleciam aquelas que combinavam as duas

[194] De um modo geral, os agricultores adquirem algumas vacas leiteiras para o consumo e gado de corte (nelore) para a revenda, em uma eventual necessidade. Nesse caso, o gado se constitui numa segurança financeira. Além disso, em certas situações, os agricultores também contam com a renda de aluguel ou arrendamento das áreas de pastagens de que dispunham, na unidade produtiva.

atividades (lavoura/pecuária), sendo que, em 15,8%, a pecuária era o ramo principal, em termos de valor da produção. Em seguida, vieram as unidades produtivas que se dedicavam prioritariamente às lavouras, 47,4%.

No caso das unidades produtivas pesquisadas do município de Tupi Paulista, notamos que, em 52,6%, os agricultores familiares mesclavam as atividades de lavoura e pecuária, sendo que, em 10,5% dessas situações, a pecuária comparecia como atividade preponderante. Por sua vez, os agricultores que se dedicavam às lavouras somavam 47,4%.

Já entre as unidades produtivas de Paulicéia, 53,3% dos agricultores familiares se dedicavam exclusivamente ao cultivo de lavouras, enquanto 46,7% têm investido conjuntamente na lavoura e pecuária. Cabe enfatizar que, em 26,7% das unidades produtivas, a pecuária se constituía como atividade principal.

As duas principais formas de ocupação do solo das UPAFs, no estado de São Paulo, nos anos de 2007/2008 eram a braquiária[195] e a cana-de-açúcar[196], as quais correspondiam a 45,1% e 17,9%, respectivamente. Além disso, predominavam as áreas destinadas à alimentação animal, com a braquiária e capins de outras espécies (5,6%), em que as extensões somadas perfaziam mais da metade da área total das UPAFs, no estado de São Paulo (FREDO; OTONI, 2015).

Outro grupo relevante das UPAFs, no estado de São Paulo, era o de grãos, presente em 10,7% da área total, sobretudo por milho[197] e soja.[198] O grupo de citros, especialmente da laranja,[199] era encontrado em 4,5% das UPAFs, além do café,[200] que ocupava 1,9% da área total, em 9,7% do total de unidades, e o cultivo do grupo

[195] Os EDRs com áreas mais extensas de pastagens (braquiária) entre as UPAFs foram os de Presidente Venceslau, Jales e Presidente Prudente, com 9,6%, 6,7% e 6,1%, respectivamente, em 2007/2008.
[196] A lavoura de cana-de-açúcar ocupava maior extensão de área entre as UPAFs do estado de São Paulo, nos EDRS de Barretos, Catanduva e São José do Rio Preto, os quais correspondiam a 11,8%, 9,6% e 7,7%, simultaneamente, nos anos de 2007/2008.
[197] Os EDRs de Itapeva, Itapetininga e Avaré concentravam a maior área ocupada pela lavoura do milho, entre as UPAFs paulistas, 11,6%, 8,9% e 6,7%, respectivamente, nos anos de 2007/2008.
[198] A lavoura de soja era a maior área cultivada entre as UPAFs paulistas, nos EDRS de Assis e Orlândia, com 49,9% e 10,9%, simultaneamente, nos anos de 2007/2008.
[199] A lavoura da laranja apresentava a maior extensão, entre as UPAFs do estado de São Paulo nos EDRs de Jaboticabal, Barretos e Mogi Mirim, com 18,4%, 17,8% e 12,7%, respectivamente, nos anos de 2007/2008.
[200] Os EDRS de São João da Boa Vista, Franca e Ourinhos contavam com maior área ocupada com a lavoura do café, entre as UPAFs de São Paulo, 20,6%, 13,4% e 10,5%, simultaneamente, no anos de 2007/20.

arbóreo celulósico, por meio do eucalipto,[201] ocupando 1,3% da área total e observado em 12,1% do total de UPAFs paulistas, em 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015).

Em relação às frutas, estas ocupavam apenas 1,7% da área total das UPAFs no estado de São Paulo, nos anos de 2007/2008. Dessa forma, mesmo em área reduzida, as frutas estavam presentes em muitas unidades produtivas, sendo as principais: banana, manga, goiaba, uva, caqui, abacate e abacaxi. A principal fruta cultivada nas UPAFs paulistas, no ano período, foi a banana.

Outro fato de destaque foi o item pomar doméstico, característico de 5.648 UPAFs, representando 4,6% do total, nos anos de 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015). Em boa parte das unidades produtivas, nas quais os agricultores familiares participam dos mercados institucionais, principalmente no PAA, é do pomar doméstico que estes colhem os produtos para negociar no programa da CONAB.

Juntamente com o pomar doméstico, outro grupo importante para os mercados institucionais são as olerícolas (verduras, legumes e tubérculos). Especificamente, as olerícolas ocupavam área de 31,6 mil hectares, que, embora tenha área reduzida no universo da UPAFs, de apenas 1,2%, costumam gerar rendimentos mais elevados aos agricultores familiares e são os principais produtos comercializados nos mercados institucionais, nos municípios pesquisados, como visto no capítulo anterior.

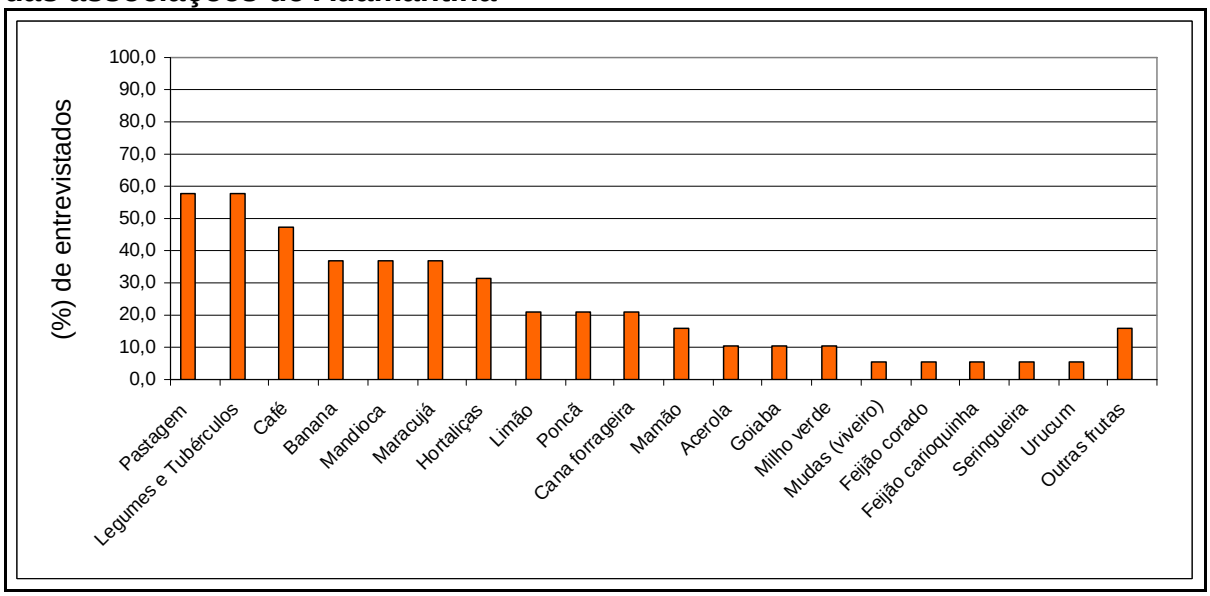
As principais culturas do grupo olerícolas, nas UPAFs paulistas, foram: alface (3.331,8 hectares), cebola (2.895 hectares), abóbora (2.288,8 hectares), repolho (2.011,4 hectares) e mais outras dezenas de produtos, os quais eram cultivados em pelo menos 1.900 UPAFs, 1,6% do total, em 2007/2008. A cultura da mandioca também comparecia de forma representativa, nas UPAFs no estado de São Paulo, pois era plantada em 18.476,8 hectares, 0,7% do total, naquele período.

No que diz respeito especificamente ao desenvolvimento das atividades agrícolas nos municípios pesquisados, percebemos que há uma gama de cultivos (temporários e perenes), como também de pastagens, que vêm sendo desenvolvidos, no âmbito das unidades produtivas familiares.

[201] O cultivo do eucalipto estava disseminado por muitas UPAFs, no estado de São Paulo, sendo que os EDRs de Bragança Paulista, Itapeva e Sorocaba correspondiam a 12,9%, 5,7% e 4,8%, respectivamente, nos anos de 2007/2008.

Os associados de Adamantina apresentaram maior diversificação de cultivos, entre as localidades analisadas. Dessa maneira, predominavam as pastagens, as quais eram encontradas em 57,9% das unidades produtivas, em seguida, vem o cultivo de café e legumes,[202] presente em 47,4%, conforme se vê na Figura 18.

Figura 18- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Adamantina



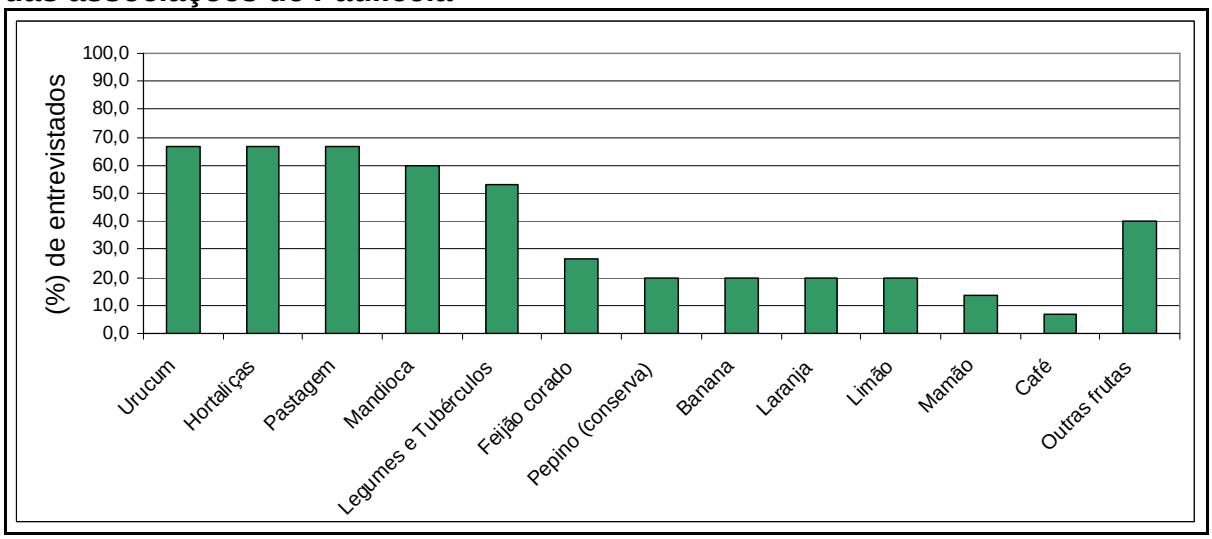
Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Além disso, os agricultores familiares das associações de Adamantina também investiam no cultivo de banana, mandioca e maracujá, em 36,8% das unidades produtivas; enquanto as hortaliças,[203] em 31,6%; limão e poncã, em 21,5%, e mamão, em 15,8% das unidades produtivas. Também observamos, em menor quantidade, a produção de outras frutas (acerola, goiaba, coco abacaxi, pêssego, maçã, morango e abacate). Há ainda a produção de milho verde, feijão corado, urucum, seringueira e mudas de eucalipto, ou seja, uma considerável diversidade de produtos agrícolas.

No município de Paulicéia, por exemplo, o urucum, as hortaliças e as pastagens foram as principais culturas relatadas pelos entrevistados, estando em 66,7% do total de unidades produtivas pesquisadas, como indicado na Figura 19.

[202] No caso dos legumes e tubérculos, consideraram-se: abobrinha, abóbora, pepino, berinjela, cenoura, beterraba, repolho, quiabo, rabanete, batata, rabanete, batata doce, jiló e maxixe.
[203] Devido à gama de hortaliças cultivadas nas unidades produtivas pesquisadas, para facilitar a análise das informações buscamos agrupar todos os tipos encontrados e nomear como “hortaliças”: alface, chicória, almeirão, couve, couve-flor, acelga, rúcula, salsa, cebolinha, coentro, brócolis e agrião.

Figura 19- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Paulicéia



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 20- Produção de urucum no Assentamento Regência em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

No caso do urucum, os entrevistados destacaram que se trata de uma lavoura de fácil cultivo e com bom retorno econômico, como evidenciado na Figura 20. Já quanto às hortaliças, embora sejam mais trabalhosas, os agricultores familiares

entrevistados argumentaram que tem sido uma das atividades mais importantes em retorno econômico, porque são comercializadas junto ao PAA, na feira, além de serem utilizadas no consumo da família.

Além de produzirem as hortaliças, observamos que os agricultores familiares de Paulicéia também têm investido em outros produtos, com destaque para a mandioca, a qual é encontrada em 60,0% das unidades produtivas; legumes e tubérculos, em 55,3%; feijão corado, em 26,7%; e pepino, na variedade para conserva, em 20% das unidades produtivas pesquisadas de Paulicéia.

Os agricultores de Paulicéia, em menor proporção, investiram no cultivo de frutas, sobretudo banana, laranja e limão, que compareceram em 20% das unidades produtivas, e mamão, em 13,3%. Em escala reduzida, produziram igualmente frutas como amora, cajá-manga, coco, goiaba, graviola, manga, maracujá, melão, poncã e uva.

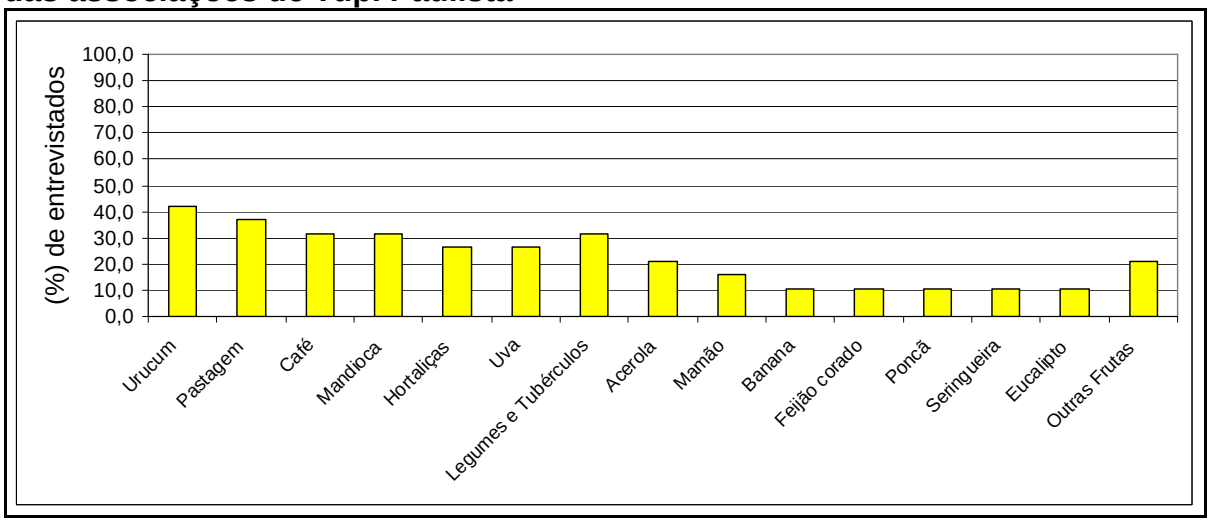
Por sua vez, no município de Tupi Paulista, se sobressaíram culturas como urucum, café e pastagem, conforme evidenciado na Figura 21. Assim como foi averiguado em Paulicéia, o urucum também se destacou entre os associados de Tupi Paulista, em 42,1% das unidades produtivas, a lavoura de café e mandioca, com 31,6% cada, enquanto hortaliças, legumes, tubérculos e uva foram cultivados em 26,3% das UPAFs. As pastagens ainda estiveram em 36,8% das unidades produtivas familiares dos associados de Tupi Paulista.

No caso da uva, cabe ressaltar que o município se destaca no cenário regional como produtor dessa fruta, vinculada à AVIRTUPI. A Figura 22 apresenta um dos parreirais visitados no município de Tupi Paulista, no bairro Tabajarinha, aguardando o momento da colheita.

Além da uva, os agricultores têm investido na produção de outras frutas, tais como a acerola, encontrada em 21,1%, o mamão, em 15,8%, a banana e a poncã, em 10,5% das unidades produtivas. Já outras frutas apareceram de forma menos expressiva, tais como: coco, limão, atemoia e pitaia. Pode-se enfatizar que os agricultores familiares do município de Tupi Paulista ainda destinam áreas para o cultivo de eucalipto e de seringueira (látex). Essas culturas eram vistas em 10,5% das unidades pesquisadas.

No que se refere à atividade pecuária bovina, observamos que cada município investigado tem suas especificidades, com as unidades produtivas contando com o rebanho misto, de corte ou de leite.

Figura 21- Tipos de cultivos agrícolas nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 22- Parreiral de uva no bairro Tabajarinha em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

No estado de São Paulo, o rebanho bovino das UPAFs perfazia 20,4% do total e somava 2,2 milhões de cabeças, nos anos de 2007/2008. Dessa forma, desenvolvia-se nas UPAFs, principalmente, a pecuária mista, com 62,3% do total do rebanho, de corte, com 22,9%, e de leite, com 14,6%, no período analisado (FREDO; OTONI, 2015).

No EDR de Dracena, o rebanho bovino das UPAFs contabilizava 95,2 mil cabeças, de sorte que o rebanho misto representava 66,6%, o de corte, 29%, e o de leite, 4,3%. A pecuária leiteira tem grande representatividade nas UPAFs paulistas, correspondendo a 36,2% da participação total do estado. Os maiores rebanhos bovinos encontravam-se nas UPAFs paulistas, especialmente nos EDRs de Jales, Presidente Venceslau e Presidente Prudente, em 2007/2008 (FREDO; OTONI, 2015).

No caso de Paulicéia, por exemplo, 53,3% das unidades produtivas pesquisadas desenvolviam a pecuária leiteira, enquanto 13,3% mantinham o gado misto. Nesse sentido, é necessário acrescentar que todos os agricultores entrevistados em Paulicéia fizeram o financiamento para investir na produção de gado leiteiro.[204]

Mas, como essa atividade não teve retorno econômico, parte dos entrevistados desistiu da pecuária[205] e passou a investir no cultivo de lavouras, sobretudo no urucum e na olericultura, sendo que um dos principais canais de comercialização para esses produtos era o programa da CONAB (PAA).

Já no município de Tupi Paulista, 26,3% dos agricultores entrevistados desenvolviam a pecuária de leite (ver Figura 23); 21,1%, a pecuária mista, e outros 21,1%, somente a pecuária de corte.

Entre as unidades produtivas dos associados de Adamantina, 42,1% exploravam o gado de corte; 21,1% possuíam gado leiteiro, sendo que, destes, 5,7% dos entrevistados se dedicavam exclusivamente a essa atividade, vinculados à APLEMAR. Outros 10,5% de entrevistados, em Adamantina, afirmaram desenvolver a pecuária por meio do rebanho misto.

Uma questão importante sobre a diversificação da produção, nas unidades produtivas estudadas nas três localidades, vinculava-se ao interesse de ampliar a produção e a variedade de produtos para serem comercializados nos mercados institucionais.

---

[204] Segundo informações obtidas durante a aplicação dos formulários, esse financiamento (Microcrédito Produtivo) do INCRA, no valor de R$ 16.000,00, foi feito por todos os assentados para aquisição de matrizes de gado leiteiro, com carência de cinco anos e sete anos para fazer o pagamento.

[205] A falta de experiência dos assentados, na atividade pecuária, já que a maioria estava mais familiarizada com o cultivo de lavouras, foi ressaltada pelos entrevistados. Mencionaram também os altos custos de produção e o baixo retorno obtido na venda do leite, como fator da desistência da atividade e o investimento no cultivo de lavouras.

Figura 23- Rebanho bovino leiteiro no bairro Barro Preto em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 24- Criação de aves no Assentamento Regência em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Souza (2012), ao analisar 32 organizações coletivas que forneciam produtos para o PAA e o PNAE, de diversas localidades do estado de São Paulo, aponta o contraste das UPAFs com as demais atividades agropecuárias desenvolvidas:[206]

> Ou seja, um cenário no entorno dos empreendimentos de paisagens monótonas, homogeneizadas, frentes as quais as unidades de produção da agricultura familiar representavam uma quebra de padrão, uma vez que são compostas por pequenos lotes com cultivos diversificados – beterraba, mamão, couve, alface, mandioca, acerola, etc. (SOUZA, 2012, p. 32).

A diversificação nas unidades produtivas familiares, concomitantemente, também tem melhorado a alimentação da família, pois parte dos entrevistados nos três municípios pesquisados relataram que consomem os alimentos de sua produção, além da criação de animais para o consumo próprio e venda do excedente, tais como suínos, galinhas, carneiro e a produção de leite e ovos (ver Figura 24).

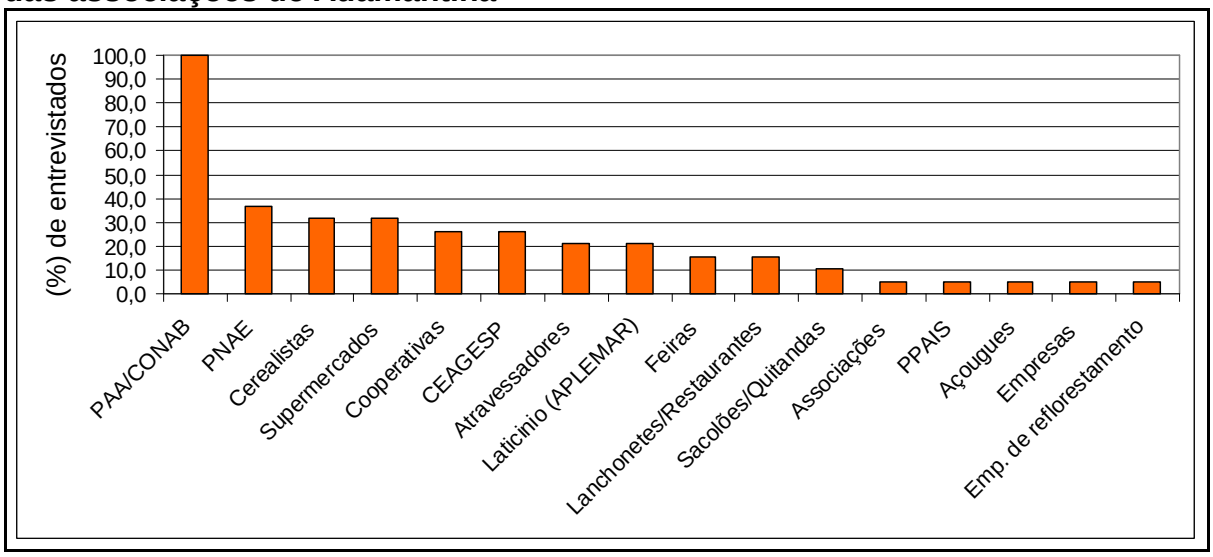
Diante da variedade de produtos cultivados nas unidades produtivas visitadas, observamos que os agricultores familiares têm buscado diversificar também o destino da produção. Na verdade, um dos critérios de seleção dos entrevistados foi a comercialização no PAA, portanto, os 53 agricultores familiares comercializavam produtos no programa da CONAB. Assim, entre os agricultores familiares entrevistados vinculados às associações de produtores rurais de Adamantina, sobretudo a APPRAR, constatamos um maior número de canais de comercialização, situação que não se repetia em Paulicéia, onde as formas de venda da produção eram mais restritas.

Dessa forma, nas unidades produtivas pesquisadas em Adamantina, verificamos que 36,8% dos agricultores também comercializavam algum produto para a alimentação escolar (PNAE), enquanto 5,3% vendiam para o PPAIS, no caso, a penitenciária de Lucélia. Ainda notamos que 31,6% dos agricultores negociam a produção de café com cerealistas (Tupi Paulista e Adamantina) e para as cooperativas, como a CAMDA (Cooperativa Agrícola Mista de Adamantina) e a CASUL (Cooperativa Agrária de Cafeicultores da Região Sul de São Paulo), de Adamantina e Parapuã, respectivamente, conforme mostra a Figura 25.

---

[206] Souza (2012) assinala que, das 32 associações selecionadas para a pesquisa, 18 eram organizações vinculadas a assentamentos de reforma agrária.

Figura 25- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Adamantina



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Os agricultores familiares do município de Adamantina também buscavam negociar sua produção no comércio da região, visando a eliminar os intermediários, principalmente entre aqueles que cultivam hortaliças e olerícolas. Desse modo, entre os agricultores pesquisados, encontramos 31,6% que comercializavam parte da produção em supermercados da região (Adamantina, Flórida Paulista e Araçatuba), 15,8% que vendiam a produção para lanchonetes/restaurantes, 10,5% que negociam com sacolões/quitandas, 5,3% que vendiam para a empresa prestadora de serviço da Usina Branco Peres, a qual servia refeições aos funcionários da empresa; e, por fim, outros 5,3% negociam a produção pecuária diretamente com açougues da localidade.

Averiguamos ainda a venda direta dos agricultores aos consumidores finais, pois 15,8% dos entrevistados procuravam comercializar sua produção nas feiras livres de Adamantina (ver Figura 26) e região (Flórida Paulista e Irapuru).

Também notamos que 26,3% dos agricultores que produziam frutas (no caso do maracujá) negociavam parte da produção com a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP, enquanto 21,1% dos produtores de leite entrevistados comercializavam para o laticínio da APLEMAR (ver Figura 27), 5,3% dos produtores de urucum vendiam a produção para as Associações de Monte Castelo e São João do Pau D'alho, e 5,3% vendiam mudas de eucalipto e árvores nativas para empresas de reflorestamento da região.

Figura 26- Venda direta da produção de um agricultor vinculado a APPRAR na feira livre em Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

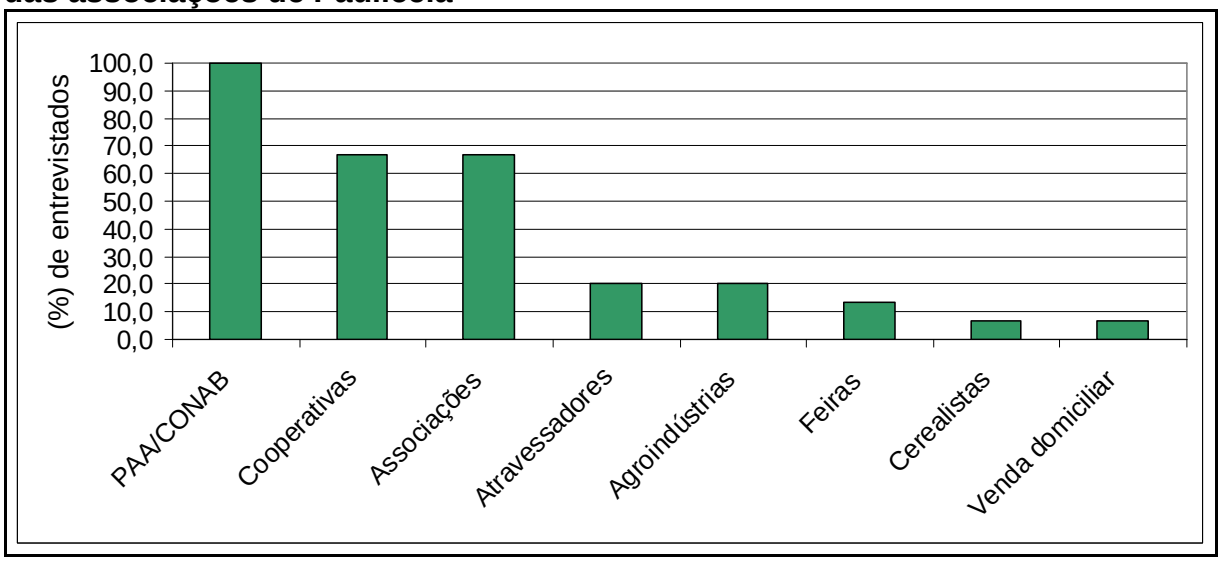
Figura 27- Caminhão descarregando a produção de leite no laticínio da APLEMAR em Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Por fim, dentre os agricultores familiares pesquisados, nas associações de Adamantina, apenas 21,1% ainda têm comercializado parte de sua produção com atravessadores. Esse fato demonstra que os entrevistados, junto com as associações, têm buscado melhorar e diversificar os canais de comercialização, sobretudo para eliminar os intermediários.

No caso de Paulicéia (Figura 28), por exemplo, percebemos maior dependência da venda da produção junto ao PAA, embora também existam outras alternativas de comercialização.

Figura 28- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Paulicéia



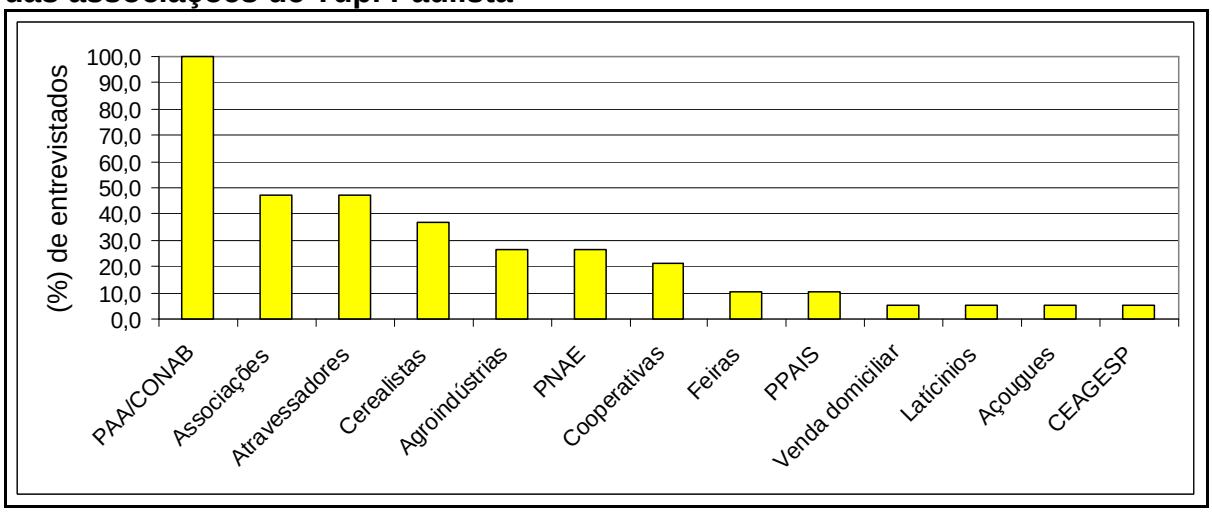
Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Para a CACRETUPI, 66,7% dos produtores negociavam a produção de leite; nas Associações de Monte Castelo e São João do Pau d'Alho, 66,7% vendiam a produção de urucum; na agroindústria de Bataguassu, no estado do Mato Grosso do Sul, 20% dos produtores comercializam a produção de pepino para conserva. Destaca-se, ainda, a venda direta da produção, já que 13,3% dos agricultores têm comercializado hortaliças e olerícolas na feira livre de Paulicéia.

Para as cerealistas, 6,7% dos produtores entrevistados vendiam a produção de café; mais 6,7% dos produtores, por sua vez, realizam a venda domiciliar de olerícolas e hortaliças, no município vizinho de Panorama. No entanto, observamos que, apesar de buscar diversificar seus canais de venda, ainda encontramos 20% dos agricultores que vendiam sua produção para atravessadores.

Em Tupi Paulista, além da comercialização via PAA, os entrevistados buscavam diversificar os canais de comercialização, inclusive entregando para o PNAE (26,3%) e o PPAIS (10,5%), como demonstrado na Figura 29.

Figura 29- Canais de comercialização nas unidades produtivas pesquisadas das associações de Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 30- Cultivo de seringueira com a produção de látex em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Verificamos que 47,4% dos agricultores familiares comercializam sua produção de urucum nas Associações de Monte Castelo ou São João do Pau d'Alho, enquanto 36,8% vendiam a produção de café para cerealista da própria localidade e de municípios vizinhos (Dracena, por exemplo) e 5,6% na CEAGESP. Além disso, constatamos que 26,5% dos agricultores que produziam frutas e látex de seringueira comercializam sua produção para agroindústrias (Fruteza, localizada em Dracena, e Agrobor de São José do Rio Preto). A Figura 30 ilustra a extração de látex em unidade produtiva no bairro Barro Preto em Tupi Paulista.

Ainda observamos que os agricultores também têm buscado comercializar diretamente sua produção, eliminando os intermediários, sendo que 10,5% "faziam" a feira (Tupi Paulista, Dracena, Panorama e Junqueirópolis), 5,3% vendiam o gado diretamente para açougues do município e outros 5,3% negociavam a produção de queijo no núcleo urbano.

No entanto, verificamos que, mesmo os agricultores familiares de Tupi Paulista buscando diversificar os canais de comercialização, a presença do atravessador é expressiva, pois 47,4% dos agricultores entrevistados afirmaram que acabam comercializando sua produção com intermediários, como no caso dos produtores de uva e dos que desenvolviam a pecuária mista e de corte.

Sobre os principais problemas enfrentados no momento da comercialização, os agricultores relataram, de um modo geral, nos três municípios, que, embora os mercados de compra institucionais (PAA, PNAE e PPAIS) representem um canal de venda importante e seguro, estes não conseguem absorver toda a produção.

Nesse ponto, acrescentaram que alguns problemas ainda persistiam, especialmente com os produtos agrícolas que provêm de culturas permanentes e da pecuária. Dentre esses problemas, sinalizaram o baixo preço pago pelos produtos, o alto custo da produção e o baixo retorno no momento da comercialização, além da atuação dos atravessadores.

Diante dessas observações, buscaremos, no próximo item, apresentar as relações dos agricultores entrevistados com os mercados de vendas institucionais, sobretudo o PAA e o PNAE.

7.3 A relação dos agricultores familiares com os mercados institucionais

Neste item, desejamos abordar o acesso aos mercados institucionais pelos agricultores familiares nos municípios pesquisados. Primeiramente, vale ressalvar que a entrada nesses programas ocorreu em períodos distintos, com variações entre os municípios e associações em análise.

A implantação é um processo decisivo e complexo, para alcançar os objetivos das políticas públicas, de sorte que a dificuldade do processo comparece na diversidade de atores formais e informais e na sua relação com os direitos, produtos e serviços destinados aos cidadãos. Por isso, nem sempre a sinergia e a coordenação das políticas públicas são resultantes da ação pública, ou seja, não há um plano deliberado *a priori*, para que os efeitos sejam alcançados. Nesse sentido, o PAA e o PNAE são resultado mais da ação das políticas públicas do que propriamente de processos deliberados de planejamento e coordenação dos formuladores (ÁVILA; CALDAS; ASSAD, 2013).

Na escala macro, quando estava sendo gestado, o PAA envolveu uma pequena rede de atores de diversas instituições estatais e da sociedade civil, como, posteriormente, por meio do Conselho Gestor, aprimorou as normas para sua execução. O Governo Federal e suas instituições tiveram papel fundamental para a institucionalização do PAA. Ademais, também criou as condições para assegurar esse mercado específico para a agricultura familiar, por meio de definição de prioridade a esse público; estabeleceu estruturas de governança, normas de transação e concepções de controle (GRISA, 2010).

Na escala local, o PAA envolve uma rede com diferentes sujeitos, para sua execução (CONAB, organizações dos agricultores familiares, entidades da rede socioassistencial, agentes de ATER etc.), as quais encontram margem de flexibilidade para sua operacionalização, conforme suas especificidades.

É oportuno frisar que a experiência em torno dos programas de compra governamental da agricultura familiar, na escala do local, apresenta trajetória diferenciada em razão da maneira como as organizações coletivas se estabelecem e se apropriam dos programas, nível de organização, perfil da produção, presença ou não de mediadores (ATER, Sindicatos). Assim, em cada localidade, ou mesmo em cada associação, a vivência com os mercados institucionais apresenta especificidades e singularidades.

Necessariamente, as diferentes modalidades do PAA, sobretudo a modalidade Doação Simultânea ou mesmo o PNAE, incluem arranjos

institucionais[207] que mobilizam vasto conjunto de atores de diversas esferas (Estado, sociedade civil e mercado), os quais atuam em distintas escalas (local, municipal, regional e nacional). Portanto, cada uma das esferas e escalas tem sua lógica e influência, nos diferentes contextos, à distribuição, controle e à transformação dos recursos necessários à reprodução social das famílias rurais (GRISA et al., 2011).

Dessa maneira, o PAA e o PNAE exigem, de certa forma, elevada contrapartida em termos de organização social, mas nem todas as organizações coletivas são capazes de atender imediatamente às demandas e às necessidades postas na sua operacionalização. Especificamente sobre o PAA, os autores salientam:

> O Programa se expressa nos locais em forma de rede, interligando unidades familiares de produção e estas com associações e cooperativas, poder público, entidades sociais e famílias beneficiadas e todos com instâncias estaduais e com a estrutura nacional do programa. (GRISA et al., 2011, p. 40).

Contudo, o arranjo social na escala local para participação no PAA requer um conjunto de recursos humanos e materiais das organizações coletivas proponentes, que não está presente em todas as associações de produtores rurais. Em acréscimo, tal situação se agrava na medida em que o nível de pobreza dos associados se acentua, de sorte que, "[...] onde o PAA teria maior relevância e retorno social é exatamente onde apresenta as maiores dificuldades de operacionalização." (GRISA et al., 2011, p. 40).

Esse é o caso das organizações fornecedoras de Paulicéia (ASPRAR e AAFAR) e a AMPROBAP, de Tupi Paulista, que mais encontram dificuldades em termos de operacionalização do PAA e do PNAE. A AAFAR de Paulicéia difere um pouco das demais, pois iniciou o processo de venda de produtos para o PNAE junto à Prefeitura Municipal, embora isso tenha durado dois anos letivos (2011-2012).

No que se refere aos primeiros contatos e conhecimentos com tais mercados institucionais, nas localidades pesquisadas, observamos que essa articulação aconteceu por meio dos órgãos de extensão rural (técnicos da Casa da Agricultura, INCRA e ITESP), Sindicatos ou mesmo pela própria atuação das associações.

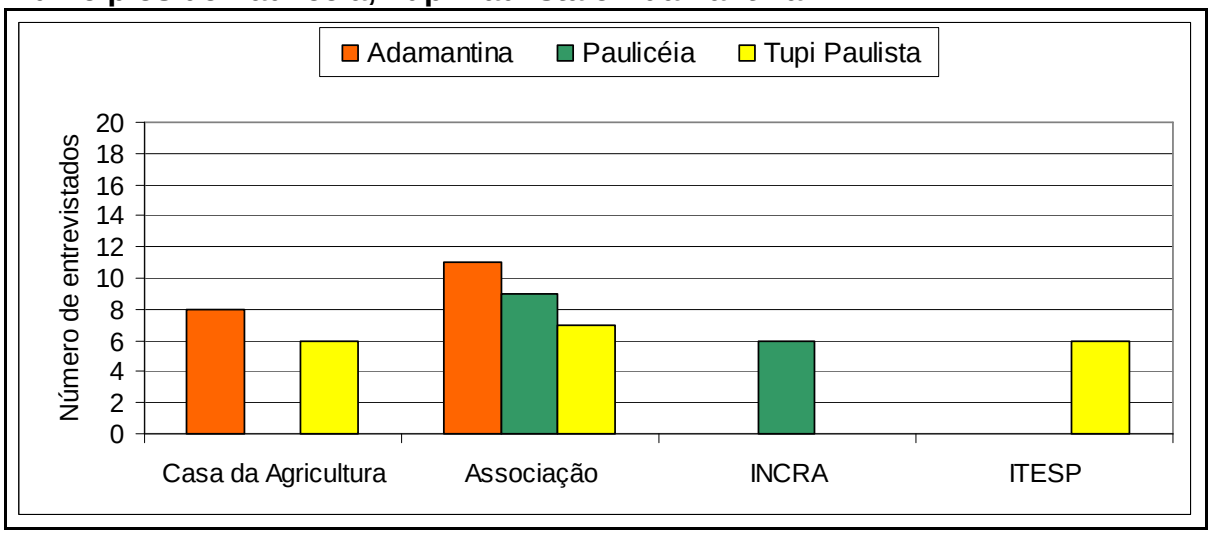
Nos municípios pesquisados, foi relatado pelos agricultores familiares entrevistados de Tupi Paulista que iniciaram a comercialização entre os anos de

[207] Para mais detalhes dos arranjos institucionais, consultar Frey (2000).

2006 e 2008, enquanto os vinculados às associações de Adamantina começaram a negociar entre os anos de 2009 e 2010. Já os agricultores familiares de Paulicéia também iniciaram a entrega entre os anos de 2009 e 2010.

No município de Paulicéia, por exemplo, 40% dos produtores frisaram que tiveram conhecimento quanto à possibilidade de comercializar parte de seus produtos junto ao PAA pelos técnicos do INCRA, enquanto 60% indicaram a associação de produtores como o principal informante (Figura 31).

Figura 31- Fontes de Informação para acessar os mercados institucionais nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Em Tupi Paulista, notamos que as informações sobre o PAA foram difundidas tanto pelos técnicos do ITESP, que acompanham os agricultores do Assentamento Santa Rita I, como pelo representante da Casa da Agricultura, significando 31,6% cada, respectivamente, além das associações de produtores rurais, mencionada por 36,8%. Em Adamantina, destaca-se apenas o representante da Casa da Agricultura, apontado por 42,1% dos agricultores familiares, e a associação de produtores, por 57,9% dos entrevistados.

Silva (2014), ao analisar a percepção dos agricultores familiares[208] que participaram do "I Seminário de Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: a aplicação da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo", realizado na cidade de Jaboticabal, nos dias 20 e 21 de julho de 2011, averigou que 14% dos entrevistados afirmaram ter conhecimento da existência da Lei 11.947/2009 do PNAE, através das

[208] Segundo a autora, participaram do evento 300 pessoas, mas apenas 186 responderam ao questionário. Desse total, 72 eram agricultores familiares.

cooperativas/associações; 13%, por meio da prefeitura; 10%, pela imprensa; 24%, pelos órgãos de extensão rural (INCRA, ITESP, CATI e MDA); 17%, pelos movimentos sociais e outros agricultores; e 13% tiveram o primeiro contato no próprio Seminário.

No caso dos municípios pesquisados, os agricultores familiares de Adamantina, vinculados à APPRAR, e os de Tupi Paulista, à ASMASARI, evidenciaram ter maior conhecimento do PNAE, pois comercializavam a produção com as respectivas Prefeituras Municipais, desde o ano de 2010.

Desse modo, quando comparamos a participação no PAA com o PNAE, percebemos que menos de ¼ dos agricultores entrevistados, nos três municípios, participava do programa da alimentação escolar, no período da pesquisa de campo. A maior representatividade se deu entre as associações de Adamantina, onde 36,8% do total comercializava com o PNAE; eram 26,3%, em Tupi Paulista, e não havia fornecimento de produtos, em Paulicéia.

Silva (2014) pontua que as principais dificuldades para os agricultores familiares comercializarem produtos para o PNAE são: i) dificuldade de transporte; ii) quantidade e qualidade da produção; iii) ausência de serviço de ATER; iv) problemas em produzir o que se pede na Chamada Pública; v) falta de documentação, como a DAP ou a emissão de nota fiscal.

De um modo geral, para os entrevistados, mesmo os que forneciam produtos há maior tempo, o PNAE é muito exigente, em termos de qualidade e regularidade, o que dificulta o acesso para os demais produtores, tornando o programa mais seletivo, nos municípios pesquisados.

Como salientamos anteriormente, o PAA e o PNAE têm lógicas distintas, e a própria inserção dos agricultores familiares e das organizações fornecedoras nos municípios investigados ocorreu de forma diferenciada. O fato de as três localidades terem experiência no PAA, na modalidade Doação Simultânea, que num primeiro momento pode ser visto como elemento articulador e facilitador para as compras do PNAE, na prática, não se deu de forma automática.

Ao contrário, a compra de produtos para o PNAE teve embates e divergências entre os sujeitos e agentes envolvidos, que, de certa maneira, conseguiu avanços, em Adamantina e Tupi Paulista, com a compra de produtos dos agricultores familiares locais, fato que não aconteceu em Paulicéia, local onde a preferência é pela compra de associações fornecedoras de outros municípios.

O modelo de compras adotado pelo PNAE, em virtude da possibilidade de não utilizar a Lei nº 8.666, que rege as normas de licitações e contratos da Administração Pública, pelo instrumento da Chamada Pública, ainda está sendo aprimorado no país (SOUZA, 2012; TRICHES; BACCARIN, 2016).

Triches e Baccarin (2016), com base em estudos feitos pelo MEC, no ano de 2010, apontam que as principais barreiras para os agricultores familiares comercializarem para o PNAE são: i) dificuldade de organização dos agricultores; ii) problemas com a logística de distribuição; iii) falta de formação dos atores envolvidos; iv) ausência do PAA no município; v) falta de documentação dos agricultores familiares; vi) desconfiança dos agricultores familiares em relação ao poder público municipal; vii) inexistência de agricultores familiares nos municípios; viii) estruturas inadequadas nas escolas; e ix) falta de articulação entre os gestores envolvidos com o PNAE e os agricultores familiares.

Ademais, a nova forma de aquisição pública que prioriza os agricultores familiares também depende dos gestores envolvidos diretamente com o PNAE. A mudança de concepção da licitação para Chamada Pública (que demanda mais tempo e trabalho dos funcionários das Entidades Executoras) envolve: i) dúvidas de como elaborar a chamada pública; ii) dificuldades de fazer as especificações dos alimentos a ser adquiridos; iii) problemas na definição dos preços, não relacionando as embalagens exigidas e os custos logísticos (fretes); iv) exigência de entrega de ponto a ponto (em cada Unidade Escolar); iv) carência de diálogo com outros setores da administração pública municipal; iv) falta de pessoal; e v) limitações estruturais (TRICHES; BACCARIN, 2016).

Baccarin et al. (2012), ao examinarem um conjunto de 48 Chamadas Públicas praticadas no ano de 2011, no estado de São Paulo, assinalam que, nos editais, havia a predominância de produtos de origem vegetal *in natura*, em 81,2% das Chamadas Públicas. Nesse sentido, foram constatados 64 tipos de produtos, sendo que a banana era o gênero alimentício vegetal que mais aparecia, em 33 editais, seguido por alface, em 28, cenoura, em 28, tomate, em 27, e a beterraba, em 26 editais. Por sua vez, os produtos com médio grau de processamento (arroz, feijão, ovo, mel, por exemplo) estavam presentes em 47,9% dos editais.

Os produtos de origem animal, como leite e derivados, tinham importância razoável nos editais, e as carnes pouco apareciam nos editais das Chamadas Públicas, pois representavam apenas 10 dos 92 produtos levantados. O leite UHT

constava em 10,4% dos editais, ao passo que os demais derivados (bebida láctea, leite em pó, iogurte e doce de leite), em 25,0%; o ovo de galinha, em 18,7%; mel, em 10,4%, frango, em 6,4%; e peixe, em 4,2% dos editais de Chamadas Públicas averiguados no ano de 2011 (BACCARIN et al., 2012).

Já os produtos ultraprocessados estavam presentes em 37,5% dos editais. Dentre os produtos que constavam nas Chamadas Públicas observadas, chamaram a atenção produtos com grande quantidade de corantes, aromatizantes e outras substâncias químicas, que, a princípio, seria difícil de crer que os agricultores familiares estariam aptos a fornecer esses produtos, tais como: biscoito tipo *cookie*, com gotas de chocolate; bebida láctea UHT sabor chocolate, barra de cereal, óleo de soja refinado e macarrão de sêmola (BACCARIN et al., 2012).

A respeito disso, os autores enfatizam:

> Neste caso, fica a dúvida se os gestores públicos têm conhecimento da produção destes produtos na agricultura familiar de São Paulo, ou mesmo de agricultores de outros estados. Em última instância, a chamada poderia ser anulada por indisponibilidade de oferta. (BACCARIN et al., 2012, p. 10-11).

Além disso, a presença de gêneros alimentícios nas Chamadas Públicas que não são produzidos localmente, ou mesmo de produtos processados, geralmente comercializados por cooperativas de outros estados, revela a falta de articulação entre gestores municipais e agricultores familiares, a fim de fomentar esse tipo de produção nas próprias localidades (SILVA, 2014).

Assim, são diversas as variáveis que têm de ser levadas na composição das Chamadas Públicas pelas Entidades Executoras, mas conhecer minimante o perfil de produção da agricultura familiar é indispensável, por meio do diálogo com os agentes e sujeitos envolvidos. Procuramos realizar essa análise, nos municípios pesquisados, conforme evidenciado anteriormente.

Baccarin et al. (2012), investigando a disponibilidade de produtos de origem vegetal produzidos pela agricultura familiar, no estado de São Paulo,[209] asseveram que as frutas (banana e laranja), batata, mandioca e tomate apresentam grande disponibilidade de atendimento ao consumo do PNAE. Além disso, também

[209] Os autores analisaram os dados de produção do Instituto de Economia Agrícola do estado de São Paulo em 15 Regiões Administrativas paulistas para os seguintes produtos: frango, leite de vaca, ovos de galinha, arroz, banana, batata, feijão, laranja, mandioca e tomate.

registraram pequena deficiência na produção de feijão e insuficiência na produção de arroz.

Em contrapartida, no caso dos produtos de origem animal, havia boa possibilidade de produção, que poderia ser mais explorada nos editais de Chamada Pública, como no caso do leite de vaca, ovos de galinha e carne de frango (BACCARIN et al., 2012).

A baixa participação dos produtos de origem animal não surpreende, pois esbarra principalmente na legislação sanitária vigente, ao exigir que estes sejam processados em laticínios e frigoríficos, cujas plantas são de difícil adequação ao padrão de produção de pequena escala (BACCARIN et al., 2012; TRICHES; BACCARIN, 2016).

Em artigo anterior, quando analisam os primeiros anos da compra da agricultura familiar, no estado de São Paulo, Baccarin et al. (2011) enfatizam as potencialidades da agricultura familiar em fornecer produtos de origem animal, sobretudo o leite e o ovo de galinha, para o PNAE. Na visão dos autores, o principal desafio é a adequação do sistema produtivo com base familiar à legislação e certificações exigidas para que esses tipos de produtos sejam comercializados. No caso do leite, seria necessário que existisse certificação do rebanho, melhorias no sistema de ordenha, armazenamento da produção e de equipamentos específicos (tanques de resfriamento). Já no caso dos ovos de galinha, as granjas deveriam atender aos padrões de comercialização, no que diz respeito à classificação, embalagem e armazenamento adequados.

Ademais, a obtenção dos selos de inspeção municipal, estadual ou mesmo federal, para que os agricultores familiares consigam comercializar a produção, é extremamente burocrática, dependendo fortemente do componente político para sua obtenção.

Em virtude da necessidade da maleabilidade do cardápio, pelo aumento da oferta de produtos *in natura*, muitas vezes as compras são de pequeno volume e também tem que ser levada em conta a sazonalidade da produção e variações na produção, por conta do clima (SOUZA, 2012; BACCARIN et al., 2011, 2012; TRICHES; BACCARIN, 2016).

A partir das constatações dos autores, averiguamos que os agricultores familiares entrevistados, vinculados às associações de Adamantina, também têm

produzido uma variedade de frutas que são entregues tanto no PAA quanto no PNAE (Quadro 10).

Quadro 10- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Adamantina nos mercados institucionais

Prod.	Associação	PAA	PNAE**
1	APPRAR	alface, cebolinha, limão, rúcula, coco, acerola, salsa, brócolis, beterraba, cenoura	mamão, limão, alface cebolinha, couve, repolho
2	APPRAR	alface, cebolinha, salsa, banana, mandioca, goiaba, repolho, milho verde, quiabo.	goiaba, milho verde, repolho, cheiro verde, alface
3	APPRAR	mamão, chuchu, mandioca, batata-doce.	
4	APPRAR	mandioca, pimenta doce, coco, maracujá, banana, feijão, mamão, alface	
5	APPRAR	vagem, abóbora, mandioca, cebolinha	vagem, mandioca e cebolinha
6	APPRAR	abobrinha, rúcula, alface, almeirão, cebolinha, repolho, couve-flor, brócolis, pimenta doce	couve, alface, cebolinha, tomate, couve-flor e brócolis, melancia, abobrinha e vagem
7	APPRAR	berinjela, jiló, rúcula, rabanete, abóbora, mandioca, milho verde	
8	APPRAR	almeirão, rúcula, alface, repolho	
9	APPRAR	repolho, almeirão, chicória e couve-flor	Repolho
10	APPRAR	mandioca, banana, berinjela, batata-doce e maracujá.	berinjela e maracujá
11	APPRAR	banana, acerola, abacate, coco, quiabo e abóbora	
12	APPRAR	mandioca, poncã, limão e coco.	mandioca, poncã, limão
13	APPRAR	abóbora e mandioca	
14*	APPRAR	couve-flor, abobrinha, banana, mandioca, mamão, quiabo, repolho, brócolis, alface, couve, almeirão, cebolinha, rúcula, poncã e tangerina	cenoura, beterraba, acelga, repolho, couve-flor, brócolis e abobrinha
15	APPRAR	tomate	
16	APPRAR	pepino, tomate, tomate cereja, agrião	
17	APLEMAR	leite de vaca	leite de vaca
18	APLEMAR	leite de vaca	leite de vaca
19	APLEMAR	leite de vaca	leite de vaca

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

*** Comercializava produtos no PPAIS. ** Comercializam produtos no PMAIS.**

As frutas que mais compareceram foram: goiaba, poncã, tangerina, melancia, maracujá (ver Figura 32), coco, mamão, banana e abacate. Além das frutas, legumes e hortaliças, os associados de Adamantina também comercializavam milho verde, mandioca, abóbora e batata doce. Ainda negociavam a polpa de fruta (acerola e maracujá) processada pela APPRAR e bebida láctea da APLEMAR.

Uma questão a ser ressaltada, e que averiguamos após a pesquisa de campo, é o PMAIS em Adamantina. Nesse sentido, ocorre uma situação parecida que identificamos na pesquisa de Mestrado, em Junqueirópolis, quando os agricultores entregavam a produção de acerola na associação, no caso a Associação Agrícola de Junqueirópolis – AAJ –, e esta negociava tanto no mercado convencional como no PAA. Dessa maneira, parte dos agricultores desconhecia os objetivos do PAA ou mesmo a possibilidade de comercializar outros tipos de produtos (VELOSO, 2011).

Em Adamantina, os agricultores vinculados à APPRAR e à APLEMAR entregam a produção para as associações, e estas a vendem para a Prefeitura Municipal, seja para o PNAE, seja para os órgãos públicos. Assim, pode-se afirmar que os agricultores familiares que negociam com o PNAE também comercializavam seus produtos no PMAIS, pois o nível de exigência é o mesmo, embora estes não tenham relatado essa distinção, durante a pesquisa de campo.

No que se refere aos produtos entregues à alimentação escolar, os agricultores mencionaram algumas exigências para a produção, como, por exemplo, o tamanho da fruta. Nesse caso, um agricultor citou o exemplo da goiaba, que, para a alimentação escolar, deve ser colhida em período diferente daquele em que o produto entregue no PAA ou daquela que era vendida no mercado convencional, como destacado na Figura 33. Salientou que era preciso colher a fruta menor, para que as merendeiras conseguissem distribuir uma goiaba para cada aluno.

Outra questão relevante observada é que existe uma diferenciação dos produtos que vão para as creches e as demais escolas. Uma diferenciação por idade, já que, para as creches, geralmente se entrega o mamão, e, para as demais escolas, onde o público tem uma idade mais elevada, pode-se entregar goiaba, melancia, poncã e abacaxi, por exemplo. É importante enfatizar que 5,3% dos agricultores do município comercializavam sua produção com os quatro mercados de venda institucional (PAA, PNAE, PMAIS e PPAIS).

Figura 32- Maracujá colhido em unidade produtiva familiar vinculada a APPRAR em Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 33- Cultivo de goiaba em unidade produtiva familiar vinculada a APPRAR em Flórida Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Por sua vez, no Quadro 11, apresentamos os produtos que os agricultores familiares do município de Paulicéia têm negociado junto ao PAA.

Quadro 11- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Paulicéia nos mercados institucionais

Prod.	Associação	PAA	PNAE
1	ASPRAR	uva, laranja, limão, mandioca, tomate cereja, coco, abóbora	
2	ASPRAR	uva, mandioca, abóbora, quiabo, feijão de corda, vagem	
3	ASPRAR	alface, almeirão, mandioca, abóbora, mamão, banana, limão	
4	ASPRAR	alface, rúcula, almeirão, cenoura, cebolinha, salsa, quiabo, mandioca, abóbora paulista	
5	ASPRAR	hortaliças, mandioca, quiabo, maxixe, feijão catador, tomate cereja	
6	ASPRAR	alface, salsa, couve, tomate cereja, maxixe, abóbora, mandioca	
7	ASPRAR	hortaliças, batata doce, mandioca	
8	ASPRAR	mamão, abóbora, acerola, mandioca, maxixe, quiabo	
9	AAFAR	hortaliças, abóbora	
10	AAFAR	manga, mandioca, laranja, limão, acerola, batata doce, quiabo, feijão de corda	
11	AAFAR	mandioca, feijão, batata, abóbora, manga, graviola, laranja	
12	AAFAR	hortaliças, poncã	
13	AAFAR	melão, abóbora, abobora paulista, feijão catador, vagem, beterraba, melancia, rúcula, alface, cheiro verde, banana, mandioca	Polpa de acerola, mandioca, cenoura e cheiro verde (2011/2012).
14	AAFAR	mandioca, alface, almeirão, cheiro verde, couve, cenoura, tomate cereja, limão	
15	AAFAR	alface, couve, chicória, almeirão, cheiro verde, abóbora, jiló, tomate cereja, feijão catador	

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Desse modo, observamos uma diversidade menor de produtos, comparando com Adamantina, mas averiguamos a presença de frutas, olerícolas e hortaliças. Nesse sentido, os agricultores familiares vinculados à ASPRAR e à AAFAR tinham produção e diversidade de produtos para comercializar com a Prefeitura Municipal de Paulicéia para o PNAE. Nesse caso, vale ressalvar que, entre os produtores visitados, somente 5,7% declararam que haviam negociado sua produção no PNAE

(2010/2011), todavia, desistiram da participação no programa, devido a algumas dificuldades, principalmente com a mudança na gestão da Prefeitura, no ano de 2013.

Com relação às verduras e legumes, observamos que os agricultores familiares de Paulicéia negociavam alface, couve, cheiro verde, almeirão, chicória, tomate cereja, cenoura, jiló, quiabo, entre outras. Também percebemos a produção de mandioca, abóbora e batata doce e o feijão corado. Entre as frutas, destacam-se uva, laranja, limão, coco, banana, mamão, manga, poncã, graviola, melancia e melão.

No município de Tupi Paulista, a variedade produtos era bem mais representativa do que em Paulicéia (ver Quadro 12). Entre os agricultores pesquisados nessa localidade, 21,1% mencionaram que também entregavam na alimentação escolar, enquanto 10,5% comercializavam produtos para o PPAIS, especificamente nos presídios de Tupi Paulista e Dracena. Quanto à variedade dos produtos cultivados para o PAA, notamos que os agricultores têm investido em frutas, legumes e verduras. Com relação às verduras e legumes, foram citados: alface, almeirão, chicória, cheiro verde, rúcula, couve-flor, repolho, vagem, pimentão, rabanete, berinjela e pepino.

No caso das frutas, os produtores estavam entregando uva, carambola, mamão, manga, banana, melancia e maracujá, conforme destacado no Quadro 12. Entre os agricultores de Tupi Paulista, também se destacaram outros produtos, além das verduras e legumes, como abóbora, mandioca, feijão corado, queijo, doce de leite.[210]Em meio aos legumes e as verduras entregues pelos produtores das associações visitadas, estão: brócolis, agrião, beterraba, cenoura, rúcula, repolho, quiabo, chuchu, rabanete, tomate, tomate cereja, couve-flor, além dos mais comuns (alface, almeirão, couve, cheiro verde etc.).

Um dos grandes problemas do PAA, em nível nacional, é a dificuldade dos agricultores em transportar os produtos até o local de consumo. Num país de dimensões continentais, as grandes distâncias, condições precárias das estradas ou mesmo o transporte fluvial na região Norte, carência de veículos e custo elevado nos

[210] Com relação ao queijo e ao doce de leite, os agricultores ressaltaram que tais produtos foram entregues apenas nas primeiras propostas, pois, posteriormente, foram proibidos, em função da falta de adequação à legislação sanitária. Nesse caso, eles lamentaram, porque, além de ser uma oportunidade a mais de produto a ser comercializado, também tinham a contrapartida das pessoas que recebiam os produtos, sempre se recordando dos mesmos.

fretes são fatores que limitam a participação e a execução do programa (GRISA et al., 2011).

Quadro 12- Produtos comercializados pelos agricultores familiares de Tupi Paulista nos mercados institucionais

Prod.	Associação	PAA	PNAE
1	ASMASARI	mandioca, abóbora, mamão, couve-flor, alface, rúcula, manga, quiabo, maxixe	
2*	ASMASARI	hortaliças, berinjela, jiló, acerola, rúcula; abobrinha; almeirão, couve, vagem e pimentão	almeirão, couve, vagem e pimentão.
3	ASMASARI	mandioca, alface, abobrinha, salsinha, rabanete, almeirão, couve, poncã, limão, carambola, abóbora; mandioca, alface, cebolinha, salsinha, couve e cenoura	mandioca, alface, cebolinha, salsinha, couve e cenoura.
4	ASMASARI	acerola, abobrinha, almeirão, cebolinha, poncã; abobrinha e cebolinha	abobrinha e cebolinha
5	ASMASARI	alface, couve, rúcula, cebolinha, mandioca, abobrinha, maxixe, berinjela, batata doce	batata-doce, couve, alface e cheiro verde
6	ASMASARI	jiló, berinjela, abobrinha, melancia, quiabo, cenoura, beterraba e acerola	
7*	ASMASARI	abobrinha, melancia, beterraba, pepino, mandioca, mamão, pimentão e berinjela; pimentão, pepino; abobrinha melancia, pepino, batata doce, repolho, mamão, berinjela	melancia, pepino, batata doce, repolho, mamão, berinjela.
8	ASMASARI	abóbora e feijão corado	
9	ASMASARI	abobrinha, mandioca, quiabo, acerola, berinjela, jiló, feijão catador	
10	AVIRTUPI	uva niágara	
11	AVIRTUPI	uva niágara	
12	AVIRTUPI	uva niágara e rubi	
13	AVIRTUPI	uva niágara	
14	AVIRTUPI	uva niágara	
15	AMPROBAP	banana, mamão, mandioca, maracujá, cheiro verde	
16	AMPROBAP	mandioca, banana, manga, abobrinha, berinjela, acerola,	
17	AMPROBAP	abóbora, repolho, mamão e couve-flor	
18	AMPROBAP	mandioca, queijo, doce de leite, abóbora, berinjela, laranja	
19	AMPROBAP	mandioca, abóbora, coco, laranja, poncã, limão	

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.
*** Comercializava produtos no PPAIS.**

De acordo com Souza (2012), o transporte da produção é um dos principais desafios postos ao PNAE. Em estudo feito no ano de 2012, quando analisou 32 associações fornecedoras no estado de São Paulo, a autora aponta que os agricultores acabavam por arcar com custos de transporte da produção até os pontos pré-determinados ou nas Unidades Escolares.

Quanto às associações fornecedoras, os principais problemas levantados para atender ao PNAE foram: i) exigência de entregas de ponto a ponto por grande parte das Entidades Executoras; ii) preços de referência nas Chamadas Públicas insuficientes para cobrir os custos, principalmente nas maiores cidades; iii) ausência de veículo próprio, que obrigava a maior parte a contratar serviços de fretes (terceiros), o que onerava ainda mais os custos; iv) ausência de apoio logístico por parte das Prefeituras ou de pagamento adicional para os serviços de entrega e embalagem; v) dificuldade dos agricultores em entregar em algum entreposto; vi) estradas rurais em más condições, sobretudo no período de grandes volumes de chuva (SOUZA, 2012).

Tal situação se tornava mais dificultosa, principalmente no caso dos agricultores que cultivavam produtos hortifrútis para ser comercializados *in natura*, geralmente com preços mais baixos, sem valor agregado, que necessitam de maior zelo no armazenamento e transporte, por ser muito perecíveis. Em razão disso, os preços eram, na maioria das vezes, insuficientes para cobrir todos os custos, especialmente com as embalagens e o frete (SOUZA, 2012).

Essa situação foi modificada com a Resolução nº 26, de junho de 2013, alterada pela Resolução nº 4 de abril de 2015, a qual permitiu acrescer os insumos exigidos no Edital da Chamada Pública, tais como despesas de frete, embalagens e quaisquer outros custos para o fornecimento do produto (BRASIL/FNDE, 2013, 2015).

No município de Paulicéia, foi feita uma parceria com a Prefeitura, que destinava o caminhão para transportar os produtos, no caso do PAA, conforme ilustrado na Figura 34.

Já em Tupi Paulista, a parceria com a Prefeitura envolvia o PNAE, que enviava o veiculo (ver Figura 35) até o assentamento Santa Rita I, e o produtor que entregava produtos para o PNAE, no ano de 2014. Dentre os produtos entregues nesse dia, destacam-se melancia, mandioca, polpa de fruta (maracujá), pimentão, abóbora e couve.

Figura 34- Caminhão da Prefeitura de Paulicéia para o transporte dos produtos do PAA no Assentamento Regência

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 35- Veículo da Prefeitura de Tupi Paulista para o transporte dos produtos do PNAE no Assentamento Santa Rita I

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

No caso de Adamantina, os agricultores da APPRAR levavam os produtos (PAA, PNAE e PMAIS) até a sede da associação; quanto à APLEMAR, o leite era transportado, independentemente dos mercados institucionais, ao laticínio da entidade.

Silva (2014) enfatiza que muitas prefeituras paulistas auxiliam os agricultores familiares com a logística do PNAE. Todavia, ressalta a necessidade de as organizações fornecedoras não ficarem tão dependentes desse tipo de beneficio, ou seja, procurarem ter autonomia para distribuir a produção, pois, no cenário de mudanças na gestão municipal, tais incentivos podem ser reduzidos ou cortados.

Ademais, constatamos diferenças nos três municípios em análise, quanto à periodicidade de entregas dos produtos nos mercados institucionais. Em Paulicéia, quando o projeto do PAA estava em execução, 86,7% dos entrevistados declararam entregar semanalmente; 6,7%, de forma quinzenal; e outros 6,7%, apenas quando havia produção. Em Tupi Paulista, 94,7% faziam a entrega semanalmente, enquanto 5,3%, a cada quinzena. Por sua vez, em Adamantina, a frequência de entrega de produtos era bem maior, sobretudo pelos associados da APPRAR, já que 52,6% entregavam semanalmente e 42,1% o faziam de 2 a 3 vezes por semana.

Quanto às reclamações e possível devolução de produtos, foi relatado, nas três localidades, que, quando começaram a participar dos programas, as reclamações e devolução eram mais frequentes. Mas, na atual conjuntura, esses problemas são eventuais e, na maioria das vezes, o produto estraga (amassa) durante o transporte (da unidade produtiva até o Banco de Alimentos ou Fundo Municipal de Solidariedade e deste para as entidades/famílias).

No que diz respeito aos investimentos em melhorias na atividade produtiva, observamos que 80,0% dos produtores entrevistados em Paulicéia declararam buscar melhorar a qualidade da produção, para entregar no PAA. Entre as melhorias, indicaram: investimentos na correção de solo e melhoramento nos tratos culturais, com mais cuidados em adubação e irrigação (gotejamento e aspersão). Além disso, os agricultores frisaram que também têm trabalhado com o consorciamento e parcelamento de culturas.[211]

[211] Segundo o produtor M. C. S., do Assentamento Regência, em Paulicéia, o sistema de parcelamento de culturas é muito utilizado entre produtores de olerícolas, porque sempre precisam do produto no ponto de ser consumido. Por isso, alguns produtores do assentamento estão usando a técnica para outras culturas, como mandioca, abóbora e hortaliças. Dessa forma, sempre terão o produto para entregar no PAA e para ser comercializado na feira.

Em Tupi Paulista, 52,6% dos produtores entrevistados afirmaram que têm buscado melhorar a produção e a produtividade, dando ênfase aos investimentos em irrigação (gotejamento e aspersão), parcelamentos de culturas, melhoramento em parreirais, entre outros.

A Figura 36 mostra um exemplo de parcelamento de cultura. A mandioca, em dois momentos: o primeiro, quando se acabou de plantar, e o segundo, com aproximadamente um mês de plantio, visando a ter produção para comercializar semanalmente, na feira e no PAA, por um agricultor familiar no Assentamento Regência de Paulicéia.

A Figura 37 apresenta uma horta, com canteiros de couve-flor sendo irrigados por meio de aspersão, em uma unidade produtiva do Bairro Barro Preto, em Tupi Paulista. Embora a técnica do gotejamento seja mais econômica, os produtores também investem na aspersão, devido à intensidade dos raios solares e das altas temperaturas na região.

Os agricultores de Adamantina também realizam investimentos em melhorias para a produção. Entre os entrevistados, 84,2% declararam que já fizeram algum tipo de investimento, dentre os quais se citam a automatização da irrigação, estufas, plastificação dos canteiros, adubação e produção de mudas.

A Figura 38 ilustra a produção de mudas para o cultivo de hortaliças no bairro rural Pavão em Adamantina. Conforme o agricultor J. G. Z. de 46 anos vinculado a APPRAR, a vantagem de produzir as próprias mudas de hortaliças se dava para diminuir os custos de produção, e por elas se adaptarem mais rapidamente ao perfil edafoclimático da região.

Em parte das unidades produtivas vinculadas as associações de Adamantina, chamou-nos a atenção o uso de sombrites e o sistema da plastificação dos canteiros, para evitar o crescimento de ervas daninhas e o ressecamento do solo. Nesse caso, os agricultores entrevistados que têm trabalhado com a técnica relataram que o plástico é um investimento, pois, a partir dele, tem-se economizado tempo e mão de obra com a capina dos canteiros.

A Figura 39 apresenta uma horta protegida por sombrites e com canteiros de alface “plastificados”. Ao fundo, a agricultora realiza a capina dos espaços que não recebem a cobertura. Essa unidade produtiva está localizada no município de Adamantina, no bairro Prata.

Figura 36- Parcelamento de lavouras no Assentamento Regência no município de Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 37- Irrigação de Horta por aspersão no município de Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 38- Produção de mudas de hortaliças no bairro Pavão em Adamantina

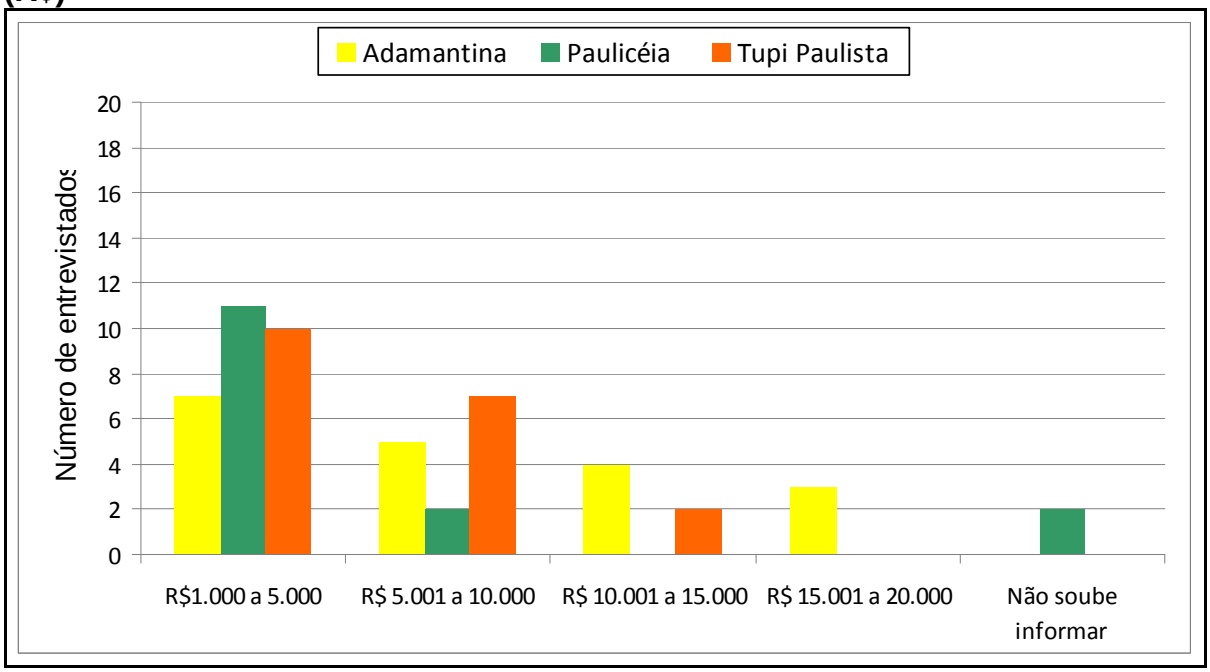
Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 39- Horta com sombrite e canteiros plastificados no bairro Prata em Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Quanto aos valores recebidos pelos mercados institucionais, também observamos variações entre os municípios pesquisados. Em Paulicéia, 73,4% dos agricultores entrevistados afirmaram ter recebido do PAA entre R$ 1.000,00 e 5.000,00, enquanto 13,2% frisaram receber entre R$ 5.001,00 e 10.000,00, ao passo que 13,3% não souberam responder, conforme mostramos na Figura 40.

Figura 40- Valores recebidos pelos entrevistados nos Mercados Institucionais nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2013/14 em (R$)



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

O valor individual da cota/ano/produtor do PAA, no ano de 2014, até o mês de setembro, foi de R$ 6.500,00; posteriormente, passou para R$ 8.000,00. Em algumas unidades produtivas visitadas, em Tupi Paulista e Adamantina, os agricultores contam com mais de uma cota (pai, filho(a), irmãos(ãs) ou mesmo algum parceiro), fato que explica os valores acima, da cota da CONAB. O mesmo ocorre em Adamantina, onde a participação dos agricultores no PNAE era consideravelmente elevada ou havia a negociação para o PMAIS.

No caso da APPRAR, a participação em mais de uma cota foi observada na pesquisa de campo, o que de certa forma desvirtua o objetivo do programa. Em acréscimo, como o projeto aumentou significativamente, em termos de recursos financeiros e de agricultores familiares, incluindo de outros municípios, o controle da produção dos agricultores dificilmente era realizado. Em Tupi Paulista, por exemplo,

52,7% dos agricultores entrevistados afirmaram receber o valor entre R$1.000,00 e 5.000,00, enquanto 36,8% dos entrevistados apontaram receber o valor entre R$ 5.001,00 e 10.000,00 e 10,5% receberam entre R$ 10.001,00 e 15.000,00.

Já em Adamantina, somente 36,8% dos produtores entrevistados frisaram receber o valor entre R$1.000,00 e 5.000,00; 26,3% afirmaram receber entre R$ 5.001,00 e 10.000,00 e, por fim, 15,8% dos agricultores disseram receber entre R$ 10.001,00 e 15.000,00 dos mercados institucionais, nos anos de 2013/2014.

Ao refletir sobre os valores recebidos do PAA, os agricultores falaram ainda sobre os percentuais cobrados pelas associações, os quais estão vinculados. Esse é um dos pontos principais de reclamações dos agricultores, pois não concordam com os valores cobrados, embora sejam negociados e discutidos em assembleia e encaminhados à própria CONAB, no envio do projeto.

Na verdade, a APPRAR de Adamantina tem cobrado o maior percentual dos produtores (20%) sobre o valor de cada cota/ano/produtor, o qual justificam como recursos para cobrir os gastos da associação. No entanto, muitos produtores reclamaram, declarando que os valores são abusivos.

De modo geral, os produtores discordam do aumento no percentual cobrado pela APPRAR, de 10 para 20%. Os motivos alegados são os gastos com funcionários, sobretudo em relação àquele que exerce a função de gestor, cujo ganho salarial é relativamente alto. Todavia, o agrônomo da CATI e o presidente da associação relataram que o aumento no percentual é para a capitalização da associação, cujo objetivo é implantar uma indústria de produtos minimamente processados e capital de giro, para a comercialização da polpa de fruta.

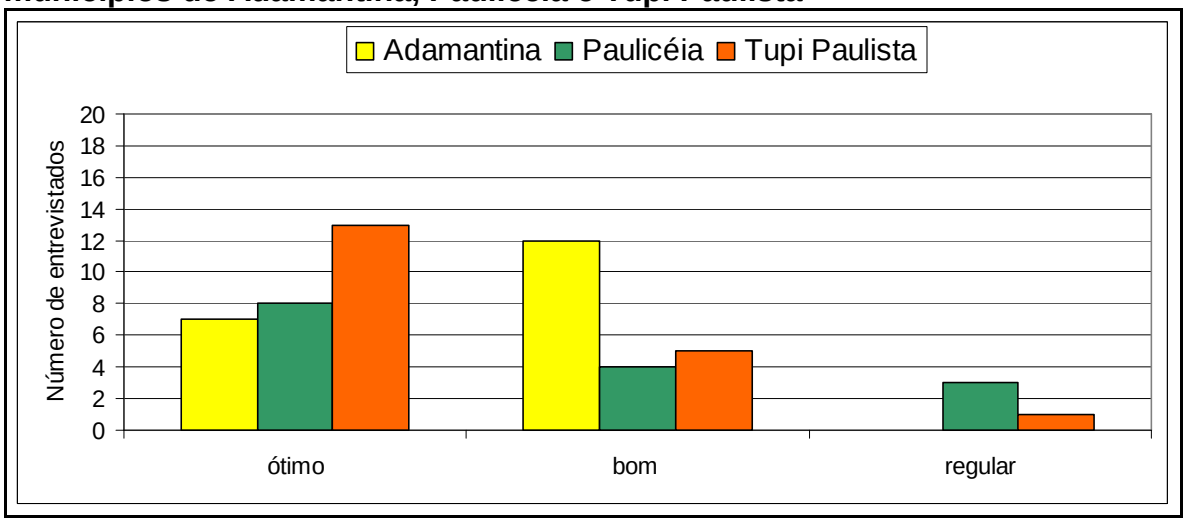
Já em Tupi Paulista, as associações têm cobrado entre 8 e 15%, sendo que a ASMASARI cobra 8% dos produtores para cobrir os gastos da associação, incluído o salário de uma secretária. A AVIRTUPI tem cobrado 10%, para custear as despesas da associação e manter uma secretária, enquanto a AMPROBAP cobrava 10%, mas já estava acordado que o valor iria aumentar para 15%, sob os mesmos argumentos (pagar as despesas da associação e manter um funcionário).

No município de Paulicéia, os agricultores associados à AAFAR têm repassado 5% da cota, enquanto a ASPRAR tem cobrado 8% de seus associados. O valor cobrado também se destina a manter a associação e custear suas despesas.

Quanto à avaliação que os agricultores entrevistados fazem dos mercados institucionais,[212] observamos que, de modo geral, foram bem avaliados, apesar de alguns produtores sinalizarem as dificuldades e problemas. Em Tupi Paulista, por exemplo, notamos que 68,4% dos entrevistados classificaram os programas como ótimo, porque se constituía em mais um canal de venda dos produtos cultivados na unidade produtiva, ao passo que 26,3% avaliaram como bom e apenas 5,3% como regular.

Entre os produtores entrevistados nos assentamentos em Paulicéia, percebemos que 53,3% também declararam que consideram o PAA ótimo, porque valorizava o homem do campo, enquanto 26,7% entenderam-no como bom e 20,0%, como regular. Nesse ponto, enfatizam que alguns aspectos precisam melhorar, como os atrasos no pagamento e a permissão para permuta de produtos, conforme sistematizado na Figura 41.

Figura 41- Avaliação dos entrevistados dos Programas (PAA e PNAE) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Já em Adamantina, os agricultores estão mais satisfeitos, pois 36,8% qualificaram os programas como ótimos, enquanto 63,2% os classificaram como bons. E, assim, ressalvaram a importância dos programas como mais um canal de comercialização dos produtos agrícolas e uma fonte de renda que, embora seja relativamente pequena (no caso do PAA), complementa a renda da família. Além

[212] A questão contida no formulário envolveu a avaliação de todos os mercados institucionais em que os agricultores forneciam produtos, principalmente o PAA.

disso, destacaram que os programas, de maneira geral, incentivaram a diversificação da produção e maior dinamismo para atividade.

Ao fazer algumas observações sobre os programas, especialmente o PAA, notamos que a grande maioria dos agricultores mencionou o atraso nos pagamentos. Esse é um dos principais problemas focalizados pelos diversos estudos no país, desde o início do PAA, pois o atraso nos pagamentos, de certa forma, frustra os agricultores e gera eventual descrédito em relação à política pública e às ações estatais (DELGADO et al., 2006; GRISA et al., 2011; HESPANHOL, 2013).

Nesse sentido, percebe-se que os agricultores mais envolvidos com as associações, os quais participam das reuniões para montagem e execução dos projetos, estão mais conscientes dos trâmites do pagamento. Já os agricultores menos atuantes com as associações, geralmente, culpam os representantes das associações pelo atraso nos pagamentos.

Dentre os principais argumentos para o atraso nos pagamentos, estão: a demora de alguns produtores na entrega de seus produtos, dificuldade na coleta de assinaturas de representantes de entidades beneficiárias, além da burocracia (os trâmites institucionais que permeiam os programas).

Nas organizações focadas em determinados produtos, como a AVIRTUPI, em Tupi Paulista, que tem, consequentemente, menor número de agricultores envolvidos, a reclamação dos atrasos igualmente existem, mas são menos evidentes.

A situação também se repete no percentual cobrado por cada associação, na cota dos agricultores participantes. De acordo com a resolução do PAA do ano de 2012,[213] o pagamento será feito diretamente aos beneficiários ou por meio de organizações fornecedoras, conforme a modalidade executada. No caso do pagamento para organizações fornecedoras, os custos operacionais de transporte, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos agricultores familiares, desde que seja previamente acordado (BRASIL, 2012).

Quanto à modalidade Doação Simultânea, executada pela CONAB, o pagamento será realizado a partir da abertura de conta bancária específica, que permitirá o acompanhamento das movimentações financeiras, tanto por parte das

[213] De acordo com a resolução do PAA, por meio do Decreto nº 7.775, de 04/07/2012.

unidades executoras (CONAB) como das gestoras. Em acréscimo, frise-se que o pagamento aos agricultores familiares deverá ser precedido da comprovação da entrega e qualidade dos alimentos, por meio de documento fiscal e de termo de recebimento e aceitabilidade (BRASIL, 2012).

Além disso, o termo de recebimento e aceitabilidade deverá conter informações, tais como: i) data e local de entrega dos alimentos; ii) especificação dos alimentos (quantidade, qualidade e preço); iii) responsável pelo recebimento dos alimentos; e iv) identificação do agricultor familiar e da organização fornecedora (BRASIL, 2012).

Dessa maneira, o arcabouço institucional do PAA tem uma série de procedimentos a serem adotados pelas organizações fornecedoras. Os trâmites institucionais de entrega e recebimento da produção, os quais os agricultores familiares criticaram como burocráticos, apenas fazem parte do funcionamento do programa. Cabe destacar que a compra dos produtos do PAA e do PNAE, por meio de mecanismos legais, não está inclusa na lei de licitações 8.666 do ano de 1993.

Os agricultores familiares pesquisados nos três municípios indicaram ainda possíveis mudanças para melhoria no PAA e no PNAE. Desse modo, sinalizaram a necessidade de melhorar as formas de pagamento; aprimorar a flexibilidade na entrega para produtos que não estavam no projeto inicial; aumento no valor da cota;[214] recebimento de forma individual e não via associação; redução da documentação exigida; menos exigência quanto à qualidade dos produtos; melhoria no preço dos produtos; no caso das hortaliças, pagamento por maço e não por quilo; maior ajuda da Prefeitura para a retirada dos produtos. Todavia, 18,9% dos entrevistados nos três municípios, não viam a necessidade de melhorias no PAA, porque, nesse formato, o programa estava ótimo.

Ademais, os produtores também indicaram a necessidade de mais fiscalização na produção e na distribuição.[215] Essa solicitação refletia o

[214] Silva et al. (2013) questionam as reclamações em relação ao valor de teto pago pelo PAA e PNAE. Tal situação contrasta com o grande percentual de agricultores que não conseguem acessar os mercados institucionais, enquanto uma parcela reivindica maior fatia de participação.

[215] Alguns agricultores de Adamantina se mostraram preocupados, por isso, assinalaram a necessidade de se fiscalizar os produtores que entregam, a fim de averiguar quem realmente produz. Nesse caso, a preocupação é que atravessadores entrem no programa (comprem produtos de outras pessoas e passem a entregar, como se fossem produtores). Em acréscimo, alertaram para problemas na distribuição, pois pessoas que não precisam vão até as associações de bairro e escolhem produtos para levar, como se fosse uma feira.

desconhecimento ou a ineficiência em relação ao CMDR, CONSEA e CAE[216], na escala local, pois seriam esses conselhos que deveriam contribuir para a fiscalização e o controle social dos mercados institucionais, seja por meio dos agricultores familiares e de sua produção, seja na distribuição dos produtos às escolas ou entidades beneficiárias e famílias em situação de vulnerabilidade social (MATTEI, 2007a; CORRÊA, 2008).

Nessa perspectiva, em Tupi Paulista, chamou a atenção a fala de uma agricultora, reivindicando que o dia da entrega do PNAE poderia ser alterado da segunda-feira para outro dia da semana, em razão de quem trabalha com hortaliças ter que ficar o domingo todo preparando a entrega para a alimentação escolar.

No próximo item, buscaremos refletir sobre as organizações rurais e os meios de produção e insumos que os agricultores dos municípios em análise estão utilizando para produzir.

7.4 A participação nas organizações coletivas e os meios de produção nas unidades produtivas

Souza (2012) aponta que, ao priorizar as organizações formais como agentes de comercialização, o PAA e o PNAE representavam um estímulo à organização dos agricultores. A autora enfatiza que parte significativa das organizações foram criadas recentemente ou reativadas com vistas a comercializar produtos nos mercados institucionais.

No que diz respeito às organizações rurais dos produtores de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, todos os entrevistados são associados, até porque o vínculo com a associação é pré-requisito para fazer parte do PAA. Assim, no município de Paulicéia, entrevistamos agricultores vinculados às associações da ASPRAR E AAFAR; em Tupi Paulista, os associados da AVIRTUPI, ASMASARI E AMPROBAP; e, em Adamantina, os agricultores familiares ligados à APPRAR e APLEMAR.

Dessa maneira, nem sempre os agricultores familiares integram as organizações coletivas por estarem conscientes da sua relevância e de seu papel estratégico, mas por necessidade de participar dos programas. Nesse sentido, o

[216] Colnago (2015) enfatiza que o CAE do município de Dracena tinha atuação marcante nos mercados institucionais, tanto no PNAE como no PAA.

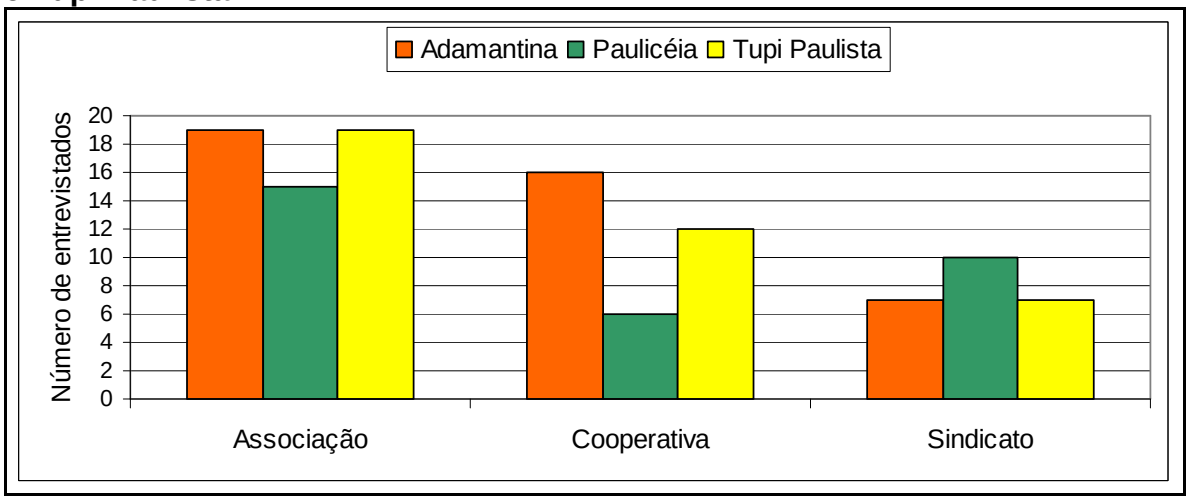
importante é construir formas de cooperação que possam dar conta de atender aos problemas e necessidades, de sorte a avançar na conscientização dos envolvidos (CHRISTOFFOLI, 2015).

As diversas formas de cooperação e o grau de desenvolvimento que a organização pode alcançar dependem de condições objetivas (capacitação e força de trabalho, meios de produção e mercado) e aspectos subjetivos (vontade dos indivíduos, sonhos e projetos). Além disso, é fundamental desenvolver a cooperação entre as diferentes formas existentes, principalmente no interior dos assentamentos, no intuito de cooperar entre si para terem mais força e capacidade de enfrentamento no mercado (CHRISTOFFOLI, 2015).

Especificamente nos assentamentos rurais, Souza (2012) identificou duas características principais entre as organizações. As mais antigas, de um modo geral, foram criadas com o objetivo de acessar os benefícios governamentais destinados às famílias assentadas, sendo que grande parte destas permaneceu inativa por grandes períodos e foi retomada com a perspectiva de atender ao PAA e, mais recentemente, ao PNAE. As mais recentes já foram criadas para atender aos mercados institucionais e melhorar as condições de comercialização e agregação de valor aos produtos.

Nos municípios pesquisados, não são todos os agricultores que estão vinculados às cooperativas, conforme mostrado na Figura 42.

Figura 42- Participação dos entrevistados nas organizações coletivas (associação, cooperativa e sindicato) nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Em Paulicéia, por exemplo, apenas 40% dos assentados entrevistados têm vínculo com a cooperativa, nesse caso, a CACRETUPI, com a qual comercializam a produção de leite. No município de Tupi Paulista, esse número é mais representativo, já que 63,2% dos agricultores são cooperados, tanto da CACRETUPI como da CAMDA. Nesse caso, a maior representatividade está entre os produtores do município de Adamantina, porque 84,2% dos entrevistados declararam ser cooperados da CAMDA ou CASUL.

Entre as cooperativas citadas, verificou-se ainda que os agricultores vinculados à CACRETUPI são produtores de leite; à CASUL, são os que cultivam seringueira e comercializam a produção de látex. As referidas cooperativas citadas pelos entrevistados também atuam na revenda de diversos tipos de insumos agropecuários para os seus cooperados.

Quanto aos agricultores que se declararam sindicalizados, notamos que, em Paulicéia, os números são mais representativos, já que 66,7% dos entrevistados afirmaram estar vinculados ao SINTRAF de Tupi Paulista, pois Paulicéia não tem base sindical.

No município de Tupi Paulista, apenas 36,8% dos produtores se declararam sindicalizados, vinculados ao SINTRAF e ao Sindicato Rural Patronal. Em Adamantina, esses números se repetem, pois 36,8% dos agricultores informaram ser sindicalizados, atrelados ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e ao Sindicato Rural Patronal.

Destarte, observamos que os agricultores entrevistados buscam o vínculo com os sindicatos, vislumbrando a possibilidade da aposentadoria, de serviços de escrituração rural e pagamento de tributos, tais como Imposto Territorial Rural - ITR, Fundo Nacional de Apoio Rural – FUNRURAL, serviço de assessoria jurídica, entre outros.

Além disso, também percebemos que, tanto em Paulicéia quanto em Tupi Paulista, os agricultores familiares entrevistados têm buscado reformar suas residências, através do “Programa Minha Casa Minha Vida Rural”, que estava sendo organizado pelo representante do SINTRAF de Tupi Paulista.

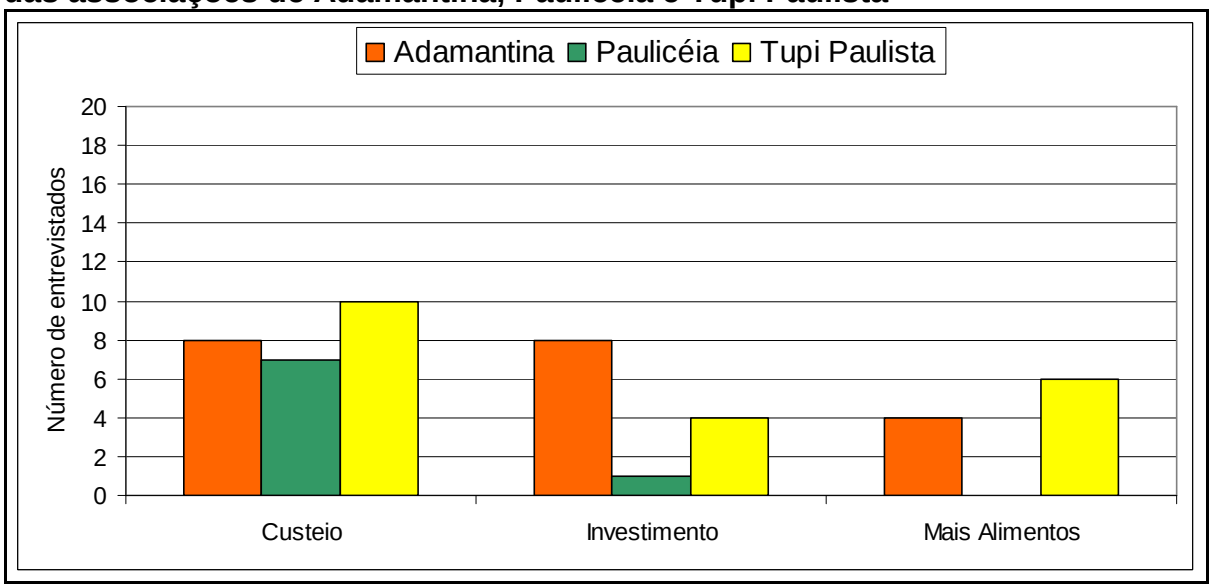
Em relação ao financiamento bancário, geralmente, mais de 50% dos agricultores nos três municípios têm acessado o PRONAF, em suas múltiplas modalidades (Custeio, Investimento e Mais Alimentos).

Na Figura 43, evidenciamos o acesso ao crédito rural do PRONAF entre os agricultores familiares, seja para custear a produção, seja para investir na unidade produtiva, através de melhorias na estrutura física, compra de maquinários ou na aquisição de cabeças de rebanho bovino.

No município de Paulicéia, por exemplo, entre os agricultores entrevistados, 46,7% acessavam o PRONAF, na modalidade Custeio, geralmente utilizada para subsidiar as atividades concretizadas na unidade produtiva, como o cultivo do urucum e o desenvolvimento da pecuária bovina. Por sua vez, 6,7% dos entrevistados buscaram a modalidade Investimento, para aquisição de ordenhadeira mecânica destinada a incrementar a produção leiteira.

No município de Tupi Paulista, a realidade era diferente, pois percebemos que a busca pelo financiamento do PRONAF era mais expressiva. Entre os agricultores entrevistados, 52,6% declararam que utilizavam o PRONAF custeio, para auxiliar no desenvolvimento da produção agrícola (principalmente uva e urucum); 31,6 % procuraram a modalidade Mais Alimentos, para comprar algum implemento agrícola; e 21,1% usaram a modalidade Investimento, para incrementar de alguma forma a produção, conforme se verifica na Figura 43.

Figura 43- Modalidades de Financiamento do PRONAF entre os entrevistados das associações de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

No município de Adamantina, 42,1% dos agricultores declararam que faziam uso do PRONAF Custeio, para desenvolver os cultivos de maracujá, seringueira e a criação de gado leiteiro e de corte; por sua vez, 42,1% empregavam a modalidade

Investimento, seja para investir na compra de gado, seja em alguma infraestrutura da produção/unidade produtiva (irrigação, câmara fria e transformador). Além desses, também foi observado que 21,1% dos agricultores acessaram a linha PRONAF Mais Alimentos, para a aquisição de tratores e utilitários.

Quanto aos meios de produção, observamos que parte dos agricultores pesquisados tem investido na tecnificação da produção, com destaque para os municípios de Adamantina e Tupi Paulista, enquanto, em Paulicéia, tais investimentos são menos expressivos. Desse modo, notamos que, em Paulicéia, somente 33,3% dos agricultores entrevistados possuem trator e 26,7% têm algum tipo de implemento agrícola mecânico. Em contrapartida, 13,3% dos entrevistados têm trabalhado com o tratorito e implementos de tração animal (53,3%).

Na Figura 44, vê-se o tratorito, um instrumento de trabalho de agricultores entrevistados (Adamantina e Paulicéia). O tratorito é uma minigrade movida a diesel, que auxilia o agricultor no manejo de solo, em pequenas áreas, por isso tem sido muito usado para o preparo de hortas. Cabe destacar que sua aparência se aproxima do arado movido a tração animal, focalizado na Figura 45 em Tupi Paulista.

Também notamos que o uso do pulverizador costal (53,3%) se sobrepõe ao uso do pulverizador mecânico (20%). A falta do trator leva alguns produtores a contratar os serviços de aluguel de tratores da associação (13,3%) e da patrulha agrícola da Prefeitura (13,3%). Nessas situações, o agricultor precisava custear a hora trabalhada e o combustível. Os agricultores familiares de Paulicéia que desenvolviam a atividade da pecuária leiteira (40%) faziam uso do tanque de expansão (resfriamento) da associação (ASPRAR).[217]

Em compensação, durante a realização das entrevistas com os agricultores dos municípios de Tupi Paulista e Adamantina, observamos que os meios de produção mais adotados foram o uso do trator e, por conseguinte, dos implementos mecânicos.[218] Em Tupi Paulista, por sua vez, 73,7% dos agricultores entrevistados possuíam trator e 68,4% também contavam com o implemento agrícola mecânico, para realizar os processos de manejo do solo, como se evidencia na Figura 46.

[217] No caso do Assentamento Santo Antônio em Paulicéia, o tanque de expansão (resfriamento) de uso coletivo estava desativado.

[218] Nomeamos de implementos agrícolas mecânicos todos aqueles que são utilizados a partir do trator, tais como tombador, grade, plantadeira, distribuidor de calcário, roçadeira, arado mecânico, batedeira de feijão e de urucum.

Figura 44- Ferramenta de Trabalho – Tratorito no município de Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 45- Ferramenta de trabalho - Arado de tração animal no município de Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Em Adamantina, os números são mais expressivos, pois 78,9% dos entrevistados possuíam trator e 73,7% contavam com algum implemento agrícola mecânico, que os auxiliava na produção. Em contrapartida, somente 10,5% dos entrevistados, em Tupi Paulista, assinalaram que possuíam os implementos de tração animal, enquanto, em Adamantina, apenas 21,1%.

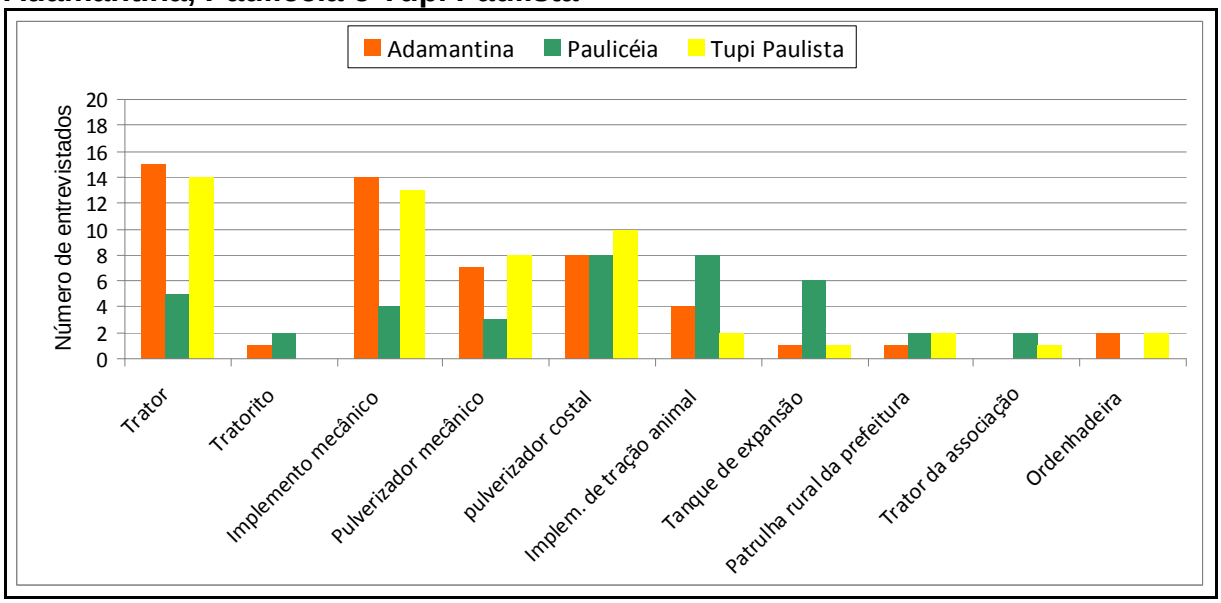
Com relação ao uso do pulverizador, observamos que o costal era mais utilizado do que o mecânico, nos dois municípios. Em Tupi Paulista, 52,6% das unidades produtivas visitadas contavam com pulverizador costal, enquanto 42,1% tinham o pulverizador mecânico. Já nas unidades produtivas vinculadas às associações de Adamantina, 42,1% contavam com pulverizador costal e 36,8% mantinham o pulverizador mecânico.

Como 57,6% dos agricultores entrevistados nos municípios possuíam trator, em grande parte, em Adamantina e Tupi Paulista, eram poucos os que utilizavam a patrulha agrícola da associação e/ou da Prefeitura Municipal, mesmo em Paulicéia. Em Tupi Paulista, 10,5% dos entrevistados relataram eventualmente contratar os serviços da patrulha agrícola da Prefeitura, enquanto 5,3% disseram que usavam os serviços prestados pela associação. Em Adamantina, apenas 5,3% afirmaram solicitar os serviços da patrulha agrícola da Prefeitura. Em Paulicéia, 13,3% faziam uso dos tratores e implementos da associação, enquanto que outros 13,3% apelavam para a patrulha agrícola da Prefeitura.

No que se refere à produção de leite, os dados nos dois municípios (Tupi Paulista e Adamantina) se assemelham, sendo que 5,3% dos pesquisados utilizam tanque de expansão para armazenamento do leite e 10,5% usam a ordenhadeira mecânica. A Figura 47 ilustra um tanque de expansão de leite no Assentamento Santo Antônio em Paulicéia adquirido por um grupo de quatro produtores.

Além disso, encontramos especificamente dois produtores de olerícolas (3,8%) que informatizaram a irrigação, sendo um no município de Tupi Paulista e outro em Adamantina. Segundo os agricultores, o aparelho controla a irrigação (de forma automatizada), economizando água e tempo do agricultor, o qual não precisa mais deixar seus afazeres para manipular a irrigação. Também averiguamos outro produtor de olerícolas, no município de Adamantina, que construiu uma câmara fria para conservar a qualidade dos produtos.

Figura 46- Meios de produção utilizados pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 47- Tanque de expansão de leite no Assentamento Santo Antônio em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Ainda buscando refletir sobre os meios de produção, analisamos a emprego de insumos, nas unidades produtivas. Nesse caso, observamos que, onde havia a predominância de produção agrícola (uva, maracujá, urucum, café etc.), existe um consumo expressivo de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos. Desse modo, foi identificado que 100% dos agricultores entrevistados em Tupi Paulista utilizavam algum tipo de fertilizante sintético; em Paulicéia, o índice foi de 86,7% e, em Adamantina, de 84,2%.

Com relação aos agrotóxicos, não foi diferente. No município de Tupi Paulista, 89,5% dos agricultores visitados declararam que usam algum produto; em Adamantina, foi de 78,5% e, em Paulicéia, de 46,7%. Quanto aos agrotóxicos, os entrevistados declararam que, eventualmente, usam herbicidas para a capina química, já que não há mão de obra e nem tempo disponível para realizar essa atividade. No entanto, também foi asseverado, entre os produtores de frutas, sobretudo uva e maracujá, que a produção exige o combate de pragas com pesticidas e inseticidas.

Merece ser destacado que as áreas dos Assentamentos Rurais pesquisados em Tupi Paulista e Paulicéia estão circunscritas por canaviais, e tal fato tem gerado transtornos para parte dos assentados. Durante a pesquisa de campo, ouvimos relatos de perdas de produção em razão do sistema de pulverização utilizado pelas unidades agroprocessadoras (aéreo ou por pulverizadores mecânicos).

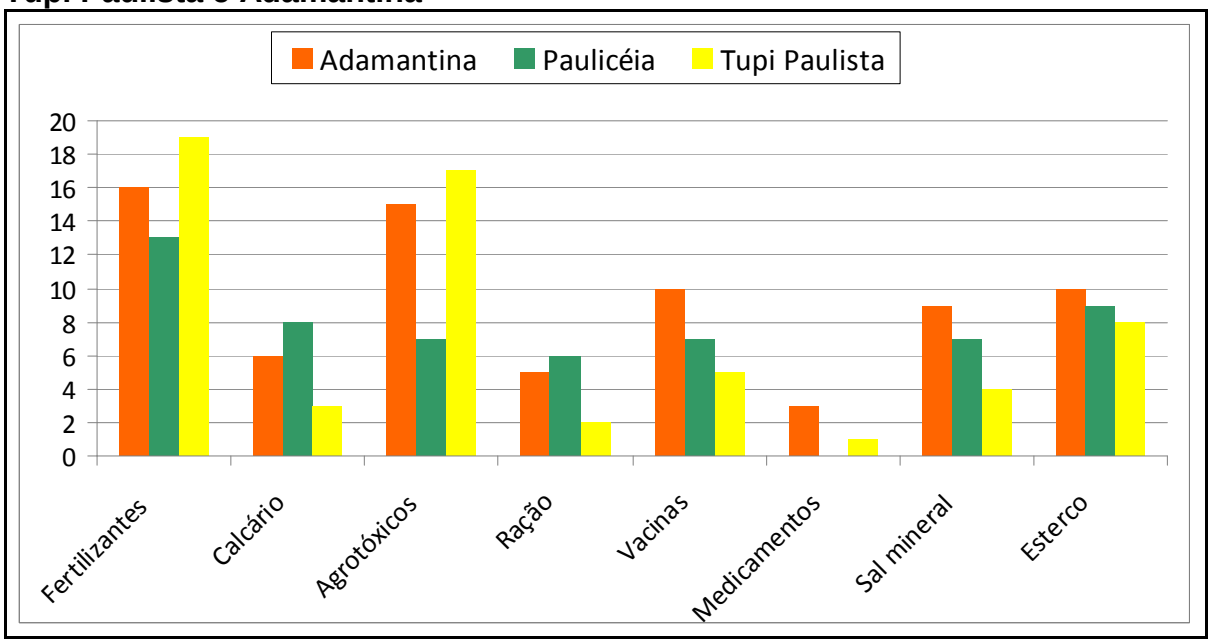
Chamaram a atenção duas situações, em específico. A primeira, de uma agricultora vinculada à ASMASARI, em Tupi Paulista, que, após a aplicação de herbicidas por trator e pulverizador mecânico, na área com a lavoura de cana-de-açúcar em frente ao seu lote, no Assentamento Santa Rita I, teve perda de plantações de hortaliças, legumes, acerola, mandioca e urucum, os quais seriam negociados, tanto no mercado convencional como nos institucionais (PAA, PNAE e PPAIS).[219] A segunda, no Assentamento Regência, quando um dos agricultores

[219] O técnico do ITESP orientou que fosse feito Boletim de Ocorrência relatando os produtos aplicados e a área atingida pelo efeito da deriva da pulverização no canavial. Contudo, a assentada destacou que a unidade agroindustrial isentou-se da responsabilidade afirmando que ficava sob encargo da empresa terceirizada contratada para realizar o serviço. No período da pesquisa de campo o casal de agricultores responsáveis pelo lote arrendou outra área fora do assentamento para desenvolver os cultivos, pois como o processo judicial estava em andamento não podia-se fazer qualquer alteração no lote. Em razão disso deixaram de comercializar produtos para o PAA e PNAE no ano de 2014.

entrevistados da ASPRAR relatou perdas na lavoura de mamão, em virtude da pulverização aérea na área vizinha ao lote.[220]

Além dos fertilizantes sintéticos e agrotóxicos, os agricultores visitados, especialmente os produtores de hortaliças e uva, também usam adubo orgânico (esterco de galinha, nos parreirais e nos canteiros das hortas). Em Paulicéia, 60% dos agricultores entrevistados disseram que usam algum tipo de adubo orgânico em suas hortas; em Adamantina, o índice foi de 52,6%; e, em Tupi Paulista, foi de 42,1%, conforme ilustrado na Figura 48.

Figura 48- Insumos utilizados pelos entrevistados nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Por outro lado, os agricultores visitados também têm usado calcário para efetuar as devidas correções de solo. Nesse caso, 53,3% dos agricultores entrevistados, em Paulicéia, 31,6%, em Adamantina e 15,8%, em Tupi Paulista, fazem a correção de solo, quando necessário.

Entre as unidades produtivas que mesclam a atividade agrícola com a pecuária ou se dedicam exclusivamente à pecuária, foi declarado o consumo de ração, vacinas, medicamentos e sal mineral. No município de Paulicéia, em 40% das unidades produtivas, os entrevistados informaram fornecer ração para o gado,

[220] Além disso, houve relatos de incêndios em áreas de canaviais próximas ao Assentamento Regência que gerou transtornos devido à fumaça e fuligem, como também prejudicou a lavoura de milho vizinha ao canavial de uma agricultora entrevistada.

enquanto 46,7% compravam vacinas e sal mineral. Em Tupi Paulista, somente 10,5% dos produtores entrevistados adquirem algum tipo de ração para o gado, ao passo que 26,3% compram vacinas e 21,1% fornecem sal mineral.

No município de Adamantina foi onde registramos maior número de unidades produtivas com dedicação exclusiva à atividade da pecuária, por isso, os percentuais são mais elevados. Entre os produtores visitados, 52,6% adquiriam vacina, 47,4% compravam sal mineral, 26,3% forneciam ração para o gado e 15,8% também compravam algum tipo de medicamento.

Embora os entrevistados utilizassem o adubo orgânico, os percentuais são pequenos, quando comparados aos fertilizantes sintéticos. O caso dos agrotóxicos é ainda mais problemático. A despeito de os produtores de hortaliças estarem substituindo os herbicidas pela plasticultura, nos canteiros, muitos ainda faziam uso desses produtos em outros cultivos da unidade produtiva.

O PAA e o PNAE preveem, em seus dispositivos legais, o pagamento diferenciado nos preços devidos aos produtos agroecológicos. Todavia, nas localidades pesquisadas, não averiguamos esse tipo de produção para os mercados institucionais.

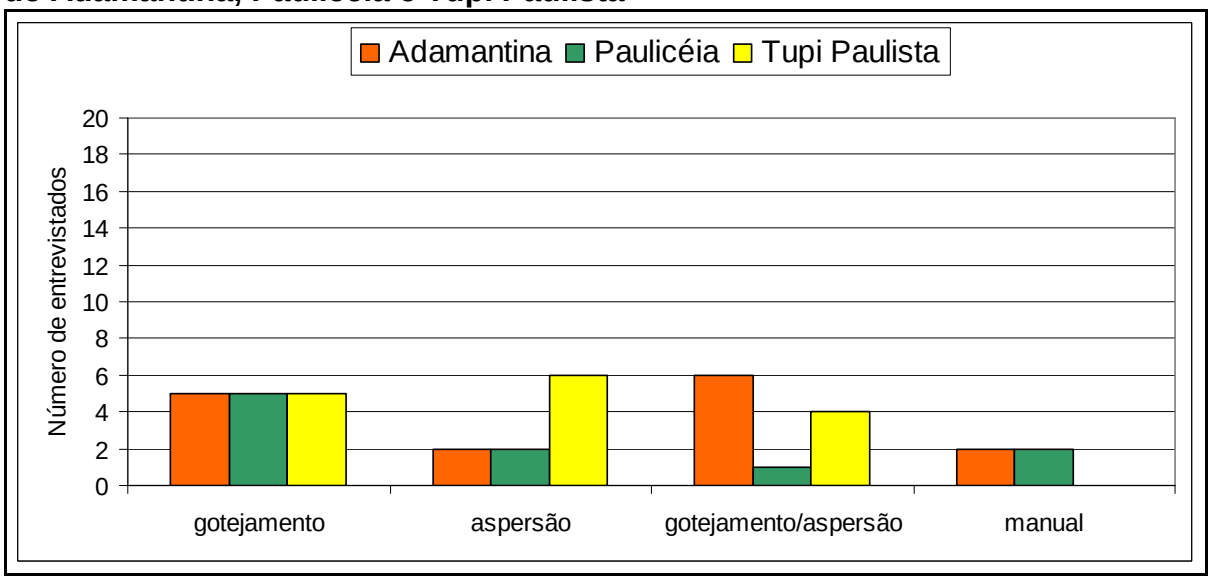
Outra questão a ser ponderada foi o uso da irrigação no processo produtivo das atividades agrícolas, nos municípios pesquisados. Quanto aos principais métodos adotados destacam-se: gotejamento, aspersão e manual (conforme ilustrado na Figura 49).

Em Paulicéia, observamos que 33,3% das propriedades visitadas usavam o método de gotejamento; 13,3%, a aspersão; 6,7% mesclavam gotejamento e aspersão e 13,3% disseram que irrigavam de forma manual. Em Tupi Paulista, é mais acentuado o método de aspersão, em 31,6% das propriedades visitadas; 26,3% usam o gotejamento; e 21,1% mesclam os dois métodos.

No município de Adamantina, não é muito diferente. Entre todas as propriedades visitadas, 31,6% dos produtores mesclam os métodos de gotejamento e aspersão, para irrigar sua produção; 26,3% usam apenas o gotejamento; e 10,5% trabalham somente com a aspersão e com a forma manual.

Ademais, foi identificado no município de Adamantina um produtor vinculado a APPRAR que estava produzindo agrião a partir da técnica de hidropônia, como se verifica na Figura 50.

Figura 49- Formas de irrigação utilizadas pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 50- Cultivo de agrião a partir da técnica hidropônica no município de Adamantina

Fonte: Trabalho de campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

No que concerne à assistência técnica, notamos que é bem divergente, devido ao fato de a amostra ter sido realizada em propriedades convencionais e assentamentos do INCRA e do ITESP.

A falta de assistência técnica é um fator limitante para os mercados institucionais. De modo geral, os agricultores familiares no país têm dificuldade para se organizar, planejar a produção ou mesmo atender aos padrões de qualidade exigidos, principalmente no PNAE; isso poderia ser facilitado, se houvesse um serviço de extensão rural mais presente e vinculado aos programas de compras públicas (DELGADO et al., 2005; MATTEI, 2007b; GRISA et al., 2011; HESPANHOL, 2009, 2013; BACCARIN et al., 2012, 2013; SARAIVA et al., 2013; SOUZA, 2013; CAMPOS; ARNOLDI, 2014; TAKAGI et al., 2014; SILVA, 2014; COLNAGO, 2015; TRICHES; BACCARIN, 2016).

Castro (2015) pontua que, historicamente, os pequenos agricultores foram marginalizados dos serviços de ATER, no país. O modelo de extensão rural, no Brasil, se deu com base no modelo estadunidense, a partir da década de 1940, tendo se consolidado nos anos de 1970.

Desde a implantação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER –, na década de 1970,[221] a prioridade foi dada aos médios e grandes produtores rurais, os quais priorizavam produtos de exportação (milho e soja, por exemplo), pautados no pacote tecnológico da Revolução Verde.

Com a crise fiscal do Estado Brasileiro e a adoção do receituário neoliberal, durante o governo Collor, foi extinta a EMBRATER. Essa crise no sistema de ATER, nos anos de 1990, deixou um imenso vácuo e afetou intensamente os estados e municípios mais pobres, e, principalmente os pequenos agricultores, porque dependiam muitas das vezes do serviço público de extensão rural (CASTRO, 2015).

Os estados da região Sul e Centro-Oeste, em que as cooperativas agropecuárias têm maior atuação e também há forte presença de empresas particulares, essas entidades prestavam serviços de assistência técnica e atuavam na revenda de produtos aos produtores rurais. Geralmente, as cooperativas e empresas particulares contam com corpo técnico composto por engenheiros agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas especializados, no intuito de fazer com que os agricultores utilizem no processo produtivo, produtos comercializados por elas (CASTRO, 2015).

[221] Durante a década de 1970, também foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA –, responsável pelas pesquisas de inovação tecnológica no campo brasileiro e, por sua vez, a EMBRATER, a qual tinha como objetivo difundir essa inovação (CASTRO, 2015).

A partir dos anos 2000, houve um intenso debate almejando o retorno do serviço de ATER para a agricultura familiar, visto que as entidades representativas e movimentos sociais organizados reivindicavam sua retomada, conforme suas necessidades. Assim, buscam incorporar conceitos como desenvolvimento sustentável, agroecologia e controle social.

Todavia, o desafio é enorme, em razão do sistema público de ATER estar sucateado e falido, após o desmonte da EMBRATER, de sorte que muito estados e municípios deixaram por completo de possuir instituições prestadoras de serviços públicos. Tais bases estão na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, que ainda não foi colocada em prática (CASTRO, 2015).

Em Paulicéia, por exemplo, 100% dos agricultores pesquisados ressaltaram que usam apenas a assistência técnica do INCRA[222] via empresa contratada, já que os assentamentos pesquisados são de responsabilidade do órgão federal, conforme salientado na Figura 51.

Além disso, o serviço de ATER não existia em Paulicéia, pois apenas um agrônomo fora contratado para gerir o barracão de máquinas da Prefeitura Municipal e ficar na Casa da Agricultura, em determinados horários. No município de Tupi Paulista, a situação era diferente. Dentre as unidades produtivas pesquisadas, 47,7% relataram ter usado somente a assistência técnica do ITESP, enquanto 31,6% utilizavam apenas a prestada pela Casa da Agricultura e 21,1% pagavam assistência técnica particular.

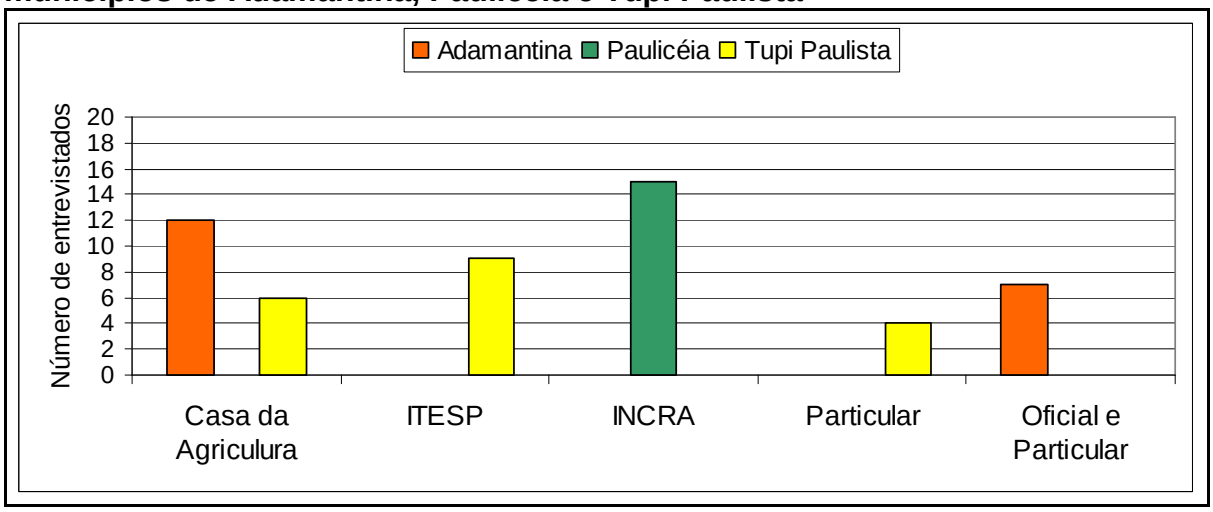
Já no município de Adamantina, 63,2% dos agricultores entrevistados declararam usar apenas a assistência técnica prestada pela Casa da Agricultura, ao passo que 36,8% afirmaram que mesclavam a assistência oficial com a particular, sendo a particular para produções específicas, sobretudo no âmbito da fruticultura.

Sobre a avaliação da assistência técnica prestada, tanto pública como privada, os agricultores a consideraram, em sua maioria, como boa, conforme destacado na Figura 52.

No entanto, em Paulicéia, as opiniões foram mais divididas, já que 46,7% dos agricultores entrevistados disseram que a assistência técnica prestada pela empresa contratada pelo INCRA era boa, 46,7% a avaliaram como regular e apenas 6,7% dos assentados a classificaram como ótima.

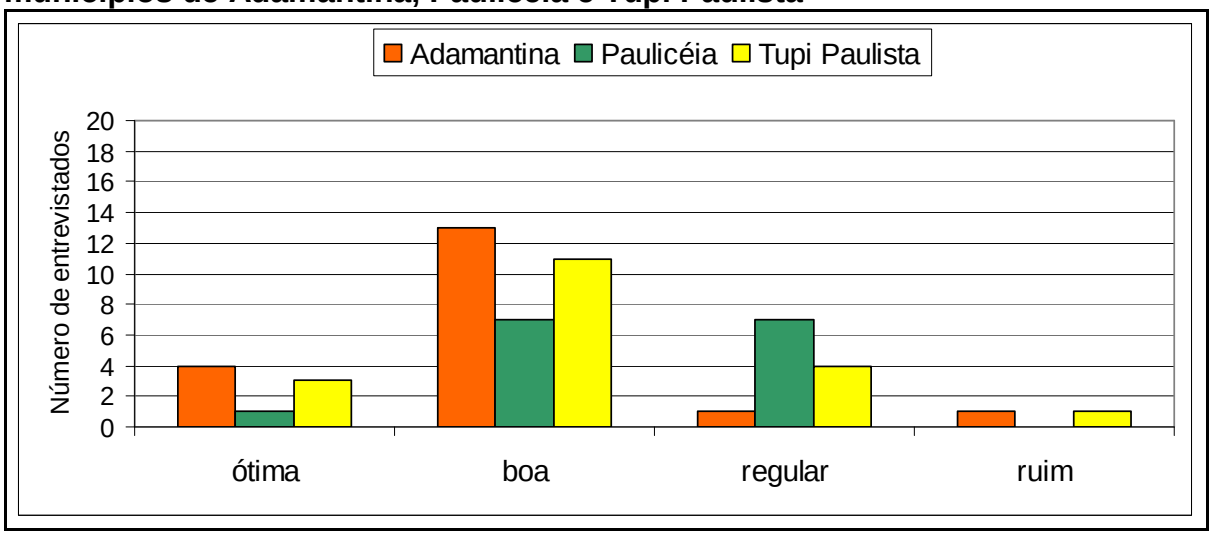
[222] A empresa contratada pelo INCRA para prestar assistência técnica nos assentamentos de Paulicéia é a COATER.

Figura 51- Instituições que prestam assistência técnica aos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 52- Avaliação da assistência técnica pelos entrevistados nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Já em Tupi Paulista, observamos que 57,9% afirmaram que a assistência técnica prestada pelos agentes de extensão rural era boa; 21,1% achavam regular; 15,8 % declararam que era ótima; e 5,3% disseram que era ruim e não ajudava em nada, conforme é apresentado na Figura 52.

No município de Adamantina, percebemos que os agricultores se demonstraram mais satisfeitos, pois 68,4% dos entrevistados classificaram o trabalho desenvolvido pela Casa da Agricultura como bom; 21,1% disseram que era ótimo e apenas 5,3% o apontaram como regular e péssimo.

Após analisar as informações obtidas em campo quanto ao perfil dos agricultores familiares entrevistados e as principais características das unidades

produtivas pesquisadas, as atividades desenvolvidas e o acesso aos mercados institucionais, buscaremos, no próximo item, ponderar sobre sua condição socioeconômica, nas localidades pesquisadas.

7.5 Condição socioeconômica nas unidades produtivas

Neste último item, almejamos verificar a condição de vida dos agricultores e de suas famílias, por meio do tipo de material na construção das residências, os meios de transportes utilizados, tanto no escoamento da produção como na mobilidade cotidiana. Ainda procuramos observar a origem da água consumida na residência, o destino dado ao lixo produzido e os bens de consumo dos agricultores entrevistados.

No que concerne ao material da moradia das unidades produtivas visitadas, constatamos que a predominância era de casas construídas de alvenaria, com diferenças entre elas, de acordo com o poder aquisitivo de cada agricultor entrevistado, conforme exposto nas Figuras 53 e 54, nos municípios de Paulicéia e Adamantina. Quanto à infraestrutura, observamos que 100% das unidades produtivas visitadas contam com acesso à energia elétrica e água.

Em relação à procedência da água consumida pelos agricultores pesquisados, as origens são múltiplas. Nos assentamentos do município de Paulicéia, por exemplo, 93,3% dos entrevistados destacaram que consumiam água de poço coletivo semiartesiano construído pelo INCRA, enquanto 6,7% contavam com poço semiartesiano individual, conforme ilustrado na Figura 55.

Sobre essa questão, alguns agricultores evidenciaram certa preocupação com o futuro, porque parte dos assentados tem usado o mesmo poço no consumo familiar (doméstico) e para realizar a irrigação de sua produção, o que consequentemente pode gerar uma futura crise hídrica, no assentamento.

No município de Tupi Paulista, verificamos uma situação inversa, já que 68,4% das unidades produtivas pesquisadas contavam com poço semiartesiano individual; 26,3% usavam a água de poço coletivo (de grupo de produtores) obtidos junto ao Programa de Microbacias; 5,3% contavam com poço individual comum; e 5,3% tem água fornecida pela companhia de abastecimento do município, devido à proximidade do núcleo urbano.

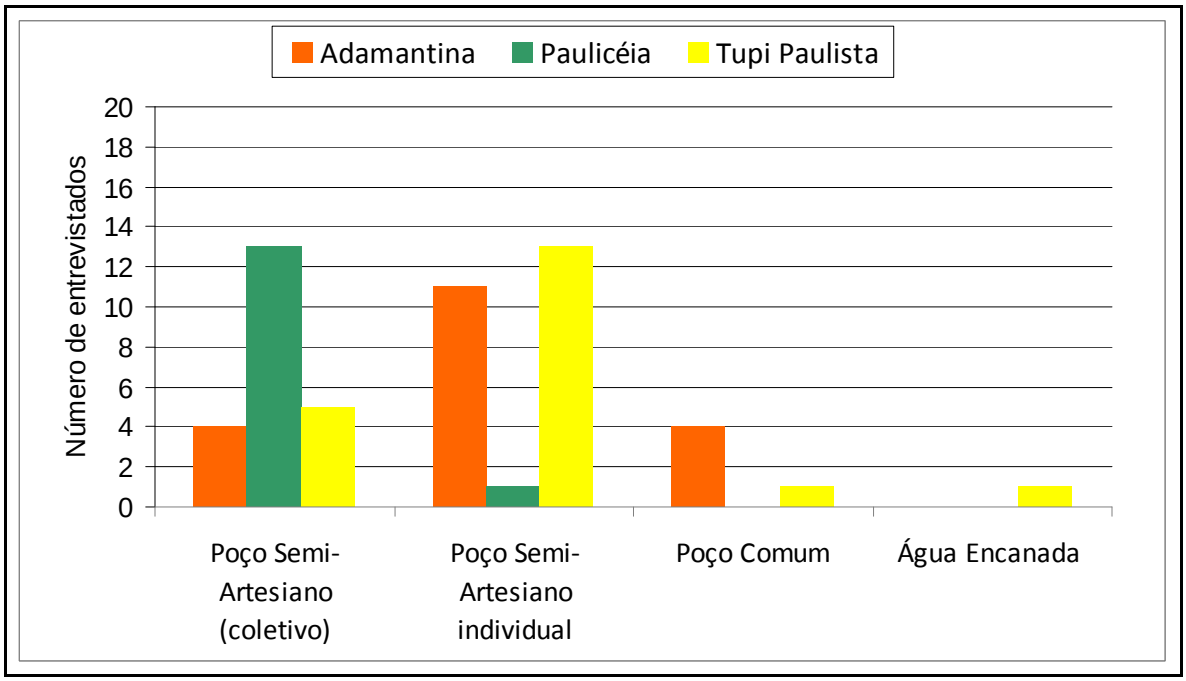
Figura 53- Residência de um dos agricultores entrevistados no Assentamento Regência em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 54- Residência de um dos agricultores entrevistados no município em Adamantina

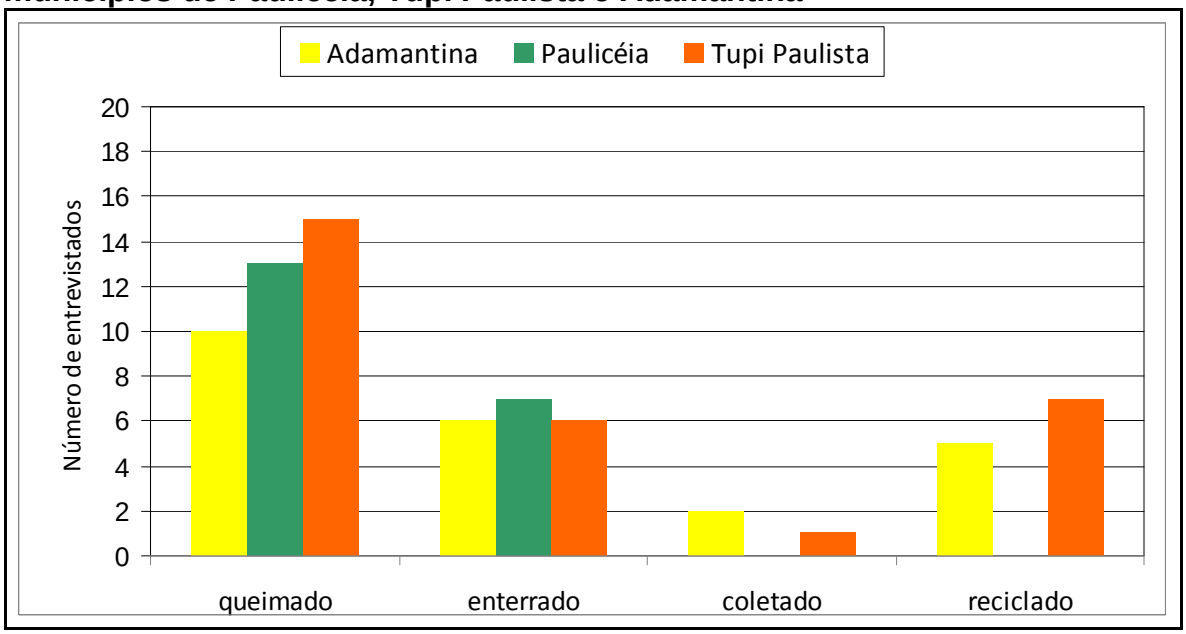
Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

Figura 55- Origem da água consumida nas residências das unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Figura 56- Destino do lixo produzido nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

Cabe ressaltar que, em parte das unidades produtivas pesquisadas em Tupi Paulista, o poço que abastecia a família também fornecia água para irrigar a produção agrícola. No município de Adamantina, a situação é semelhante à de Tupi Paulista, já que predominava o consumo de água por poço semiartesiano individual,

em 57,9% das unidades produtivas, ao passo que 21,1% usavam água de poço coletivo (do programa de Microbacias) e 21,1% ainda empregavam apenas o poço (caipira) comum.

No que se refere ao destino dado ao lixo produzido na unidade produtiva, a prática mais adotada entre os agricultores familiares entrevistadas era a queima. No município de Paulicéia, por exemplo, os agricultores entrevistados relataram que normalmente queimavam a maior parte do lixo (papel, plástico, madeira etc.), enquanto o orgânico era enterrado.

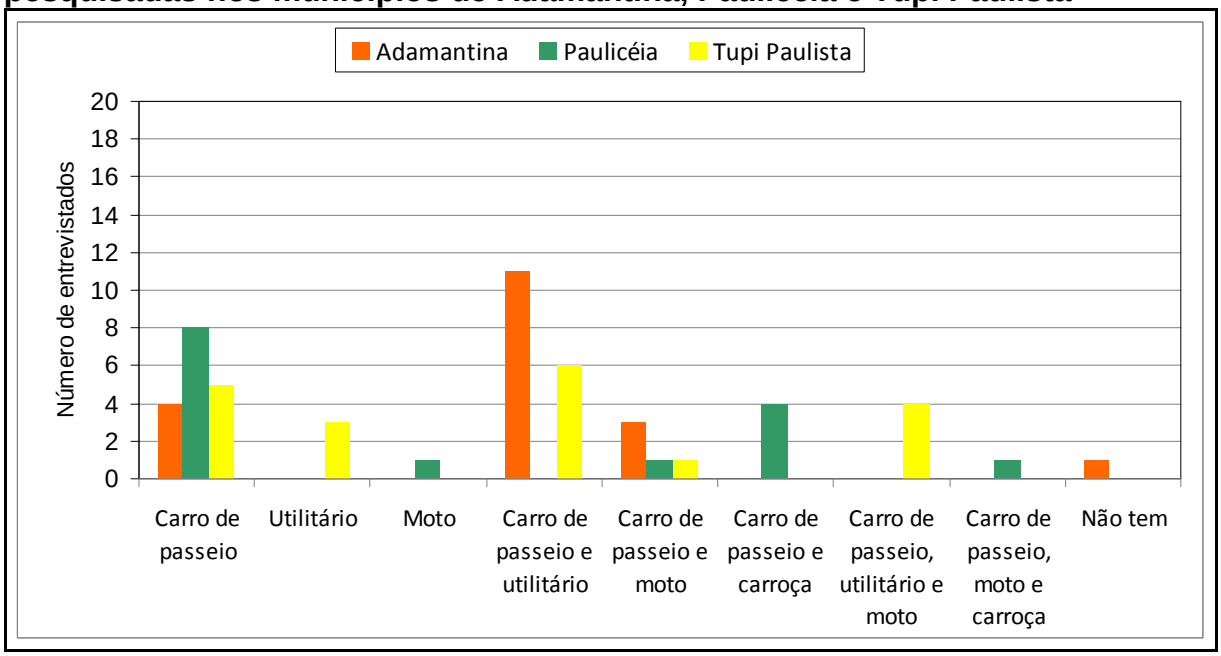
Já nas unidades produtivas do município de Adamantina, observamos que os agricultores davam diversos fins ao lixo produzido, desde a queima total até a separação para a reciclagem, conforme destacado na Figura 56. Na maioria das unidades produtivas, parte do lixo é queimada e o restante é enterrado, sobretudo o orgânico.

Em Tupi Paulista, a prática foi semelhante (queimar, enterrar ou queimar e enterrar), no entanto, o município exibia algumas particularidades. Uma unidade produtiva no bairro Barro Preto em Tupi Paulista tem o lixo coletado devido a sua proximidade com o perímetro urbano. Além disso, os agricultores do Assentamento Santa Rita I usam uma lixeira para material reciclado, em que os funcionários da Prefeitura realizam a coleta, uma vez por semana.

Quanto aos meios de transporte utilizados para a mobilidade dos agricultores entrevistados, averiguamos que havia uma diversidade de veículos automotores nas unidades produtivas e que, em algumas situações, dispunham até de mais de um veículo, o que favorecia o deslocamento dessa população entre a área rural e urbana, tanto no transporte da produção de mercadorias como de pessoas, conforme indicado na Figura 57.

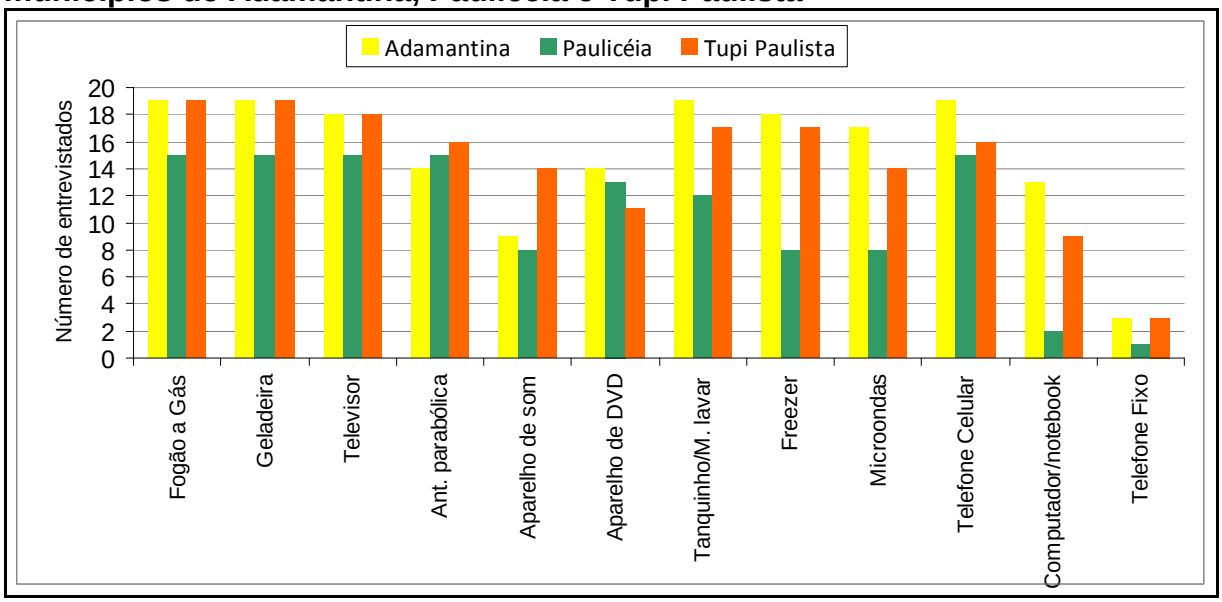
No município de Paulicéia, por exemplo, observamos que 53,3% dos agricultores familiares entrevistados possuíam carro de passeio; 26,7%, carro de passeio e carroça de tração animal; 6,7%, carro de passeio e moto; e 6,7%, moto e carroça. As carroças estão muito presentes no desenvolvimento das atividades, nas unidades produtivas do referido município. Em Tupi Paulista, todas as propriedades visitadas contam com um meio de transporte, sendo que 26,3 % dos entrevistados possuíam carro de passeio, 15,8%, utilitários, 31,6%, carro de passeio e utilitário, 21,1%, carro de passeio, utilitário e moto, enquanto 5,3% contavam com carro de passeio e moto.

Figura 57- Meios de transporte utilizados nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

Figura 58- Bens de Consumo nas unidades produtivas pesquisadas nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista



Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

Já no município de Adamantina, identificamos unidades produtivas (7,1%) que não possuíam nenhum meio de transporte. Entre as demais, observamos que 21,1% dos entrevistados dispunham de carro de passeio, 57,9% tinham carro de passeio e utilitário e 15,8%, carro de passeio e moto.

Cabe destacar que o meio de transporte é de fundamental importância para todos os produtores rurais, independentemente da atividade desenvolvida, pois é o

veículo que possibilita o deslocamento (ir e vir), de acordo com as necessidades, seja quanto à produção agropecuária, seja pessoal ou mesmo para lazer.

Com relação aos bens de consumo empregados cotidianamente pela família dos agricultores, nos municípios em análise, observamos que havia certa disparidade, fato que comprova as diferenças econômicas entre os produtores pesquisados.

Em geral, percebemos que o fogão a gás e a geladeira eram os bens de consumo presentes em todas as unidades produtivas pesquisadas. Ao contrário do televisor, que, embora seja um bem comum, no contexto atual, 6,3% dos agricultores familiares em Adamantina e Tupi Paulista afirmaram não possuir, conforme destacado na Figura 58.

No município de Paulicéia, 86,7% das propriedades visitadas tinham aparelho de DVD; 53,3%, *freezer*; 53,3%, forno de micro-ondas; 80%, tanquinho/máquina de lavar roupa; e 100% possuíam aparelho de celular e antena parabólica. Também verificamos que 53,3% dos agricultores visitados afirmaram dispor de aparelho de som e 33,3%, aparelho de telefone de linha fixa. Todavia, somente 13,3% dos entrevistados contavam com computador ou *notebook*.

Notamos que, em Tupi Paulista, 84,2% dos agricultores entrevistados possuíam antena parabólica; 73,7%, aparelho de som; 57,9%, aparelho de DVD; 89,5%, tanquinho/máquina de lavar roupa; 89,5%, *freezer*; 73,7%, forno de micro-ondas; 84,2%, aparelho de celular; e 27,3%, aparelho de telefone com linha fixa. Já o percentual de entrevistados com computador ou *notebook* era mais expressivo: 47,4%.

De um modo geral, os percentuais sobre os bens de consumo são mais expressivos entre as propriedades visitadas no município de Adamantina, conforme também o nível de renda e de capitalização desses agricultores, conforme explicitado, ao longo deste capítulo.

Nessa perspectiva, observamos que 100% das unidades produtivas visitadas contam com telefone celular e tanquinho/máquina de lavar roupas, enquanto 94,7% possuem *freezer* e 89,5% têm forno de micro-ondas. Além disso, 73,7% dos agricultores declararam que possuem antena parabólica e aparelho de DVD. Também foi observado que 68,4% tinham computador ou *notebook*, 60% contam com aparelho de telefone de linha fixa e 47,4% possuem aparelho de som.

Nesse sentido, averiguamos relatos de agricultoras[223] que, por meio da renda obtida, especialmente com o PAA, passaram a contar com recursos econômicos e principiaram a investir na compra de eletrodomésticos para suas residências.

No que concerne ao acesso à internet, notamos que as unidades produtivas de Tupi Paulista eram as que mais se destacavam, com 57,9%, seguidas pelas de Adamantina, com 21,7%, e de Paulicéia, com 20%. O acesso à internet é fundamental para montar os projetos do PAA, consultar preços dos produtos, enviar a proposta e executar o projeto e a prestação de contas. Além disso, também era usado pelas nutricionistas para enviar o pedido semanal de produtos para o PNAE, nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, para as associações de produtores rurais.

Por outro lado, o acesso à internet é uma das principais questões mencionadas pelos agricultores entrevistados, quando o tema abordado é a permanência dos jovens na unidade produtiva e a continuidade da atividade agropecuária, por algum membro da família. Em geral, relatam que a inserção da internet na área rural pode ser um elemento para manter os jovens no campo, trabalhando e desenvolvendo a atividade agrícola ao lado dos pais.

No entanto, ainda são muitos os obstáculos, pois o sinal de acesso à Internet é ruim e os valores pagos pelo serviço são altos. Os produtores que contam com o serviço o adquiriram após muita luta e alto investimento, como no caso dos assentamentos de Paulicéia e Tupi Paulista.

Embora existam ainda outras indicações, como falta de incentivo do governo, sobretudo para manter e atrair os jovens para o campo e para a atividade agropecuária, problemas com o clima, os altos valores dos insumos, falta de mão de obra, ausência de assistência técnica especializada, tanto na agricultura como na pecuária, e dificuldades de comercialização são assinalados como os principais problemas para se manter na atividade produtiva, nos três municípios analisados.

Nesse ponto, é relevante ressaltar que, mesmo que os entrevistados mencionem as dificuldades de comercialização como problema para se manter no campo, os agricultores visitados ressaltaram a importância dos mercados institucionais de compra do governo, especialmente o PAA, mas indicavam a

[223] O objetivo do trabalho não foi fazer a discussão de gênero, todavia, essa foi uma questão muito presente na pesquisa de campo, ou seja, o aumento do protagonismo feminino por causa do PAA.

necessidade de outras medidas, como uma política de preço mínimo para os produtos agropecuários.

É oportuno enfatizar que essa diversidade, no recorte da pesquisa, foi relevante, pois percebemos que cada localidade tem suas particularidades, as quais tanto podem fortalecer como enfraquecer a ação e atuação dos agricultores e das associações. Por exemplo, no caso dos assentamentos de Paulicéia, a disputa no assentamento Regência, de certo modo, enfraquece o trabalho das associações. Da mesma forma, os anos de luta pela terra dão força para continuarem buscando melhorias, quer para os lotes, quer para a reprodução social e econômica das famílias. Já nas pequenas propriedades convencionais, o histórico da família e a tradição na agricultura familiar também se mostram de maneira representativa.

Fredo e Otoni (2015) ressaltam que há a necessidade da realização de pesquisas direcionadas com maior profundidade sobre o melhor entendimento e reconhecimento do universo dos agricultores familiares. Por meio desse estudo, com base nos dados do LUPA de 2007/2008, os autores concluem que,

> [...] embora a agropecuária deste estado seja conhecida pelas grandes lavouras de cana e citros, há um componente relevante de agricultura familiar. Assim, como conclusão geral, baliza-se que 37,5% do total de UPAs do estado são familiares e ocupam apenas 13,1% da área total, produzindo para o mercado alimentos, carnes, grãos e outros produtos, com uma população importante de famílias residentes, que não podem ser esquecidas das políticas públicas. (FREDO; OTONI, 2015, p. 20).

A escolha de municípios com agricultores com perfis tão distintos, numa dada região, evidencia que os programas e políticas para os agricultores familiares têm que ser pensados e executados para atender à complexidade de sujeitos que têm histórias e trajetórias diferentes de vida, seja no acesso à terra, seja no sistema produtivo, seja ainda em aspectos culturais e sociais. Em acréscimo, as disputas de poder inerentes ao território se refletem na execução dos programas, na escala local, vistos ao longo do trabalho, que também ocorrem na distribuição de alimentos para entidades e famílias da rede socioassistencial.

Na sequência, iremos analisar as novas normativas e como os municípios articulam a rede de distribuição do PAA. Além disso, trataremos da análise do questionário aplicado juntos às famílias e entidades que recebem os produtos do PAA, nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina.

8 A REDE DE DISTRIBUIÇÃO DOS PRODUTOS DO PAA NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA

Neste capítulo, abordaremos a rede de distribuição dos produtos do PAA, na modalidade Doação Simultânea, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Inicialmente, procuramos evidenciar a mudança na forma de distribuição dos produtos, a qual ficava ao encargo das associações e passou a ser de responsabilidade das Prefeituras Municipais, a partir do ano de 2014.

Além disso, analisamos as informações obtidas com as entrevistas feitas com as entidades que compõem a rede socioassistencial e a aplicação de formulário junto às famílias que recebiam os produtos provenientes dos agricultores familiares. Em relação às entidades beneficiárias, procuramos realçar o perfil do público atendido; tempo em que recebiam os produtos; frequência das entregas; tipos e quantidades de produtos; avaliação dos produtos; sugestões, críticas e avaliação do PAA. Quanto às famílias, buscamos averiguar quais tipos de benefícios sociais recebiam; faixa etária dos membros da família; renda familiar; pessoas empregadas e desempregadas na família; se houve melhoria na alimentação da família e no cardápio; sugestões, críticas e avaliação do PAA.

8.1 As mudanças na distribuição dos produtos do PAA na modalidade Doação Simultânea

De acordo com as normativas da CONAB,[224] a modalidade Compra para Doação Simultânea passou a adotar novas regras, desde setembro de 2014. As mudanças na modalidade, que é executada pela CONAB, foram efetuadas para permitir maior padronização em todo o território brasileiro, a fim de lhe dar maior transparência e agilidade, com regras mais claras e objetivas nas operações de compra dos produtos, além de facilitar a participação dos agricultores familiares (CONAB, 2014).

Um dos principais desafios do programa sempre foi a questão da distribuição dos produtos, visando a beneficiar as entidades, famílias e pessoas que realmente estão em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Como a gestão é descentralizada, nos primeiros projetos aprovados, cabia aos agricultores e às associações entrarem em contato com as entidades, projetos assistenciais de

[224] Informações obtidas junto ao sítio eletrônico da CONAB. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2014.

igrejas, associações de moradores de bairro, creches, asilos, hospitais e colocá-los na proposta para receber os produtos.

A CONAB, por meio das Superintendências Estaduais, acompanhava e fazia a fiscalização da execução do programa. De acordo com o Superintendente Estadual da CONAB (informação verbal),[225] com o aumento expressivo no número de projetos aprovados e o dispêndio de serviço acumulado na sede do órgão, na capital paulista, ficou inviável que a própria CONAB realizasse a fiscalização de todos os projetos.

Nesse sentido, segundo o gerente de operações da CONAB, a ideia foi transferir a responsabilidade, sobretudo da distribuição, para as Prefeituras Municipais, isentando o órgão federal de eventuais problemas e irregularidades. Caso existam problemas na distribuição, a responsabilidade recairá sobre a entidade municipal cadastrada junto ao projeto enviado à CONAB.

Desde o ano de 2013, a CONAB tem comunicado às organizações e aos agentes locais sobre essas alterações. De acordo com documento enviado pela CONAB às Prefeituras Municipais que tinham projeto do PAA em vigência, obtido junto ao Setor de Assistência Social de Tupi Paulista, os projetos em execução e os posteriores deveriam se adequar, e as novas propostas que não estivessem enquadradas nas orientações determinadas seriam devolvidas.

No referido documento, foi destacado que somente as entidades assistenciais que tivessem cadastro no CadSUAS – Sistema de Cadastro Único de Assistência Social – é que seriam habilitadas a receber alimentos do PAA.

O CadSUAS é um ambiente virtual em que são disponibilizadas informações cadastrais da Rede Socioassistencial, dos órgãos governamentais e dos recursos humanos envolvidos: i) Cadastro de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS; ii) Cadastro de Centro de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS; iii) Unidades Públicas; dos órgãos governamentais: i) Conselhos Municipais/Estaduais de Assistência Social; ii) Fundos Municipais/Estadual de Assistência Social; iii) Cadastro de Prefeituras Municipais e do governo estadual; iv) do órgão gestor – Secretarias Municipal/Estadual de Assistência Social; e v) Outras (Autarquias, Câmaras e Assembléias).

[225] Informação fornecida em palestra proferida pelo Gerente de Operações da CONAB de São Paulo, durante o Encontro da Coordenadoria Executiva do Colegiado Territorial – CODETER – do Pontal do Paranapanema sobre as Políticas de Apoio à Agricultura Familiar, no município de Mirante do Paranapanema, realizado no dia 12/09/2014.

O argumento do documento da CONAB é que a grande maioria das entidades da rede assistencial que era beneficiada pelo Programa não se encontrava legalizada. Além disso, pretendia-se diminuir o uso político e de pessoas inescrupulosas, como, por exemplo, presidentes de associações de bairros e políticos em geral que se apropriavam do PAA em benefício pessoal.

Somada a isso, a doação direta para as entidades passou a operar com a seguinte prioridade de doações, no âmbito municipal:

1. Equipamentos de Proteção Social - EPS: Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Mesa Brasil SESC,[226] Cozinhas Comunitárias etc.
2. Se o município não possuir algum EPS, as doações serão recebidas pelo Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS;
3. No atendimento direto para famílias, o repasse deverá ser feito por meio dos CRAS.

No caso específico do FMAS, caberá a ele a incumbência de cadastrar as entidades beneficiadas, receber e atestar a quantidade e qualidade dos produtos, distribuir para as entidades cadastradas e prestar contas junto à CONAB, MDS ou órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União – CGU – e Tribunal de Contas da União – TCU, ou outros. Os representantes dos FMAS também deverão enviar e manter atualizada a documentação com relação às entidades cadastradas, faixa etária e número de pessoas atendidas junto à CONAB e ao MDS. O documento reforça o pedido de atenção para as entidades que apenas repassam os alimentos para as famílias, pois o cuidado deveria ser redobrado; em acréscimo, exigia-se o cadastro das famílias e a prestação de contas de todo alimento doado.

O documento ainda sinaliza sobre o Termo de Recebimento e Aceitabilidade e as pessoas autorizadas a assiná-lo. Na prestação de contas, deverá ser entregue o “Relatório de Entrega”, as notas fiscais das organizações dos agricultores, os recibos das entidades que retiraram produtos no FMAS. Além disso, toda essa operação deverá ser validada e atestada por um Conselho Municipal de Controle Social (Saúde, Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Alimentação Escolar).

O documento destaca as três categorias profissionais que contribuem para o PAA ser bem implementado, na escala local: agente de ATER, nutricionista e

[226] O Mesa Brasil SESC é uma rede nacional de bancos de alimentos contra a fome e o desperdício. Trata-se essencialmente de um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, baseado em ações educativas e de distribuição de alimentos excedentes ou fora dos padrões de comercialização, mas que ainda podem ser consumidos.

assistente social. O(a) primeiro(a) é quem deverá avaliar se são realmente os produtores beneficiados que plantam e entregam seus alimentos; o(a) segundo(a) deverá avaliar e atestar a qualidade dos alimentos que serão recebidos e ajudar no direcionamento para quem vai receber e consumir; e o(a) terceiro(a) é quem deverá avaliar qual entidade é que realmente tem maior necessidade de receber as doações, além de dar prioridade para as entidades que cozinham o alimento no local.

Nesse caso, as mudanças que mais chamam a atenção é a maior participação das unidades recebedoras, já no momento da elaboração da proposta (a qual não existia anteriormente, como no processo de entrega e controle dos produtos) e a regulamentação dos procedimentos para eventuais trocas de produtos, um dos fatores de maior dificuldade na operacionalização do programa, no nível local.

No sitio do MDS[227] é possível consultar as entidades e órgãos municipais que estão cadastrados e prestam serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. Dessa forma, somente essas entidades é que estariam legalmente autorizadas a receber ou distribuir os produtos do PAA, na modalidade Doação Simultânea, como destacado no Quadro 13.

O município de Adamantina contava com oito (08) entidades cadastradas, no ano de 2016: CRAS, CREAS, Instituição Solidária Carlos Pegoraro, Lar dos Velhos – Sociedade São Vicente de Paulo, Lar Cristão de Meninas de Adamantina, Centro de Atendimento à Criança e Adolescente, Instituto de Assistência ao Menor – Santo Cheraria e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de Adamantina.

Já o município de Paulicéia contava com três entidades: CRAS, Centro de Convivência do Idoso de Paulicéia e Centro de Atendimento a Criança e Adolescente de Paulicéia. Por sua vez, o município de Tupi Paulista computava 5 entidades: CRAS, Asilo São Vicente de Paulo, Serviço Social Paroquial de Tupi Paulista, Lar Espírita Assistencial Irmã Scheila e APAE.

Com relação aos órgãos municipais cadastrados junto ao CadSuas, verifica-se que são os mesmos, nos três municípios pesquisados: Prefeitura Municipal, Secretaria ou Coordenadoria de Assistência Social; Fundo Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Assistência Social; e Câmara Municipal.

[227] Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas> Acesso em: 06 jan. 2016.

Quadro 13- Entidades da Rede Socioassistencial Cadastradas junto ao CadSUAS nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, no ano de 2016

Adamantina	**Paulicéia**	**Tupi Paulista**
CRAS	CRAS	CRAS
CREAS	Centro de Convivência do Idoso de Paulicéia	Asilo São Vicente de Paulo
Instituição Solidária Carlos Pegoraro	Centro de Atendimento à Criança e Adolescente de Paulicéia	Serviço Social Paroquial de Tupi Paulista
Lar dos Velhos – Sociedade São Vicente de Paulo	-	Lar Espírita Assistencial Irmã Scheila
Lar Cristão de Meninas de Adamantina	-	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de Tupi Paulista
Centro de Atendimento à Criança e Adolescente	-	-
Instituto de Assistência ao Menor “Santo Cheraria”	-	-
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de Adamantina	-	-

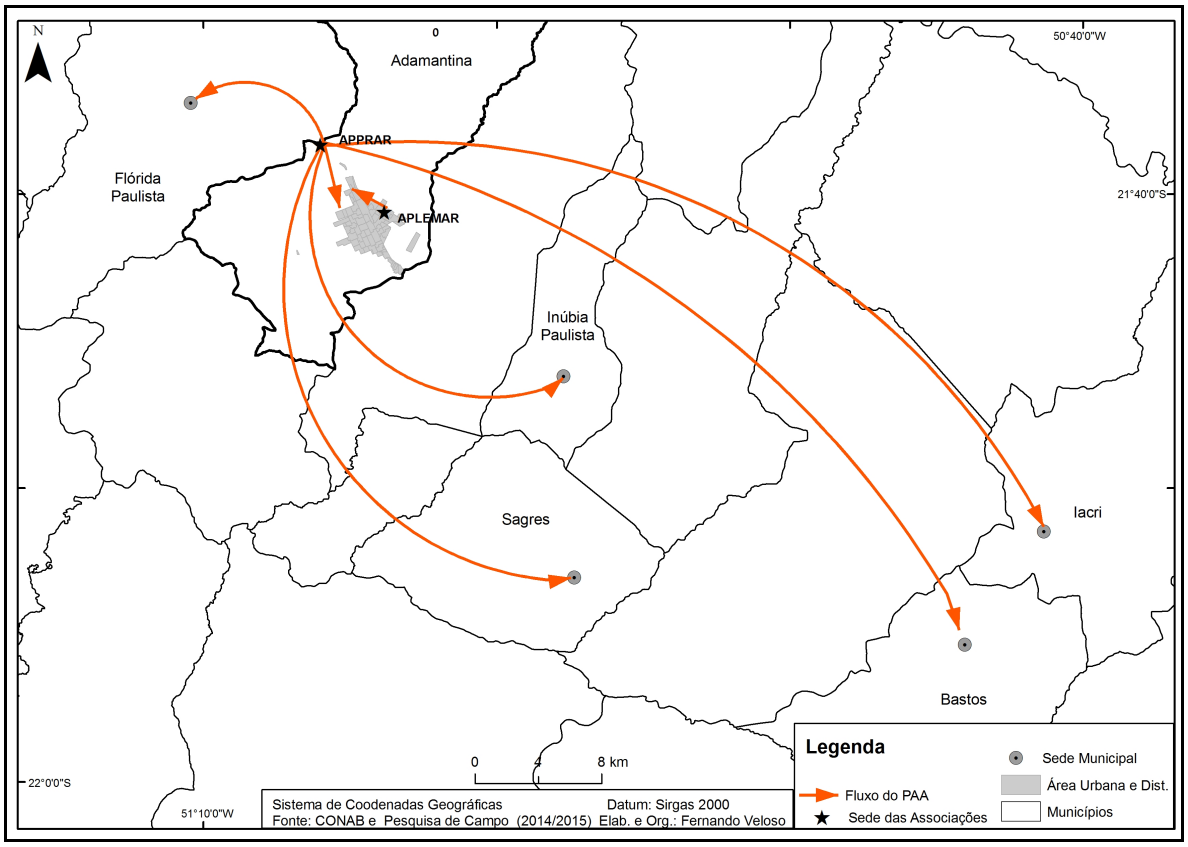
Fonte: CadSUAS/MDS (2016). **Org.:** Fernando Veloso.

Existem outras entidades que prestam serviço de assistência social e caridade, nos municípios pesquisados; mas estas, depois das mudanças nas regras do PAA, não podem mais receber produtos de maneira direta, somente por meio das entidades ligadas ao poder executivo municipal.

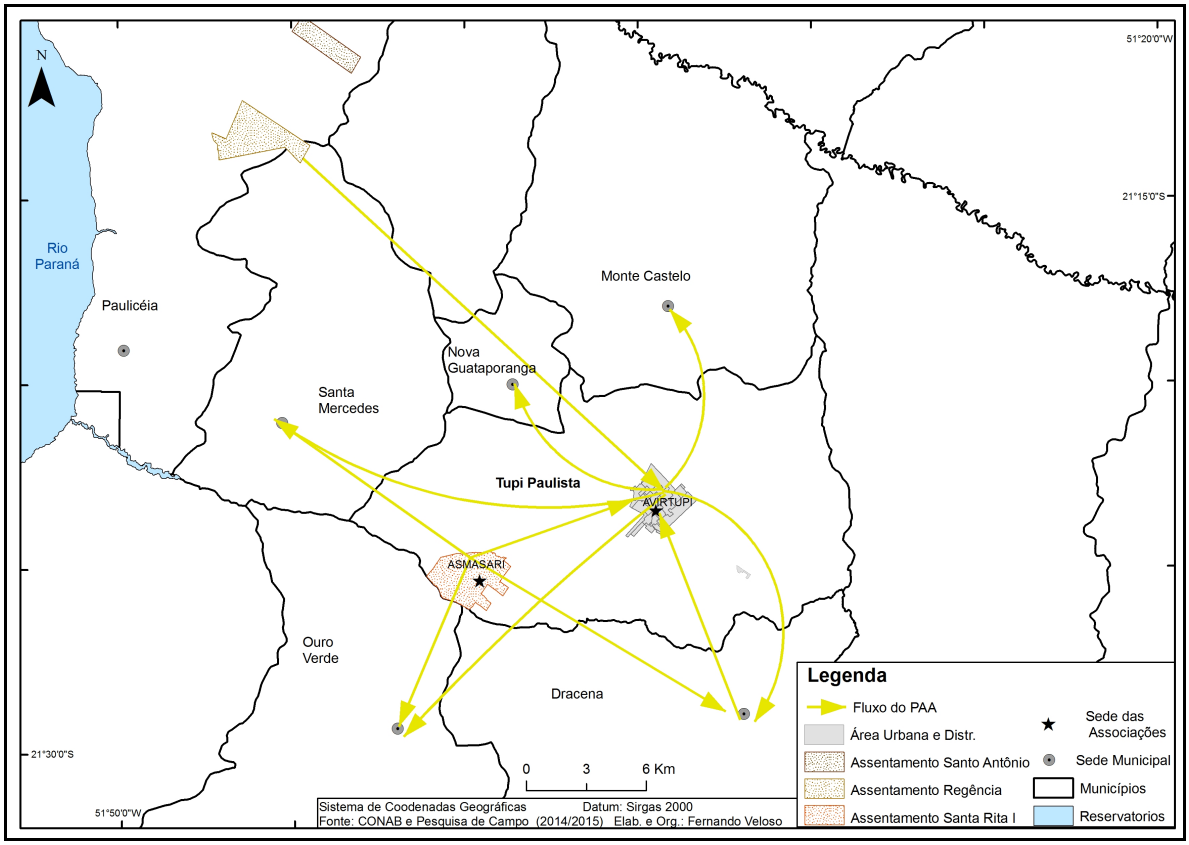
Marteleto e Silva (2004) enfatizam que as redes, por si, só não permitem que a comunidade rompa com suas próprias fronteiras, embora, quando isso ocorre, seja fundamental para a construção de metas comuns e de confiança entre seus membros. Portanto, as redes ampliam as ligações com outras comunidades semelhantes e o alcance de suas ações. No caso dos mercados institucionais, essas pontes foram estabelecidas com instituições e entidades de outros municípios que recebem os produtos dos agricultores familiares.

Todavia, a mudança na normativa da CONAB gerou implicações principalmente na distribuição dos produtos. Anteriormente, as distribuições eram feitas até mesmo para entidades de outros municípios do entorno ou mais distantes (ver Mapas 11,12 e 13), porém, com as mudanças nas normativas, as entidades tiveram que se adequar para receber os produtos.

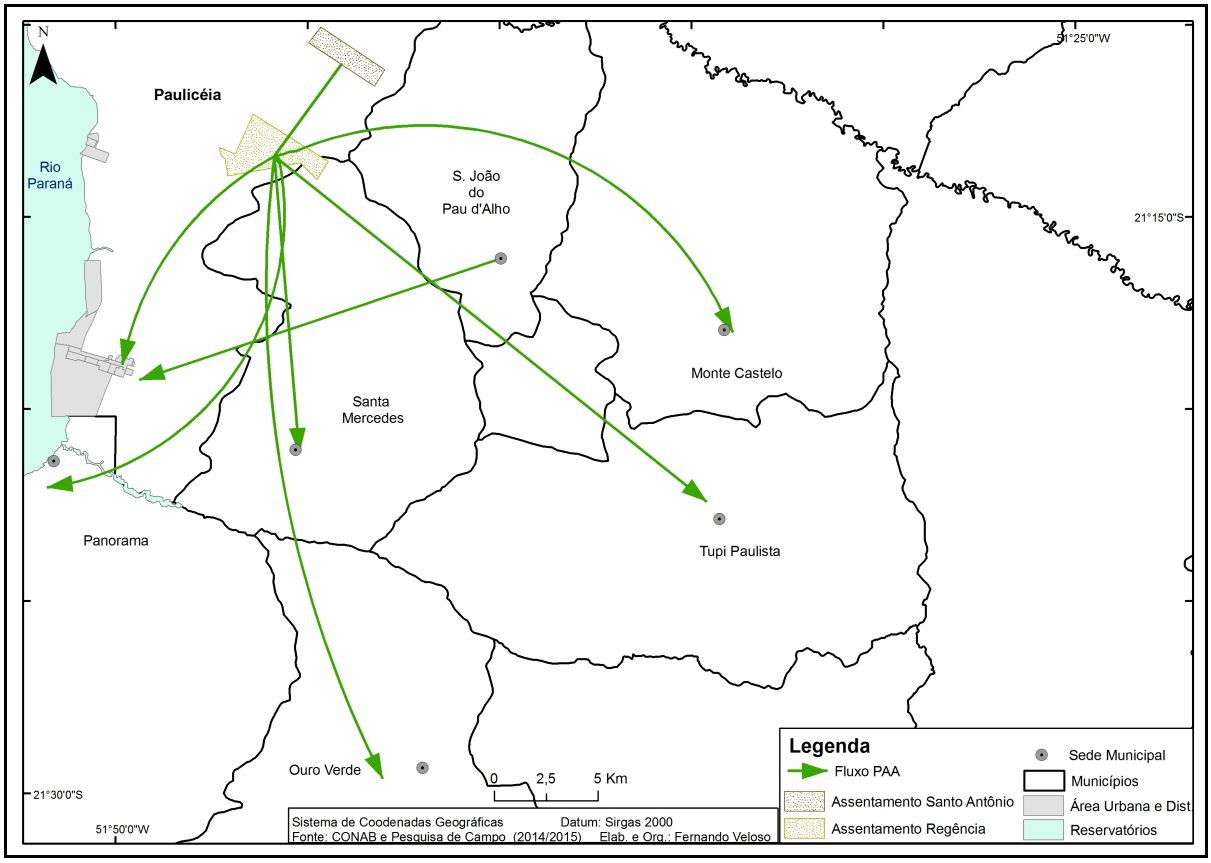
Mapa 11- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Adamantina entre os anos de 2009 e 2013



Mapa 12- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Tupi Paulista entre os anos de 2006 e 2013



Mapa 13- Fluxos do PAA Doação Simultânea das associações de Paulicéia entre os anos de 2008 e 2012



Cabe destacar que a representação cartográfica dos fluxos do PAA não objetiva evidenciar volume de produtos negociados no programa da CONAB, mas denotar a rede de relações construída nos primeiros projetos, quando as associações eram responsáveis por entrar em contanto com as entidades, cadastrá-las e realizar a entrega da produção.

Em Adamantina, por exemplo, 11 entidades recebiam produtos do PAA, de forma direta, até o ano de 2013: Associação Anti-Alcoólica de Adamantina; APAE de Adamantina; Associação dos Renais Crônicos; Ave Cristo Centro de Aprendizagem e Vivência Espírita; Casa da Sopa Joanna de Angelis; Casa de Recuperação e Reintegração Social; Clínica de Repouso Nosso Lar; Conselho Particular de Adamantina da Sociedade São Vicente de Paulo; Instituto de Assistência ao Menor de Adamantina "Santo Cheraria"; Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Adamantina; e Lar Cristão de Meninas de Adamantina.

Além dessas instituições do próprio município, o PAA de Adamantina atendia, até o ano de 2013, entidades de outros municípios, como Lucélia, Inúbia Paulista, Bastos, Iacri, Sagres e Flórida Paulista, conforme mostrado no Mapa 11. Ou seja,

percebemos que a rede de relações de distribuição dos produtos do PAA, em Adamantina, era bem ampla, uma vez que atendia, juntamente com municípios vizinhos, como Flórida Paulista e Lucélia, outros mais distantes, como Inúbia Paulista, Sagres, Iacri e Bastos.

Por sua vez, no município de Tupi Paulista, dentre as entidades que recebiam diretamente os produtos do PAA, estavam: Asilo São Vicente de Paulo; APAE; Associação de Pais e Mestres - APM das Escolas Municipais (Emília Diogo do Amaral; Ana Thereza Copetti Ferreira; Leônidas Ramos de Oliveira, Geny Barbosa Genovez); APM da Escola Estadual de Tupi Paulista; Associação Espírita André Luiz; Grupo de Apoio ao Paciente Oncológico (GAPO); Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Tupi Paulista; Lar Espírita Assistência Irmã Scheila – LEAIS; Movimento Espírita Caminheiros no Amor; Serviço Social Paroquial de Tupi Paulista; e Sociedade Casa da Criança de Tupi Paulista, conforme representado no Mapa 12.

No município de Tupi Paulista, assim como ocorria em Adamantina, os projetos das três associações fornecedoras também atendiam as instituições de outros municípios vizinhos, como Monte Castelo, Nova Guataporanga, Santa Mercedes, Ouro Verde e Dracena.

É oportuno enfatizar que Tupi Paulista recebia igualmente produtos do PAA de outros municípios, como Dracena e Paulicéia. Tal fato evidencia as ligações em rede que as entidades e os agricultores estabeleceram, na distribuição dos produtos, extrapolando as fronteiras municipais, tanto na distribuição como no recebimento.

Já em Paulicéia, o PAA, na Modalidade Doação Simultânea, atendia um menor número de entidades do próprio município e priorizava as entidades de outras localidades. Tal fato ajuda a explicar a dificuldade de conexão dos agricultores e dos agentes locais, na operacionalização do programa. Dentre as entidades que receberam produtos em Paulicéia, até o ano de 2012, estavam: APM da Escola Estadual Raquel Jane Miranda; Creche Municipal Aparecido Giacomazzi; e Escola Municipal Gilberto Barros.

Os produtos do PAA de Paulicéia foram destinados, até o ano de 2012, para as entidades dos municípios de Panorama, Ouro Verde, Santa Mercedes, Monte Castelo e Tupi Paulista. Por sua vez, as entidades de Paulicéia recebiam produtos pelo projeto do PAA de São João do Pau d’Alho, conforme representado no Mapa 13.

De acordo com os agricultores familiares do assentamento Regência, uma das maiores dificuldades com o programa sempre foi a entrega dos produtos, visto que o PAA foi reativado somente no ano de 2014, após a Prefeitura Municipal firmar parceria, comprometendo-se a enviar um caminhão para a coleta semanal dos produtos. Nos projetos do PAA dos anos anteriores (2008-2012), as entidades, sobretudo as ligadas às Igrejas Evangélicas de Ouro Verde e Panorama, enviavam caminhões fretados até os assentamentos de Paulicéia, para retirar os produtos.

Esse cenário sofreu alterações, com as mudanças na forma de distribuição dos produtos. A Superintendência Regional da CONAB no estado de São Paulo determinou que, a partir do ano de 2013, os municípios que recebessem os produtos deveriam criar o Banco de Alimentos, de sorte a centralizar e distribuir os alimentos por meio dos FMAS.

Nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, os gestores municipais chamaram esse local para recepção e entrega de produtos de Banco de Alimentos; já em Paulicéia, não foi criado formalmente o Banco, apenas se adaptou a entrega à estrutura do Fundo Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, as Prefeituras de Adamantina e Tupi Paulista encaminharam projeto de Lei ao poder legislativo e criaram formalmente o Banco de Alimentos. Nos dois municípios, esse Banco é gerido por um funcionário do quadro ligado aos cargos comissionados (pela Secretária Municipal de Desenvolvimento e Ação Social em Tupi Paulista e pelo Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente em Adamantina), em que se adaptou/improvisou alguma estrutura já existente nessas localidades.

O que os gestores afirmam ser o Banco de Alimentos é apenas o local de pesagem e distribuição dos produtos do PAA. Todavia, com base nessa primeira medida, é permitido às Prefeituras Municipais participar de editais que destinam recursos federais às ações de segurança alimentar e nutricional, junto ao MDS, e construam estruturas físicas e equipamentos necessários ao funcionamento dos Bancos de Alimentos.

Para o MDS, o projeto Banco de Alimentos[228] é uma iniciativa que integra a Rede Operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Tem como foco o recebimento de alimentos considerados impróprios para a comercialização, no atacado e varejo municipal, e/ou adquiridos da agricultura familiar, por meio de programas governamentais. Assim, o Banco de Alimentos recebe os gêneros alimentícios, seleciona, eventualmente processa, embala e distribui para as entidades assistenciais do SUAS (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Unidades Escolares). Esses alimentos podem ser distribuídos tanto em refeições prontas como no repasse as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

De acordo com o MDS, o projeto Banco de Alimentos tem abrangência nacional e são considerados beneficiários prioritários os municípios com população acima de 100 mil habitantes. Outros critérios serão levados em consideração na análise dos editais, tais como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M); Índice de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN); região onde se localiza o município; percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família; participação em outros programas de segurança alimentar e nutricional (PAA e PNAE), entre outros.

Conforme disponível no *site* do MDS, até setembro de 2014 estavam em funcionamento no país apenas 67 unidades de Banco de Alimentos apoiadas pelo MDS, que distribuem anualmente 39 mil toneladas de alimentos.

A determinação da CONAB para o poder público municipal assumir a responsabilidade na distribuição dos produtos, seja pela criação do Banco de Alimentos, seja pelos FMAS, fez com que a dimensão política na escala local tivesse maior peso nas decisões da distribuição. Por outro lado, como consequência indireta, as entidades de outras localidades que recebiam produtos deixaram de ser beneficiadas pelo PAA.

A título de exemplo, podemos citar os casos de Adamantina e Tupi Paulista, em que as propostas de renovação dos projetos já estavam atrasadas (ano de 2014)

[228] O MDS lança os editais para as prefeituras se inscreverem, quando houver interesse. O Edital de seleção pública prevê o apoio para implantação de novas unidades, ou reformas para unidades que não receberam apoio, quando foram executadas, além da aquisição de equipamentos e materiais permanentes e de consumo. Após a implantação das unidades, os governos municipais e estaduais devem estruturar equipe técnica específica para o planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no Equipamento e assumirem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos serviços, podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda.

e os agricultores familiares e associações pressionando a Secretaria da Agricultura Municipal, Casa da Agricultura e Prefeitura Municipal, de modo que os Bancos de Alimentos, nessas duas localidades, foram criados “a toque de caixa”.

8.2 Banco de Alimentos de Tupi Paulista

No município de Tupi Paulista, o Banco de Alimentos foi criado pela Lei municipal nº 3.483, de 17/12/2013. Segundo a referida Lei, o objetivo do Banco de Alimentos, no artigo 2º, conforme as orientações do MDS, é

> [...] captar doações de alimentos e promover sua distribuição, diretamente ou através de entidades previamente cadastradas às pessoas e/ou famílias em estado de vulnerabilidade alimentar e nutricional, assistidas ou não, por entidades assistenciais, contribuindo diretamente para a diminuição da fome. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TUPI PAULISTA, 2013, s/p.)

A gestão do Banco de Alimentos coube ao município, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, juntamente com a Secretaria Municipal de Agricultura, as quais deverão organizá-lo e estruturá-lo, fornecendo apoio administrativo, técnico e operacional. O Banco de Alimentos deverá ser gerido na forma de fundo público, utilizando o número do Castrado Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do Fundo Municipal de Assistência Social.

Os responsáveis pelo Banco de Alimentos Municipal deverão determinar critérios de coleta e distribuição de gêneros alimentícios, da fiscalização a ser exercida, como também o credenciamento e o acompanhamento das entidades e/ou famílias beneficiárias devidamente cadastradas.

Em acréscimo, o artigo 4º da Lei Municipal fixa que o Banco de Alimentos tem como finalidade coletar, recondicionar e armazenar produtos e gêneros alimentícios, perecíveis ou não, desde que em condições de consumo, provenientes de:

> a) doações de estabelecimentos comerciais e industriais ligados à produção e comercialização, no atacado ou no varejo, de produtos e gêneros alimentícios;
> b) doações das apreensões por órgãos da Administração Municipal, Estadual ou Federal, resguardada a aplicação das normas legais [...] (TUPI PAULISTA, 2013, s/p.).

A Lei ainda sinaliza, no artigo 3º, que fica vedada a comercialização dos alimentos doados e coletados pelo Banco de Alimentos. Acrescenta, no mesmo artigo, parágrafo único, a proibição da distribuição de alimentos diretamente às

famílias que comprovem baixa renda, nenhuma renda ou na condição de vulnerabilidade social e também para organizações não governamentais que não estejam devidamente cadastradas como beneficiárias no Banco de Alimentos.

Outra questão destacada na Lei é a determinação no seu artigo 5º, indicando que participará, sempre que possível, da equipe de coleta e distribuição, um profissional legalmente habilitado para aferir e atestar a qualidade dos produtos alimentícios *in natura*, industrializados ou preparados em condições próprias para o consumo.

Na prática, não é bem isso que vem ocorrendo. O trabalho de recebimento e pesagem é feito por um técnico agrícola cedido pela Secretaria Municipal de Agricultura. Quem geria o Banco de Alimentos é a Secretaria Municipal de Assistência Social, uma vez que a estrutura que foi feita/adaptada se situa na garagem do prédio dessa Secretaria, ou seja, uma estrutura improvisada para receber os produtos, bem distante do que o MDS regulamenta.

Nas entrevistas com os agentes municipais da Casa da Agricultura e da Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Municipal do município de Tupi Paulista, verificamos que existiram algumas divergências na instalação e a situação da atual gestão do Banco de Alimentos Municipal.

Na visão do representante da CATI de Tupi Paulista,[229] não seria preciso criar mais uma estrutura no município (Banco de Alimentos), pois o próprio Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – teria condições de fazer esse trabalho, em parceria com as outras secretarias. Além disso, o entrevistado apontou que o próprio FMAS já teria a população cadastrada, com relação à insegurança alimentar.

Segundo o entrevistado, a ideia inicial era instalar o Banco no próprio prédio da Casa da Agricultura, mas, como este é do governo estadual, seria necessário fazer uma cessão de uso para a Prefeitura Municipal e as adaptações necessárias. Salientou, ainda, que se trata de um processo complexo e demorado, por isso, o Banco de Alimentos foi instalado na Secretaria de Assistência Social. Nesse caso, evidencia-se uma das dificuldades relacionadas às escalas (estadual e municipal).

Diante disso, a entrega dos produtos pelos agricultores passou a ser centralizada no prédio da Secretaria Municipal de Assistência, onde é feita a pesagem, separação e distribuição dos produtos. Cabe ressaltar que, no momento

[229] Entrevista realizada no dia 13/08/14.

de realização da pesquisa de campo, as entregas dos produtores eram realizadas às segundas, quartas e sextas-feiras, e a distribuição para as entidades ocorria às terças e sextas-feiras.

A Assistente Social da Prefeitura Municipal de Tupi Paulista relatou, em entrevista,[230] que o Banco de Alimentos entrou em operação em fevereiro de 2014. Foi adequada uma balança para pesagem e caixas para acondicionamento dos produtos, conforme ilustrado na Figura 59, tendo sido designados, pela Prefeitura, quatro funcionários para auxiliar no funcionamento,[231] sendo um técnico agrícola, uma assistente social, uma nutricionista e um agrônomo. Apontou, ainda, que no começo foi meio problemático, uma vez que toda mudança gera certo desconforto, tanto por parte dos funcionários envolvidos como pelos agricultores familiares.

A entrevistada mencionou que, quando os agricultores familiares entregavam os produtos diretamente nas entidades, existiam problemas, porque parte delas recebia maior quantidade de produtos e outras, um volume menor. Também não havia fiscalização quanto à pesagem. Tratava-se de uma relação de confiança entre os agricultores e os representantes das entidades, os quais apenas assinavam os romaneios, certificando que tinham recebido os produtos. Afirmou que as entidades em situação irregular junto ao MDS não foram incluídas no Banco de Alimentos.

De acordo com o documento obtido junto à Assistente Social (ver Anexo), o Fundo Municipal de Assistência Social possuía, em julho de 2014, um total de 1.492 pessoas cadastradas para receber produtos do PAA, como demonstrado na Tabela 21.

Dentre as entidades com mais pessoas cadastradas no município de Tupi Paulista, destacavam-se o CRAS, com 799, e o Espaço Amigo – LEAIS –, com 285. O Serviço Social Paroquial de Tupi Paulista atendia 242 pessoas; na sequência, aparecia a APAE, com 115, o Asilo São Vicente de Paulo, com 27, e, por fim, o Grupo de Apoio ao Paciente Oncológico – GAPO –, com 24 pessoas.

O maior público atendido se encontrava na faixa etária de 24 a 65 anos, com 788 pessoas; depois vinham as crianças com menos de 6 anos e de 7 a 14 anos que, somadas, correspondiam a 428 indivíduos; em seguida, as pessoas acima dos 65 anos, com 141; e, por fim, na faixa etária de 15 a 23 anos, 135 pessoas.

---

[230] Entrevista realizada no dia 13/08/14.

[231] No município de Tupi Paulista, não houve contratações de funcionários para gerir o Banco de Alimentos, mas se teve o acúmulo de função, por parte dos servidores municipais designados.

Tabela 21- Entidades e total de pessoas, por faixa etária, que recebem os produtos do PAA no município de Tupi Paulista

Faixa Etária	Serviço Social Paroquial	Espaço Amigo - LEAIS	Asilo São Vicente	CRAS	GAPO	APAE
Menos de 6 anos	20	160	0	20	0	13
de 7 a 14 anos	26	125	0	47	0	17
de 15 a 23 anos	28	0	0	82	0	25
de 24 a 65 anos	121	0	0	600	10	57
Acima de 65 anos	47	0	27	50	14	3
Total	**242**	**285**	**27**	**799**	**24**	**115**

Fonte: FMAS de Tupi Paulista (2014). **Org.:** Fernando Veloso.

A Assistente Social de Tupi Paulista ressaltou, na entrevista, que somente as famílias cadastradas junto ao CRAS e que possuíam o NIS (Número de Identificação Social) no Cadastro Único para Programas Sociais CadÚnico do Governo Federal[232] recebiam os produtos. Segundo ela, o programa atendia todas as famílias em situação de vulnerabilidade social do município. Apontou que, anteriormente, a Secretaria recebia muitos pedidos de cestas básicas e, com o Banco de Alimentos, a procura diminuiu cerca de 80%.

Nesse sentido, conforme dados do CadÚnico do MDS, Tupi Paulista contava com 2.038 pessoas no ano de 2014, que correspondia a 16,2% da população residente, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010. Se compararmos com os números de pessoas atendidas pelas informações do FMAS de Tupi Paulista, o Programa da CONAB assistia, no ano de 2014, 64,6% da população recenseada pelo CadÚnico.

Depois da centralização, a Assistente Social entrevistada relatou que procurava enviar produtos convenientes ao perfil da entidade atendida, levando em consideração a presença de crianças, adolescentes e idosos. Afirmou ainda que a CONAB pedia que fossem priorizadas as entidades que processassem os produtos e servissem as refeições no local, mais do que a entrega direta dos produtos para as famílias.

Além das entidades que preparam os produtos para servir refeições, Tupi Paulista dispunha da distribuição direta para as famílias, feita por meio do Serviço Social Paroquial de Tupi Paulista, conforme ilustrado na Figura 60, e pela Igreja

[232] Cabe enfatizar que o CadÚnico do MDS é a porta de entrada dos benefícios sociais do Governo Federal.

Evangélica Quadrangular. Esses projetos reúnem pessoas voluntárias que realizam a separação e distribuição dos produtos para as famílias, todas as terças-feiras, pelo Serviço Paroquial e, nas sextas-feiras, pela equipe da Igreja Quadrangular, ambas no período da manhã.

Numa visita ao município de Junqueirópolis[233], conversando com o Setor de Assistência Social, foi asseverado que esse trabalho voluntário na distribuição dos produtos gerava também transtornos e inúmeras reclamações das pessoas que faziam a retirada dos produtos.[234] Segundo a representante, como as Prefeituras Municipais não dispunham de funcionários para fazer a distribuição, dificilmente era feito o controle, ou seja, em algumas situações, as pessoas se aproveitavam do "voluntarismo" das entidades ligadas às Igrejas e às associações de bairro que fazem a distribuição dos produtos, em benefício próprio ou mesmo priorizando vizinhos e parentes, na separação e distribuição dos produtos.

Além disso, para a entrevistada, seria oportuno que os agricultores e as associações consultassem o Banco de Alimentos quanto aos tipos de produtos que têm maior ou menor demanda, antes de finalizar a proposta junto à CONAB. Outra questão apontada é a importância da regularidade na entrega dos produtos e que o projeto pudesse ser executado ao longo do ano, sem interrupção na distribuição. Nesse caso, destacou que os produtores intensificam, em determinados períodos, a entrega dos produtos, para preencherem rapidamente suas respectivas cotas.

Ademais, a entrevistada se mostrou desfavorável à troca de produtos pelos agricultores e que isso deveria ser proibido ou visto com maior rigor pela CONAB. Segundo a entrevistada, os produtores entregam o que é mais fácil de cultivar e "não dá muito trabalho para produzir", como, por exemplo, mandioca e abóbora.

Na opinião da Assistente Social de Tupi Paulista, a troca e a substituição só poderiam ocorrer numa eventualidade, sobretudo considerando as condições climáticas. Esse fato gerava sobrecarga de determinados produtos e, consequentemente, a falta de outros.

---

[233] Entrevista realizada no dia 27/04/16. Tal informação é extremamente relevante, pois, mesmo Junqueirópolis não se constituindo em recorte territorial da pesquisa, denota problemas na distribuição dos produtos do PAA. O fato de repassar a incumbência na distribuição para os projetos ligados às Igrejas não torna o poder público isento da responsabilidade de maior fiscalização e controle na distribuição dos produtos.

[234] As famílias beneficiárias com o PAA, em Tupi Paulista, relataram alguns problemas na retirada dos produtos, os quais serão tratados mais adiante.

Figura 59- Caixas para acondicionar os produtos do PAA e balança digital no Banco de Alimentos em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2011. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 60- Distribuição dos produtos do PAA no Serviço Social Paroquial em Tupi Paulista

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Cedida pela Secretaria de Assistência Social de Tupi Paulista.

Mesmo com essa sobrecarga de determinados produtos, em certas épocas do ano, a mesma fez questão de afirmar que não havia desperdício, pois tudo o que os produtores entregam eles conseguiam distribuir. Enfatizou ainda que as entidades faziam polpa e congelavam determinado tipo de fruta, quando recebem maior quantidade que a demanda, citando a acerola como exemplo. Somente entre os meses de junho e julho de 2014, foram entregues 11.846 kg de alimentos pelos agricultores familiares de Tupi Paulista.

A Assistente Social e o Técnico Agrícola que recebiam os produtos fizeram questão de aludir à boa qualidade dos produtos entregues no Banco de Alimentos, especialmente pelos agricultores familiares do Assentamento Santa Rita I. Quando um produto apresentava algum tipo de problema, o agricultor era rapidamente comunicado, para que este procurasse melhorar ou mesmo substituir o produto.

Na avaliação da Assistente Social, antes da instituição do Banco de Alimentos, existia o uso político na distribuição dos produtos do PAA, em Tupi Paulista, de sorte que os alimentos doados não iam somente para as pessoas que mais necessitavam. Também salientou ter conhecimento de produtores que tinham cota e não entregavam os produtos, entretanto, recebiam o dinheiro da CONAB.

Ainda fez questão de destacar, na entrevista, que a prioridade tem que ser dada para os Bancos de Alimentos e Fundos Municipais de Assistência Social, e não para os Fundos de Solidariedade dos Municípios, os quais são geralmente administrados pelas primeiras damas, sendo que, nestes últimos, o critério utilizado, na maioria das vezes, não é técnico, mas político. Deu como exemplo o município de Ouro Verde, em que o Fundo de Solidariedade é quem recebe e distribui os produtos para as famílias.

Ainda refletindo sobre o Banco de Alimentos do município de Tupi Paulista, a nutricionista responsável pela alimentação escolar[235] arrolou alguns problemas, tanto na estrutura como na distribuição dos alimentos.

A nutricionista ressaltou que participou das primeiras reuniões para articulação e montagem do Banco de Alimentos e, por isso, foi indicada para ajudar na implantação. Nesse caso, salientou que, para o funcionamento ideal desse órgão municipal, a Prefeitura deveria contratar uma nutricionista para ser responsável pelo controle dos produtos do Banco de Alimentos, mas isso ainda não havia ocorrido

[235] Entrevista realizada no dia 07/10/14.

(em outubro de 2014). Assim, acrescentou à sua carga horária de 20 horas semanais, somadas à sobrecarga de trabalho devido ao Programa da Alimentação Escolar, inviabilizando a execução de mais um trabalho.

Quanto à sua opinião sobre o Banco de Alimentos, ressaltou que o espaço utilizado (uma garagem improvisada) não tem estrutura para receber os produtos. Para ela, deveria ser construído um prédio próprio e adequado, com pias de higienização para os produtos, local fechado para o armazenamento, sobretudo nos dias de chuva, caixarias suficientes para a armazenagem dos alimentos etc. Em uma das visitas que fez, observou que não havia caixas suficientes e, por isso, alguns produtos ficavam em contato direto com o chão, à espera das entidades para retirá-los, situação que se agravava quando chovia.

Outra questão colocada pela nutricionista diz respeito ao uso político do programa, já que funciona no Setor de Assistência Social. Nesse caso, ressalvou que existe uma disputa para manter o Banco de Alimentos entre os setores de Assistência Social e Casa da Agricultura. Por isso, defende a ideia de que o Banco deveria ser construído num local próprio, com estrutura física e funcionários necessários para receber, pesar, lavar, acondicionar e distribuir de forma correta os alimentos.

8.3 Banco de Alimentos de Adamantina

Como ocorreu em Tupi Paulista, em Adamantina, o Banco de Alimentos também foi criado, utilizando-se do CNPJ do Fundo Municipal de Assistência Social. O Banco de Alimentos Municipal foi implementado pela Lei nº 3.569, de 18/07/2013, a qual estabelece, no artigo 1º, que este tem como objetivo principal

> [...] a coleta e o recondicionamento de alimentos sólidos ou líquidos doados nos termos da presente Lei, bem como a sua distribuição para as entidades beneficentes e ele cadastradas ou para famílias que necessitem de suplementação alimentar. (ADAMANTINA, 2013, s/p).

Além disso, a Lei, nesse mesmo artigo 1º, aponta objetivos mais amplos para o Banco de Alimentos Municipal, tais como: promover pesquisas e/ou debates relacionados à fome e instrumentos necessários para erradicá-la; estabelecer intercâmbio com entidade nacionais e internacionais que operem nesse mesmo objetivo; oferecer cursos de capacitação para difundir técnicas de redução e/ou

eliminação de desperdícios de alimentos; firmar convênios e parcerias com organismos públicos ou privados; e fornecer estágio para alunos de graduação.

Com relação aos critérios de distribuição dos produtos do Banco Municipal de Alimentos, a Lei determina as prioridades, a necessidade de avaliação das famílias beneficiárias semestralmente e eventuais punições:

> Artigo 6º - Os alimentos doados e coletados pela coordenadoria do presente Programa serão distribuídos às entidades e/ou associações beneficentes que a ele sejam cadastrados como beneficiários, as quais ficam expressamente proibidas de comercializá-los a terceiros ou diretamente às famílias que comprovem baixa renda, nenhuma renda ou condição de vulnerabilidade social, de acordo com os critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo na regulamentação da presente Lei.
> § 1º - As famílias inscritas no presente Programa receberão as doações de que trata esta Lei, durante o período de 06 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, mediante avaliação das suas reais necessidades e condições financeiras, o que ficará a cargo da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.
> § 2º - Fica vedada a concessão dos benefícios desta Lei a duas ou mais pessoas de uma mesma instituição familiar, sob pena de cancelamento das doações e do cadastro da entidade beneficente, responsável pela escolha da família, junto à coordenadoria do Programa. (ADAMANTINA, 2013, s/p).

Assim, como em Tupi Paulista, o Banco de Alimentos de Adamantina está vinculado à Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente e à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. A gestão do Banco de Alimentos será exercida por Conselho Gestor,[236] composto por diversos setores e segmentos municipais (ADAMANTINA, 2013).

Embora sinalize a gestão por meio de um Conselho Gestor, o artigo 7º da Lei define que a efetiva Coordenação do Banco Municipal será de responsabilidade de um membro da Secretaria Municipal de Abastecimento e Meio Ambiente, prestando todo o apoio administrativo, técnico e operacional necessário ao seu funcionamento.

O Banco de Alimentos do município foi implantado na atual sede da APPRAR, no bairro rural Tucuruvi, e entrou em funcionamento em abril de 2014. A Secretaria

[236] A Lei aponta que o Conselho Gestor seria composto por dois representantes das seguintes instituições: Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Obras e Serviços; Associação Passiflora dos Produtores Rurais de Adamantina e Região - APPRAR; Associação dos Produtores de Leite de Adamantina e Região – APLEMAR; UNIFAI; Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI; usuários do Banco Municipal de Alimentos de Adamantina.

da Agricultura cedeu funcionários[237] para atuar na entrega e distribuição dos produtos, como fez a compra de caixas para acondicionar os produtos.

As associações do município de Adamantina terminaram o projeto do PAA, em outubro de 2013. Mesmo com a documentação pronta para ser enviada à CONAB, não puderam renovar o convênio, devido à demora na implantação do Banco Municipal de Alimentos.

Dentre as iniciativas que se destacam, estava o grande número de entidades que Adamantina conseguia atender, via PAA – cerca de 30 entidades –, extrapolando os limites municipais (ver Mapa 11). Com a obrigatoriedade da implantação do Banco de Alimentos Municipal, as entidades de outros municípios deixaram de receber os produtos do PAA de Adamantina.

Esse fato gerou sérios problemas para a distribuição dos produtos, pois os números do Programa da CONAB, em Adamantina, tiveram crescimento significativo em volume de recursos e no número de agricultores familiares participantes, sobretudo vinculados à APPRAR. Ou seja, no período em que o volume de produtos adquiridos pelo programa da CONAB de Adamantina aumentou, a produção deixou de ser enviada para outras localidades até então atendidas, com exceção do município de Bastos.

De acordo com o Secretário Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, responsável pelo Banco de Alimentos, em entrevista,[238] o local em que este foi implantado não era o mais adequado. Como principal problema, assinalou que o local é afastado do núcleo urbano e se referiu à dificuldade de algumas entidades para a retirada dos produtos. Segundo o entrevistado, a ideia é, no futuro, trazer a estrutura do Banco para a Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, a qual está sediada no Recinto Poliesportivo da cidade.

O Secretário da Agricultura Municipal declarou que as entidades e associações de bairros que estavam incluídas no Banco de Alimentos foram selecionadas pela Secretaria de Assistência Social. Destacou que 17.061 pessoas do município de Adamantina estavam cadastradas para receber produtos do PAA.

---

[237] Em Adamantina, também não houve contratação de servidores para trabalhar no Banco de Alimentos.

[238] Entrevista realizada no dia 11/02/2015.

Diferentemente de Tupi Paulista, em que o número de beneficiários do programa da CONAB era inferior ao de pessoas recenseadas pelo CadÚnico, em Adamantina, esses dados estavam discrepantes. No ano de 2014, Adamantina contava com 3.075 pessoas, no CadÚnico, representando 9,1% do total, segundo o Censo Demográfico do IBGE.

Em tese, no município de Adamantina, somente essa parcela da população estaria habilitada a receber os produtos do PAA, na modalidade Doação Simultânea, conforme as instruções normativas da CONAB e do MDS. Contudo, mais da metade da população residente do município – 17.061 pessoas, 50,5% do total –, poderiam receber os produtos do programa da CONAB, no ano de 2014/15 conforme o Banco de Alimentos/FMAS de Adamantina. Esses dados demonstram que 13.986 pessoas que não estavam cadastradas no CadÚnico não poderiam receber os produtos de forma direta, apenas se estivessem vinculados às entidades da rede sociassistencial.

De acordo com a lista obtida junto à Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, a qual geria o Banco de Alimentos Municipal, eram 23 as entidades cadastradas, que iam desde os CRAS e CREAS, passando por asilos, hospitais, escolas, projetos assistenciais ligados a igrejas e a organizações não governamentais, conforme indicado na Tabela 22.

Com relação ao número de pessoas atendidas pelas entidades cadastradas junto ao Banco de Alimentos de Adamantina, estes somavam, em fevereiro de 2015, um total de 8.183 pessoas. Diferentemente de Tupi Paulista, na lista fornecida pelo Banco de Adamantina, não se apresentava a faixa etária do público que recebia os produtos do PAA.

Já em relação às Associações de Moradores habilitadas para receber os produtos do PAA, em Adamantina, estas somavam 16, conforme mostrado na Tabela 23.

O número total de cadastrados nas associações de bairros era de 8.878 pessoas. Nesse sentido, o Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente frisou que todas as pessoas que recebiam produtos, mesmo pelas Associações de Bairro, estavam incluídas no CadÚnico do governo federal.

Conforme o entrevistado, a intenção era de aprimorar a distribuição pelas associações de bairro, já que faltam funcionários para fazer a fiscalização. Destacou

também que as associações de moradores têm que estar regularizadas para receber os produtos.

Tabela 22- Entidades e Número de Pessoas Cadastradas junto ao Banco de Alimentos Municipal de Adamantina (ano 2014/2015)

Entidades	Total de beneficiários
Associação dos Renais Crônicos - ARCA	147
APAE	217
Centro de Aprendizagem e Vivência Espírita	91
Clínica de Repouso Nosso Lar	144
CRAS - Ação Jovem	136
CRAS - Amigo do Idoso	136
CRAS - Programa Bolsa Família	52
CRAS - Projovem	2008
CRAS - Renda Cidadã	100
CREAS	416
CRERES	18
Fundo Social de Solidariedade	1699
Instituição Solidária Carlos Pegoraro "Casa do Garoto"	45
Instituto de Assistência ao Menor - Santo Cheraria	130
Lar Cristão de Adamantina	165
Lar dos Velhos de Adamantina	51
Pão de Santo Antônio	193
Projeto ASA	110
Santa Casa de Misericórdia de Adamantina	200
Associação Anti-Alcoólica	100
Casa da Sopa	60
EMEF Eurico Leite de Moraes	208
EMEF Teruyo Kikuta	430
EMEF Navarro de Andrade	862
Fundo Municipal de Saúde	62
Serviço de Assistência Social e Cultural Ebenezer	150
Sociedade São Vicente de Paulo	253
Total	**8.183**

Fonte: Banco de Alimentos de Adamantina/FMAS. **Org.:** Fernando Veloso.

Uma medida que estava sendo executada era a compra de sacolas retornáveis, com a inscrição do Banco de Alimentos, para serem entregues para as famílias que recebem produtos do PAA de Adamantina.

A Figura 61 ilustra o momento da entrega dos produtos do PAA por um agricultor vinculado a APPRAR na sede da Casa da Agricultura de Adamantina, no ano de 2011.

Tabela 23- Associações de Bairro e Número de Pessoas Cadastradas junto ao Banco de Alimentos do Município de Adamantina

Associações de Moradores	Total de beneficiários
Vila Freitas	281
Jardim Adamantina	2303
Jardim Brasil	210
Jardim das Alamandas	137
Jardim dos Poetas	163
Jardim Primavera	663
Jardim Paulista e Vila Nilza	1520
Lagoa Seca	237
Jardim Oiti e Jardim Tipuanas	479
Conjunto Habitacional Mario Covas	434
Jardim Acácias	786
Jardim Bela Vista	609
Jardim Ipiranga, América e Conjunto Palmeiras	216
Parque CECAP	110
Parque do Sol	385
Parque Residencial Itamarati	345
Total	**8.878**

Fonte: Banco de Alimentos de Adamantina/FMAS (2015). **Org.:** Fernando Veloso.

Na Figura 62, vêem-se os produtos do PAA acondicionados para serem distribuídos para as entidades na sede do Banco de Alimentos de Adamantina no mês de maio de 2014.

A representante da Secretaria de Assistência Social e Desenvolvimento Social, em entrevista,[239] assegurou que o Banco de Alimentos ainda era muito novo e que estava sendo adaptado, no decorrer do primeiro ano de funcionamento, mas que precisaria ser aprimorado. Quanto ao local de implantação do Banco de Alimentos, a representante explicitou que, por estar junto com a APPRAR, ficara localizado num espaço melhor para a atuação em conjunto com a Secretaria de Agricultura e a associação.

A entrevistada apontou que a Secretaria de Assistência Social entrou no comitê gestor do Banco, para fazer a pré-seleção das famílias que estavam recebendo os alimentos e para beneficiar quem realmente precisa. Ressalvou que, anteriormente, não existia essa seleção, acreditando-se na boa fé das pessoas.

[239] Entrevista realizada no dia 09/01/2015.

Figura 61- Entrega de produtos do PAA na sede da Casa da Agricultura de Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2011. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 62- Produtos do PAA no Banco de Alimentos de Adamantina

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Mencionou igualmente que foi feito o levantamento e cadastro de todas as entidades, associações de moradores, projetos assistenciais e do Fundo Social de Solidariedade de Adamantina. Salientou também que o Banco de Alimentos permitiu entregar produtos para toda a rede socioassistencial do município. Para ela, a inserção das famílias no CadÚnico era um processo lento, principalmente aquelas que estavam “invisíveis” ao serviço de assistência social de Adamantina

A Secretária de Assistência Social de Adamantina ressalvou que o município tinha uma gestão do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSEA) muito ativo, mas que, com a troca da presidência, as reuniões ficaram menos frequentes e as pessoas envolvidas se afastaram.

O representante da CATI de Adamantina, em entrevista, enfatizou que o Banco de Alimentos Municipal enfrentou alguns problemas na implantação, principalmente com a entrega e a distribuição dos produtos, no ano anterior (2014). Para ele, quando estavam sendo realizadas as reuniões para a montagem do Banco de Alimentos, as pessoas envolvidas no Conselho Gestor visitaram o Banco de Alimentos de Birigui, que funciona nos moldes exigidos pelo MDS.

Na visão do representante da CATI, o Banco de Alimentos teria que ter um papel mais criterioso e educativo para o produtor e, na realidade, não foi isso o que ocorreu. A Prefeitura designou apenas um técnico agrícola para ser responsável, fato que impediu maior eficiência do órgão municipal. Apontou ainda que, devido à importância do Banco de Alimentos para o município, a Prefeitura Municipal teria que investir, com a contratação de mais funcionários (assistente social) para cuidar da distribuição dos produtos para as famílias. O maior problema, nesse primeiro ano, ficou por conta da distribuição dos produtos, e isso precisava ser melhorado, avaliou o representante da CATI de Adamantina.

Como explicitaremos adiante, nas entrevistas com as famílias que recebiam os produtos do PAA, sobretudo em Adamantina, ficou evidente o problema da distribuição pelo perfil do público atendido.

8.4 Fundo Social de Solidariedade de Paulicéia

No segundo semestre de 2014, quando foi feita a pesquisa de campo, o PAA estava sendo reativado no município de Paulicéia. De acordo com o agrônomo da

Prefeitura,[240] os produtos do PAA eram levados para o Fundo Social de Solidariedade, que fica sediado na Coordenadoria Municipal de Assistência Social. Salientou que a Prefeitura passou a contribuir com o transporte dos produtos dos assentamentos (caminhão e funcionários) para fazer o controle, pesagem e coleta dos produtos.

A representante da Coordenadoria Municipal de Assistência Social[241] assinalou, em entrevista, que não existiam regras bem definidas para a qualidade e o controle dos produtos, o que trouxe dificuldades iniciais, ao receber os produtos no Fundo de Solidariedade. Para ela, o ideal seria fazer a distribuição por meio do Banco de Alimentos, mas a Prefeitura não teria como arcar com a construção do prédio, pela falta de recursos econômicos.

Ela informou, na entrevista, que o pessoal da Coordenadoria fizera um cadastro com as famílias carentes do município, foram feitas visitas e verificado se estas se encontravam no Cadastro Único e se recebiam algum tipo de benefício dos programas de governo, inicialmente com 50 famílias. Salientou também que havia algumas famílias que precisavam, mas, por algum tipo de problema ou mesmo vergonha de procurar a assistência, acabaram não sendo beneficiadas.

Conforme asseverou a representante entrevistada, o Projeto foi intitulado “Alimente-se Bem”, e as famílias receberam uma carteirinha, na qual constava o nome, número do documento de identificação e o Número de Identificação Social – NIS. A pessoa beneficiada, no momento de retirar os produtos, apresentava a carteirinha, para realizar o controle da entrega dos produtos. Na oportunidade, 84 famílias estavam cadastradas para receber os produtos do PAA, mas a meta era atingir 100 famílias.

Nos dados do CadÚnico de Paulicéia, constavam 1.732 pessoas, no ano de 2014. Ao comparar esses números com a população residente em Paulicéia, no ano de 2010, estavam cadastradas 27,3% do total. Entre os municípios pesquisados, Paulicéia contava com o maior percentual da população, recenseada em 2010, cadastrada no CadÚnico.

---

[240] Entrevista realizada no dia 30/07/14, com o representante da Agricultura, que estava há quatro (4) meses no cargo. O agrônomo era responsável pelo barracão de máquinas da Prefeitura e, eventualmente, prestava atendimento na Casa da Agricultura, a qual estava fechada desde 2013.

[241] Entrevista realizada no dia 30/07/14, com a representante da Coordenadoria Municipal de Assistência Social, que estava há cerca de um (1) ano no cargo.

De acordo com a entrevistada, a carteirinha tinha validade de três (3) meses e, após esse período, fazia-se uma atualização quanto à situação socioeconômica da família. Ressaltou que, no início, tiveram um pouco mais de trabalho nessa seleção e cadastro, mas isso trouxe vantagens na distribuição dos produtos.

A gestora da Assistência Social salientou que a prioridade na distribuição dos alimentos é dada às famílias, contudo, também estão cadastrados dois (2) projetos municipais (Criança Mais Feliz e Centro de Convivência do Idoso). Quando acontecia de ter alguma sobra de produtos, ela os enviava para esses projetos.

A distribuição dos produtos do PAA (ver Figura 63) para as famílias é realizada às terças-feiras, no período da tarde, pelos funcionários da Assistência e do CRAS e voluntários (3) que faziam a separação e distribuição para as famílias. A gestora fez questão de realçar que as famílias recebiam uma espécie de *kit* de alimentos (abobrinha, berinjela, mandioca, couve, cheiro verde, alface, cenoura, maxixe, uva), com cerca de 10kg de produtos.

Na Figura 64, temos a distribuição dos produtos para as famílias, no município de Paulicéia. A representante da Assistência Social frisou, na entrevista, que os produtos são de boa qualidade, aludindo à diversidade entregue (de 10 a 15 tipos de produtos para distribuição).

Todavia, apontou que já teve problemas com a qualidade de certos produtos, como, por exemplo, o limão cravo, que estava muito maduro e que acabou provocando perdas. A estratégia de querer dar um “jeitinho”, colocando as frutas boas por cima e as com qualidade inferior por baixo ou de produtos com qualidade inferior foi igualmente mencionada, mas que isso é feito por uma minoria dos produtores que entregavam no PAA.

Entretanto, a gestora da Coordenadoria de Assistência Social de Paulicéia salientou que o agrônomo é que fazia a fiscalização e, quando o produto não estava adequado, este não era aceito. No início, a coleta era feita duas vezes por semana (às terças e quintas-feiras), mas, como na quinta-feira a quantidade de produtos entregue era bem inferior, optou-se por manter apenas um dia na semana.

A falta de caixas e embalagens adequadas para acondicionar os produtos pelos agricultores foi enfatizada pelo agrônomo da Prefeitura de Paulicéia como um problema.

Figura 63- Produtos do PAA na sede da Coordenadoria de Assistência Social em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Figura 64- Distribuição dos produtos do PAA em Paulicéia

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Autor:** Fernando Veloso.

Segundo o agrônomo de Paulicéia, os agricultores acham que é obrigação da Prefeitura comprar as caixas e embalagens para a entrega dos produtos.[242] Salientou que falta maior capacitação para eles, principalmente na entrega dos produtos.

Com relação ao PNAE, o agrônomo da Prefeitura assinalou que alguns produtores têm interesse em participar somente pelo valor, que é superior ao do PAA. Para ele, faltava organização para os assentados, e as brigas e disputas internas atrapalhavam os projetos de interesse comum.

A representante da Coordenadoria de Assistência Social citou algumas dificuldades pela falta de experiência na gestão do programa, pois estava sendo executado há poucos meses. A questão da troca de produtos foi considerada como uma dificuldade, pois não se sabia se poderia ser feita sem consulta à CONAB. Acrescentou que o projeto fora feito pelos técnicos do INCRA e da Cooperativa de Assistência Técnica e Extensão Rural – COATER.[243]

O agrônomo da Prefeitura de Paulicéia salientou que o PAA foi reativado, porque os assentados procuraram o INCRA/COATER. Nesse sentido, os técnicos têm prestado assessoria para os assentados e a Prefeitura cedeu um ônibus para o deslocamento até o município de Andradina, a fim de trocar experiência com outros assentados que participavam do PAA.

Embora exista um esforço para o aprimoramento do programa, no município, ainda persistem alguns problemas na sua operacionalização, tais como: ausência de estrutura para a pesagem (balanças improvisadas) e o acondicionamento da produção dos agricultores; falta de bom senso por parte de alguns produtores que querem entregar a cota anual, por meio de poucas entregas; ausência de diálogo na elaboração do projeto, conforme o período do ano e ciclo de produção e demanda das famílias cadastradas junto à Assistência Social.

8.5 Famílias beneficiárias pelo PAA Doção Simultânea

[242] O representante da Agricultura afirmou que os assentados discutiam até o ponto de coleta dos produtos, que eram quatro. Muitos achavam que o caminhão teria que passar de lote em lote para retirar os produtos do PAA.

[243] A COATER foi contratada pelo INCRA para prestar assistência técnica aos assentamentos da região de Andradina. Essa região reúne 3.397 famílias, em 39 assentamentos, distribuídos por 12 municípios. A empresa é de Paraguaçu Paulista, mas tem um escritório no município de Andradina.

O intuito de aplicar formulário às famílias que recebem produtos do PAA foi para obter informações e analisar o elo final do programa, ou seja, a distribuição dos produtos às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade nutricional e/ou socioeconômica.

Com esse objetivo, procuramos entrevistar 20 famílias de cada município, para que pudéssemos traçar um perfil de quem estava sendo beneficiado com os produtos e analisar o funcionamento da rede de distribuição.

A forma de aplicação do roteiro também variou, nos três municípios. Em Paulicéia, a distribuição dos produtos era realizada pela própria Prefeitura, na sede da Coordenadoria Municipal de Assistência Social. Por isso, optamos por entrevistar as pessoas beneficiárias num dia da distribuição dos produtos, que ocorria às terças-feiras, no período da tarde.

Já em Tupi Paulista, a distribuição para as famílias era feita por dois projetos assistenciais ligados às igrejas: o Serviço Social Paroquial, às terças-feiras, e o Projeto da Igreja Quadrangular, às sextas-feiras. Nesse município, o Banco de Alimentos atendia as entidades da rede socioassistencial. Dessa maneira, entrevistamos 20 famílias que recebiam produtos do PAA pelo Projeto Paroquial, nos bairros Vila Camargo, Vila Mineira e Conjunto Habitacional Gracianópolis.

Em Adamantina, são diversas as entidades que recebem os produtos pelo Banco de Alimentos. Já a distribuição direta para as famílias é realizada pelas diversas Associações de Moradores existentes no município. Nessa localidade, percorremos o bairro Jardim Brasil, escolhendo, de forma aleatória, 20 famílias para serem entrevistadas.

Com relação à retirada dos alimentos nas instituições, percebe-se que, na grande maioria, são as mulheres que vão retirar os produtos, nos três municípios analisados. Isso ficou evidente, quando entrevistamos as pessoas contempladas com os produtos. No município de Paulicéia, todas as entrevistas foram feitas com mulheres; em Tupi Paulista, 90% das pessoas entrevistadas eram do sexo feminino; e, em Adamantina, esse percentual foi de 80%. Tal fato ajuda a explicar o esforço do Governo Federal em priorizar as mulheres, nos benefícios sociais, pois elas têm maior preocupação e assumem a tarefa da compra de alimentos para a família.

Na Tabela 24, evidenciamos a faixa etária das pessoas entrevistadas que recebem os produtos, nos municípios pesquisados. A predominância foi de pessoas com idade superior a 41 anos, que correspondia a 70,1% do total.

O perfil das entrevistadas se inverte, quando analisamos a faixa etária com até 50 anos de idade, porque, no município de Paulicéia, correspondiam a 75,0%, em Tupi Paulista, representavam 40,0% e, em Adamantina, a apenas 25,0%.

Tabela 24- Faixa Etária das Entrevistadas que recebem produtos do PAA nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina

Faixa etária	Paulicéia (%)	Tupi Paulista (%)	Adamantina (%)	Total (%)
até 20 anos	15,0	5,0	5,0	8,3
de 21 a 30 anos	20,0	20,0	0,0	13,3
de 31 a 40 anos	20,0	0,0	5,0	8,3
de 41 a 50 anos	20,0	15,0	15,0	16,7
de 51 a 60 anos	20,0	25,0	25,0	23,4
mais de 61 anos	5,0	35,0	50,0	30,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Outra variável observada foi a questão do cadastro junto ao setor de Assistência Social dos municípios, para poder receber os produtos do PAA. Nos municípios de Paulicéia e Tupi Paulista, todas as pessoas entrevistadas afirmaram ter realizado o cadastro, enquanto, no município de Adamantina, apenas 35,0% das pessoas informaram tê-lo feito.

A questão do cadastro junto ao setor de Assistência Social é importante para as famílias que estão cadastradas junto ao CadÚnico e/ou recebem algum tipo de benefício social do governo federal e/ou estadual, a fim de que sejam priorizadas e contempladas com os produtos do PAA.

Nesse sentido, com base nos dados do Data Social do MDS, sistematizamos, na Tabela 25, o número de benefícios e o valor repassado por meio do Programa Bolsa Família - PBF[244] e do Beneficio de Prestação Continuada - BPC (Idosos e de

[244] Segundo o MDS (2016), existem seis modalidades do Programa Bolsa Família: 1) Benefício Básico: concedido às famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* de até R$ 170,00, com ou sem crianças, adolescentes, jovens ou gestantes – valor: R$ 85,00; 2) Benefício Variável: concedido às famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade – valor: R$ 39,00; 3) Benefício Variável Jovem Adolescente: concedido às famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, - limitados a dois (benefícios) por família – valor: R$ 46,00; 4) Beneficio Variável Nutriz: concedido às famílias com crianças de idade entre 0 e 6 meses (limitado a seis parcelas consecutivas) – valor: R$ 39,00; 5) Benefício Variável Gestante: concedido às famílias com gestantes em sua composição (nove parcelas consecutivas) – valor: R$ 39,00; 6) Benefício de Superação da Extrema Pobreza: concedido às famílias que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios; o valor é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Pessoas com Deficiência)[245] aos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, no ano de 2015.

Tabela 25- Benefícios de Transferência de Renda do Governo Federal para os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista no ano de 2015

Benefícios Federais	Adamantina		Paulicéia		Tupi Paulista	
	N°.	Valor Repassado (R$)	N°.	Valor Repassado (R$)	N°.	Valor Repassado (R$)
Bolsa Família	429	689.508,00	309	660.119,00	397	701.160,00
BPC Idosos	216	2.127.837,38	40	395.576,00	67	618.578,93
BPC Pessoas C. Deficiência	395	3.693.835,80	72	668.224,00	183	1.683.579,57
Total	**1.040**	**6.511.181,18**	**421**	**1.723.919,00**	**647**	**3.003.318,50**

Fonte: Data Social/MDS (2016). **Organização:** Fernando Veloso.

Ao comparar os Programas de transferência de renda PBF e BPC, no ano de 2015, averiguamos que o Programa Bolsa Família tinha maior repercussão em Paulicéia, pois somava 73,4% do número de benefícios federais da localidade, num valor de 660,1 mil reais. Em termos de valores, o maior volume de repasses do PBF ocorria em Tupi Paulista, que contava com 397 benefícios, num valor de 701,1 mil reais, no ano de 2015.

Já o BPC Pessoas com Deficiência e Idosos tinha maior número de beneficiários em Adamantina, 38,0% e 20,8%, respectivamente, que contabilizavam, somados, 5,8 milhões de reais, no ano de 2015.

Na pesquisa de campo, percebemos que os municípios que tiveram pessoas entrevistadas com maior número de benefícios de transferência de renda[246] eram Paulicéia e Tupi Paulista, conforme a Tabela 26.

Portanto, em Paulicéia, 80% das pessoas entrevistadas relataram receber algum dos benefícios de transferência de renda ou social; em Tupi Paulista, esse percentual era de 65%. Em Adamantina, confirmando a falta de critério na

[245] Conforme o MDS (2015), o Benefício de Prestação Continuada faz parte do Proteção Social Básica, no âmbito do SUAS, assegurado pela Constituição de 1988. Trata-se de um benefício (individual, não vitalício e intransferível) no valor de 1 salário mínimo para idosos (pessoas com 65 anos ou mais) e pessoas com deficiência de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. A renda mensal *per capita* deve ser inferior a ¼ do salário mínimo e os beneficiários devem comprovar não possuir renda para garantir o próprio sustento e nem tê-lo provido por sua família.

[246] Em razão de acúmulo de benefícios, os percentuais por município podem extrapolar os 100%.

distribuição de produtos, apenas 15% das pessoas entrevistadas declararam receber benefícios sociais.

Tabela 26- Tipos de Benefícios Sociais recebidos pelas Famílias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina

Benefícios Sociais	Paulicéia (%)	Tupi Paulista (%)	Adamantina (%)
Bolsa Família	45,0	25,0	5,0
Renda Cidadã[247]	35,0	35,0	5,0
Viva Leite[248]	35,0	35,0	10,0
BPC	5,0	0,0	0,0

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Em Paulicéia, 45,0% das pessoas entrevistadas afirmaram receber o Bolsa Família, 35% disseram receber o Renda Cidadã,[249] 35%, o Viva Leite e 5%, r o BPC. Em Tupi Paulista, 35% dos entrevistados assinalaram receber benefício do Renda Cidadã, 35% do Viva Leite e 25%, do Bolsa Família. Por sua vez, em Adamantina, os benefícios sociais pouco apareciam entre as famílias entrevistadas, as quais recebiam os produtos do PAA, pois 10% participavam do Viva Leite e apenas 5% afirmaram receber o Bolsa Família e o Renda Cidadã, respectivamente.

A partir dessa pequena amostra, é possível apontar que a distribuição de produtos do PAA, em Adamantina, contemplava também famílias que não deveriam se constituir em beneficiários dos programas sociais e da rede de proteção assistencial da localidade.

Foi perguntado aos entrevistados se havia a presença de crianças, adolescentes e idosos, em suas residências. Em Paulicéia, 65% dos entrevistados confirmaram a presença de crianças, em Tupi Paulista, o percentual foi de 40% e, em Adamantina, foi de 20%. A situação é inversa com relação à presença de idosos nas residências, porque, em Adamantina, 50% dos entrevistados ressaltaram a presença de pessoas idosas, em Tupi Paulista, o percentual foi de 40% e, em

[247] O Renda Cidadã é o programa do governo paulista de transferência de renda para as famílias que possuem renda de ¼ (salário mínimo) *per capita*. O valor repassado, no ano de 2016, foi de R$ 80,00, de acordo com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

[248] Segundo a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, o Viva Leite é o programa de distribuição de leite do governo paulista criado no ano de 1999, que atende a crianças com idade entre 6 meses e 5 anos e 11 meses e idosos de 60 anos ou mais, pertencentes a famílias com renda de ¼ do salário mínimo *per capita*. O Viva Leite atende a 450 mil famílias, no estado, e distribui cerca de 81 milhões de litros de leite, anualmente. Cada beneficiário recebe 15 litros de leite por mês.

[249] Quanto aos programas do Governo Estadual Renda Cidadã e Viva Leite, não encontramos informações relativas aos municípios pesquisados.

Paulicéia, foi de apenas 15%. Já em 15% das residências dos três municípios, havia adolescentes entre os moradores.

Quanto ao número de moradores por residência dos entrevistados, verificou-se que variou de uma (1) a sete (7) pessoas. Em Paulicéia, a predominância foi de residências com média de cinco (5) pessoas, contabilizando 30%. Nesse sentido, as famílias são mais numerosas, devido à presença de um número maior de filhos, pois se verificou, por meio de informações fornecidas, que, em 45% das residências dos entrevistados, havia dois (2) ou mais filhos.

Já em Tupi Paulista e Adamantina, a predominância entre os entrevistados era de residências com duas pessoas, que correspondia a 45% do total. Nesses dois municípios, havia maior número de pessoas idosas entre os residentes, sendo geralmente constituído apenas pelo casal.

No que concerne à forma de acesso ao PAA, 70% das pessoas entrevistadas em Paulicéia relataram que tiveram informações sobre o programa no Setor de Assistência Social/Prefeitura Municipal, ao passo que 30%, por meio de vizinhos e parentes. Em Tupi Paulista, 45% contaram ter conhecimento por vizinhos e parentes, 40%, pelo Setor de Assistência Social/Prefeitura e 15%, pelo Projeto vinculado à igreja. Em Adamantina, 65% salientaram que souberam do Programa da CONAB por vizinhos e parentes, e 35%, pela Associação de moradores de bairro; ou seja, nesse município, não foi mencionado o Setor de Assistência Social/Prefeitura Municipal, conforme demonstrado na Tabela 27.

Tabela 27- Forma de conhecimento do PAA pelas famílias beneficiárias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina

Forma de Conhecimento do PAA	Paulicéia (%)	Tupi Paulista (%)	Adamantina (%)	Total (%)
Assistência Social/Prefeitura	70,0	40,0	0,0	36,7
Vizinhos e Parentes	30,0	45,0	65,0	46,7
Projeto/Igreja	0,0	15,0	0,0	5,0
Associação de Moradores	0,0	0,0	35,0	11,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

Essa falta de critérios na seleção das famílias pelo Banco de Alimentos de Adamantina reforça o problema na rede de distribuição mencionada pelos agricultores que entregam produtos no PAA. Somado ao fato de apenas 15% das

famílias que recebiam produtos do PAA na Associação de Moradores do Jardim Brasil ter acesso a algum tipo de benefício social, evidenciaram problemas na distribuição dos produtos. Ou seja, pessoas que não eram o foco principal dos programas sociais acabavam se beneficiando irregularmente dos produtos do Programa da CONAB.

Quanto ao tempo de participação dos entrevistados na retirada dos produtos do PAA, verificamos diferenças nos municípios pesquisados. Em Paulicéia, 20% das pessoas entrevistadas revelaram ter ido retirar o produto pela primeira vez, em janeiro de 2015; 45%, havia menos de 6 meses; 30%, entre 6 meses e 1 ano; e 5% disseram participar entre 1 e 2 anos. Como frisado anteriormente, o projeto do PAA teve períodos de interrupções em Paulicéia, como não existia anteriormente a distribuição direta de produtos as famílias.

Em Tupi Paulista, o tempo de participação das pessoas entrevistadas no PAA era maior, já que 90% afirmaram receber os produtos há mais de 2 anos. Em Adamantina, 15% asseveraram ter recebido pela primeira vez (mês de março de 2015); 35, havia menos de 6 meses; 25, entre 6 meses e 1 ano; e 25%, entre 1 e 2 anos.

Com relação à frequência com que recebiam os produtos do PAA, as famílias entrevistadas informaram que, em Tupi Paulista e Paulicéia, as entregas eram realizadas semanalmente. Já em Adamantina, na Associação do Bairro Jardim Brasil, as entregas eram feitas quinzenalmente.

Também perguntamos às pessoas entrevistadas se elas sabiam informar de qual nível de governo era o PAA (municipal, estadual ou federal). Primeiramente, averiguamos que existia uma falta de esclarecimento ou de divulgação, por parte do governo federal, porque 38,3% do total de entrevistados nos três municípios não souberam informar ou ficaram em dúvida e optaram em não responder à pergunta, conforme se nota na Tabela 28.

Deve-se sublinhar que 25% do total de entrevistados, nos três municípios, garantiram que o PAA era uma política do governo estadual, principalmente em Paulicéia, em que essa resposta foi dada por 55% dos pesquisados. Além disso, para 18,3% das pessoas entrevistadas, o PAA era uma política da Prefeitura Municipal, com maior percentual em Adamantina, com 20%.

Destarte, apenas 18,3% do total de entrevistados beneficiários do PAA, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, afirmaram que o PAA era um

programa do Governo Federal.[250] Nesse sentido, fica evidente a falta de clareza ou esclarecimento sobre o papel dos níveis, na execução das políticas públicas, sobretudo do PAA, pelo Governo Federal, o qual aportava recursos financeiros para a execução desse programa social na escala local.

Tabela 28- Conhecimento do nível de governo do PAA pelas famílias entrevistadas nos municípios de Paulicéia, Tupi Paulista e Adamantina

Nível de governo do PAA	Paulicéia (%)	Tupi Paulista (%)	Adamantina (%)	Total (%)
Municipal	10,0	20,0	25,0	18,3
Estadual	55,0	5,0	15,0	25,0
Federal	20,0	35,0	0,0	18,3
Não soube informar	15,0	40,0	60,0	38,3
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Quanto à avaliação da política, 51,7% do total de famílias entrevistadas nos três municípios afirmaram ser ótima; 45,0% avaliaram como boa; e apenas 3,3%, como regular.

De maneira geral, as pessoas relataram que o programa ajuda os moradores mais carentes e necessitados dos municípios[251] e que, depois que começaram a receber os produtos, houve melhora considerável no cardápio de suas famílias, principalmente para a alimentação daquelas que contam com crianças e idosos.

As pessoas disseram, principalmente nos municípios de Paulicéia e Tupi Paulista, que dificilmente teriam condições econômicas de comprar parte ou todos os produtos nos mercados e feiras, ou mesmo que não tinham acesso a eles, e que, com o recebimento desses produtos, a alimentação ficou mais rica e diversificada.

Destaca-se, também, que todas as pessoas entrevistadas em Adamantina, independentemente de ter ou não o cadastro, afirmaram que pagavam, toda vez que retiram os produtos, o valor de R$ 1,50 para despesas de frete do caminhão que se desloca da sede da APPRAR, onde funciona o Banco de Alimentos, no bairro

[250] Não inserimos essa questão no formulário dos agricultores familiares, mas poderíamos afirmar que essa percepção do PAA enquanto política do Governo Federal também seria baixa.

[251] Antunes (2012) pontua o papel do PAA para superar a dicotomia entre cidade e campo, pois aproximou agentes marginalizados no município de Dracena/SP, Associação dos Produtores Rurais J. Marques situada no distrito de Jaciporã que forneciam os produtos para o programa da CONAB, dos moradores (beneficiários) da Associação do Bairro Brasilândia e Adjacências.

Tucuruvi, até o prédio da Associação de Moradores do Jardim Brasil. Nos municípios de Paulicéia e Adamantina, essa cobrança das famílias não ocorria.[252]

Os entrevistados relataram, ainda, sobretudo a variedade de produtos (frutas, verduras, hortaliças, polpa de fruta etc.) que recebiam, dependendo da época do ano, pois existia a questão da sazonalidade, na maior oferta ou redução na distribuição dos produtos, ou mesmo em períodos de interrupção, com a renovação ou não dos projetos.

Nesse sentido, em Paulicéia, 10% das pessoas entrevistadas disseram que, quando recebiam quantidade de produtos superior à demanda da família, costumavam repartir com os vizinhos. Em Adamantina, outros 10% das pessoas entrevistadas declararam que os produtos não alteraram o cardápio, uma vez que os buscavam na sede da Associação de Moradores, porque toda a vizinhança retirava os produtos.

Chamou a atenção, em Tupi Paulista, o relato das pessoas quanto à importância do PAA quando perderam o emprego, pois 15% do total de pessoas entrevistadas informaram que o PAA as ajudou, principalmente no momento em que pessoas da família, em especial os chefes da família, ficaram desempregados.

Em Tupi Paulista e Adamantina, ficou mais evidente que as famílias as quais recebiam os produtos reconheciam que os produtos são cultivados pelos agricultores familiares do próprio município e, em menor proporção, em Paulicéia.

Quanto às críticas ao programa, em Paulicéia, 5% das pessoas assinalaram que o programa poderia ajudar um maior número de pessoas; em Adamantina, elas destacaram alguns problemas na distribuição dos produtos, afirmando que quem chegava primeiro na fila, no dia da distribuição, retirava maior quantidade e variedade de produtos. Em Tupi Paulista, no projeto do Serviço Paroquial, as pessoas apresentavam um cartão, no qual constava uma numeração que priorizava famílias com idosos e crianças, para retirar os alimentos; esse fato gerou certo descontentamento em 10% das pessoas entrevistadas.

Quanto ao fato de as pessoas estarem ou não empregadas e sobre a renda das famílias entrevistadas que recebem produtos do PAA, percebemos que Paulicéia é o município com maior número de residências que contavam com pessoas desempregadas ou que não tinham renda fixa mensal, pois trabalhavam

[252] Em Tupi Paulista, a distribuição para as famílias era realizada, às sextas-feiras, pelos Projetos Assistenciais ligados às Igrejas do município.

como diaristas ou realizavam “bicos” para ter uma renda mensal. O trabalho temporário como diaristas (servente de pedreiro, oleiros, domésticas e rurícolas) foi relatado por 50% das pessoas entrevistadas. Em relação à condição de terem emprego permanente, 30% das pessoas entrevistadas informaram encontrar-se nessa situação, tendo ocupações como trabalhadores rurais da usina de Paulicéia, cuidadora de idosos, repositor de supermercados e em oficina mecânica de veículos.

Outra questão a ser ressaltada, em Paulicéia, foi que 10% das pessoas entrevistadas revelaram que a única fonte de renda advinha dos programas sociais e auxílios da Prefeitura e de entidades (cesta básica, pagamento de energia elétrica e água); outros 15% contavam com a renda de aposentadorias e auxílios-doença; e 10% das pessoas entrevistadas relataram receber o auxílio-reclusão[253] do esposo e a pensão alimentícia dos filhos.

Essa questão se evidencia no aspecto da renda familiar das pessoas entrevistadas, pois, em Paulicéia, 40% afirmaram que a renda mensal era inferior a um (1) salário mínimo; 50%, que a renda era de aproximadamente um (1) salário mínimo; e 10% recebiam mais que um (1) salário mínimo.

No caso de Tupi Paulista, 50% das pessoas entrevistadas mencionaram a renda advinda de ocupações fixas, tais como: serralheiro, frentista, cuidador de idosos, empregada doméstica, pedreiro, trabalhador rurícola, faxineiro, pedreiro, zelador e balconista. Além disso, 30% afirmaram ter a renda principal provinda de benefícios de aposentadoria e 10% de pensões. Por sua vez, 10% de pessoas entrevistadas contaram que a principal renda familiar advinha de trabalho como diarista no campo, servente de pedreiro e faxina.

No que tange à renda familiar das pessoas entrevistadas em Tupi Paulista, 50% disseram contar com renda mensal de aproximadamente dois (2) salários mínimos, 40% declararam que a renda familiar era de um (1) salário mínimo e 10% possuíam renda inferior a um (1) salário mínimo.

No município de Adamantina, 50% das pessoas entrevistadas informaram ter renda mensal fixa, por meio das seguintes ocupações: cuidador de idosos, balconista, motorista de caminhão, pedreiro, rurícola na usina, auxiliar de serviços

[253] De acordo com a Previdência Social, o auxílio-reclusão é um tipo de benefício pago aos dependentes do cidadão, segurado do INSS, enquanto ele estiver preso em regime fechado ou semiaberto e desde que não esteja recebendo salário de empresa e nem benefício do INSS, como auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço.

gerais, babá, operário, e servidor público municipal. Outras 30% asseguraram ter na aposentadoria a principal fonte de renda. Já em 15% das residências, as pessoas afirmaram não ter uma renda mensal fixa, pois trabalhavam como diaristas e faziam “bicos”.

Quanto à renda familiar das pessoas entrevistadas em Adamantina que recebiam os produtos do PAA, 50% salientaram ter renda entre um (1) e três (3) salários mínimos; 40% contavam um (1) salário mínimo; e apenas 10% relataram ter renda inferior a um (1) salário mínimo.

Por fim, no próximo item, analisaremos as entidades que receberam os produtos do PAA, em Adamantina e Tupi Paulista, pois em Paulicéia não havia a distribuição direta de produtos para as entidades.

8.6 Entidades de Adamantina e Tupi Paulista beneficiárias do PAA Doação Simultânea

Como visto ao longo deste capítulo, até o ano de 2013, eram as associações e os agricultores familiares que procuravam as entidades da rede socioassistencial e as inseriam nos projetos, para receber os produtos comercializados pelo PAA, na modalidade Doação Simultânea. Tal fato ampliou a rede de relações desses sujeitos sociais e fez com que a produção circulasse por diversos municípios da região da Nova Alta Paulista.

A obrigatoriedade de algum órgão ligado à Prefeitura Municipal, pelo FMAS e/ou Bando de Alimentos, trouxe mudanças para a distribuição dos produtos, pois esses órgãos municipais passaram a centralizar a entrega e, posteriormente, a realizar a distribuição para as entidades e/ou para as famílias em situação de vulnerabilidade social.

Além das famílias beneficiárias diretamente pelo PAA analisadas no item anterior, procuramos entrevistar cinco representantes de entidades que recebiam os produtos pelos Bancos de Alimentos de Adamantina e Tupi Paulista. É importante ressaltar que, em Paulicéia, a distribuição dos produtos do PAA era feita exclusivamente para as famílias.

As entidades visitadas em Adamantina foram: Casa de Recuperação e Reintegração Social – CRERES, Lar Cristão de Adamantina, Projeto ASA, Lar dos Velhos de Adamantina e APAE. Já em Tupi Paulista, foram: Projeto Espaço Amigo, Asilo São Vicente de Paulo, Movimento Espírita Caminheiros no Amor - MECA,

Sociedade Casa da Criança de Tupi Paulista e APAE. Nos Quadros 14 e 15, procuramos sintetizar as informações obtidas.

Nas duas localidades, as entidades pesquisadas atendiam crianças e adolescentes no contraturno escolar, idosos e pessoas com deficiência intelectual, com exceção de Adamantina, que contava com uma entidade que atendia dependentes químicos e álcool, em regime de internação.

Em Adamantina, a entidade que contava com maior número de crianças e adolescentes atendidas era o Lar Cristão, com 137 (63 no período da manhã e 74 no período da tarde), e a que tinha menor público era o CRERES, com 10 pessoas atendidas. Já em Tupi Paulista, a entidade com maior número de atendimentos era a Sociedade Casa da Criança, com 160 crianças, enquanto o menor número era do MECA, o qual recebia 17 idosos, que permaneciam na entidade durante o dia.

Os representantes das entidades entrevistadas em Adamantina afirmaram que começaram a receber os produtos do PAA, nos anos de 2009 e 2010; já em Tupi Paulista, significando o maior tempo de funcionamento do programa, os responsáveis pelas entidades sinalizaram serem atendidos pelo programa desde 2007.

As entidades que contavam com pessoas no regime de internato, como CRERES, Lar dos Velhos de Adamantina e Asilo São Vicente de Tupi , serviam cinco (5) refeições diárias. Por sua vez, as crianças atendidas em tempo integral, na Sociedade Casa da Criança, recebiam quatro (4) refeições; as APAES e o MECA serviam três (3); e os projetos que atendiam crianças e adolescentes, no contraturno escolar (Lar Cristão, Projeto ASA e Espaço Amigo Criança LEAIS), ofereciam duas (2) refeições por período.

No que concerne à periodicidade das entregas, nos dois municípios, os representantes salientaram que, quando o projeto estava em execução, o recebimento de produtos ocorria semanalmente, sempre às terças feiras.

De forma geral, os representantes das entidades dos municípios teceram elogios ao Programa e ressaltaram a qualidade e a diversidade dos produtos recebidos, fato que justifica a avaliação ótima (90%) e boa (10%).

Ademais, foi acrescentado por todos os representantes entrevistados que o PAA ajuda a diminuir os custos com a alimentação das entidades e permite maior enriquecimento do cardápio fornecido ao público atendido pelas instituições da rede socioassistencial.

Quadro 14- Síntese das entrevistas com os representantes das entidades contempladas com PAA Doação Simultânea no município de Adamantina

Entidade	Perfil do Público Atendido	Nº de Pessoas Atendidas	Ano em que começou a participar	Tipos de Produtos Recebidos	Nº de Refeições	Frequência	Avaliação	Apontamentos, Sugestões e Críticas
CRERES	dependentes químicos e álcool (maiores de 18 anos)	10	2009	frutas e legumes (mamão, abacate, uva, hortaliças)	5 refeições diárias	semanal	bom	Os produtos entregues são bons e ajudam a entidade. A entidade enfrenta dificuldades financeiras para se manter. A entidade dependia do transporte da Prefeitura para retirar os produtos.
Lar Cristão de Adamanti-na	crianças e adolescentes no contraturno escolar (de 4 anos a 13 anos e 11 meses)	137 (63 no período da manhã e 74 no período da tarde)	2009	bebida láctea, mandioca, abóbora, banana, uva, caqui, goiaba, berinjela, quiabo, hortaliças, polpa de maracujá, polpa de acerola	2 refeições por período	semanal	ótimo	Os produtos são muito bons e, se não fossem estes, teria grande dificuldade para servir as refeições. O Programa permite servir diversos tipos de produtos que muitas vezes não se tem o hábito de comer em casa, principalmente frutas. A entrega no Banco de Alimentos tem que ser aprimorada e melhorar o espaço físico do Banco de Alimentos, pois fica distante da sede do município.

Projeto ASA	crianças e adolescentes de 4 a 14 anos, no contraturno escolar	100 (50 em cada período)	2010	bebida láctea, hortaliças, berinjela, manga, mandioca, abacate, uva, goiaba	2 refeições por período	semanal	ótimo	É um ótimo programa, pois os produtos são bons e com qualidade. Os produtos são entregues conforme a sazonalidade. Na licitação da Prefeitura, não receberia os produtos entregues pelo programa. Como sugestão, receber menos produtos que não têm muita aceitabilidade das crianças.
Lar dos Velhos de Adamanti-na	idosos	51	2010	frutas, verduras e legumes	5 refeições diárias	semanal	ótimo	Os produtos são bons, o programa é excelente. Mas teria que passar por ajustes, maior racionalidade na entrega dos produtos. Falta conscientização aos agricultores e à associação, para ver a demanda das entidades. Falta uma pessoa para controlar a produção e a qualidade dos produtos do PAA.
APAE	Pessoas com deficiência intelectual	100	2010	frutas, verduras e legumes	3 refeições	semanal	ótimo	Os produtos são de ótima qualidade. Tinha o repasse do PNAE também, que complementa.

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Org.:** Fernando Veloso.

Quadro 15- Síntese das entrevistas com os representantes das entidades contempladas com PAA Doação Simultânea no município de Tupi Paulista

Entidade	Perfil do Público Atendido	Nº de Pessoas Atendidas	Ano em que começou a participar	Tipos de Produtos Recebidos	Refeições	Frequência	Avaliação	Apontamentos, Sugestões e Críticas
Projeto Espaço Amigo	crianças e adolescentes (de 6 a 15 anos, no contraturno escolar)	125 (50 no período da manhã e 75 à tarde)	2007	melancia, acerola, alface, almeirão, banana, uva, limão	2 refeições por período	semanal	ótimo	Os produtos são excelentes, de ótima qualidade. Com o Banco de Alimentos, ficou melhor a entrega, pois já vem tudo separado e recebe um pouco de cada produto. Anteriormente, não recebia nem metade da quantidade de produtos que passou com o Banco de Alimentos. As crianças passaram a receber frutas de sobremesa. Também recebia produtos pelo PNAE.
Asilo São Vicente de Paulo	idosos	30	2007	mamão, mandioca, coco, alface, almeirão, acerola, pepino, maracujá, uva, feijão corado	5 refeições diárias	semanal	ótimo	Depois que os produtos passaram pelo Banco de Alimentos, ficou bem melhor, pois passou a receber maior variedade e quantidade de produtos. Quando recebia quantidade superior à demanda, acondicionava os produtos na câmara fria. Anteriormente, os produtores rurais priorizavam a entrega de produtos no Lar Espírita. O Programa ajuda muito a entidade, pois, quando não tinha os produtos, gastava cerca de 200 reais por semana, para efetuar as compras.

Movimento Espírita Caminheiros no Amor	idosos (permane-cem durante o dia)	17	2007	limão, acerola, pepino, bebida láctea, repolho, abobrinha, berinjela, maxixe, uva entre outros	3 refeições	semanal	ótimo	O programa é 100%. Antes, recebia os produtos que sobravam dos supermercados. Com o programa, passou a receber produtos com boa qualidade para servir nas refeições. Após o Banco de Alimentos, passou a receber maior diversidade de produtos.
Sociedade Casa da Criança de Tupi Paulista	crianças (de 0 a 5 anos e 11 meses)	160	2007	mamão, maçã, tomate e melão	4	duas vezes por semana	ótimo	Os produtos são de ótima qualidade, é tudo muito bom. Recebia uma grande diversidade de produtos também pelo PNAE. Quando recebia grande quantidade de produtos, como abóbora, pedia que os pais levassem, para não estragar.
APAE	pessoas com deficiência intelectual	120	2012*[254]	mandioca, melancia, uva, limão, acerola, pepino, banana, hortaliças entre outros	3	semanal	ótimo	Depois do Banco de Alimentos, ficou mais organizada a distribuição. Os produtos têm boa qualidade, mas, às vezes, algumas frutas, como as uvas, chegavam amassadas. Quando recebia produtos em excesso, enviava sacolas com os alimentos para as famílias do público atendido. Não recebia produtos pelo PNAE.

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015. **Organização:** Fernando Veloso.

[254] A Representante da APAE de Tupi Paulista assumiu o cargo de direção, no ano de 2012, e não soube informar com precisão em que ano a entidade começou a receber produtos do PAA. Entretanto, a entidade recebia produtos do PAA desde o primeiro projeto.

Quanto aos apontamentos e sugestões, em Adamantina, por exemplo, a entidade CRERES ressaltou a dificuldade em retirar os produtos, pois esta não contava com veículo próprio. A representante do Lar Cristão salientou que a entrega teria de ser aprimorada, tanto no espaço físico, em razão do Banco de Alimentos estar situado na área rural, distante da sede municipal, como na questão do horário de retirada dos produtos, pois todas as entidades retiravam os produtos no mesmo período, provocando um congestionamento de veículos e atrasos.

A representante do projeto ASA frisou, como sugestão, que seria interessante receber maior quantidade de frutas e produtos com maior aceitabilidade entre as crianças atendidas. Acrescentou que, eventualmente, recebe grandes quantidades de determinados produtos que não são bem aceitos pelo seu público, e isso gera contratempo.

Já a representante do Lar dos Velhos de Adamantina sinalizou a necessidade de ajuste e maior racionabilidade na entrega dos produtos. Nesse sentido, indicou a importância de agricultores e de a associação conhecerem as demandas das entidades, de acordo com o perfil de cada público atendido. Como sugestão, apontou a necessidade de se contratar uma pessoa para o controle da produção e qualidade dos produtos, por parte do Banco de Alimentos.

Em Tupi Paulista, os representantes das cinco entidades enfatizaram que, após a implantação do Banco de Alimentos, a distribuição dos produtos ficou mais organizada e os produtos adquiriram maior qualidade. Para o representante do Asilo São Vicente, no formato anterior, os agricultores familiares selecionavam determinadas entidades e concentravam as entregas. Em sua opinião, a constituição do Banco de Alimentos foi um avanço, porque permitiu que todas as entidades cadastradas fossem atendidas de maneira mais igualitária.

Um fato que chamou a atenção, principalmente em Tupi Paulista, foi a preocupação dos representantes quanto às regras de quem recebia os produtos. Especificamente, as representantes da APAE e da Sociedade Casa da Criança levantaram dúvidas em torno de como proceder diante do eventual excesso de produtos, para o preparo das refeições. Nesse caso, ressalvaram que, quando recebiam grande quantidade de determinado produto, como

abóbora, por exemplo, para evitar o desperdício, doavam para as famílias assistidas, apontando que era melhor distribuir do que estragar.

O represente do Asilo São Vicente de Tupi Paulista relatou que, mesmo quando recebiam grande quantidade de um mesmo produto, como, por exemplo, mandioca, tomate, acerola etc., eles realizavam um pré-processamento e os armazenavam em câmara fria. Nesse sentido, assinalou a economia da entidade, quando o projeto do PAA estava em vigor, pois a entidade costumava gastar cerca de R$ 200,00 por semana, com produtos hortifrútis, nos supermercados de Tupi Paulista.

A representante do Espaço Amigo Criança - LEAIS - asseverou que, a partir do Banco de Alimentos, passou a receber maior quantidade e variedade de produtos. Tal fato também foi relatado pela representante do MECA, pois antes do PAA, a entidade coletava produtos que iam ser descartados para venda pelos supermercados.

Diante desse cenário e dessas avaliações, é possível verificar a importância econômica e social que o Programa de Aquisição de Alimentos, na modalidade Compra com Doação Simultânea, tem para os municípios da região da Nova Alta Paulista (Paulicéia, Adamantina e Tupi Paulista) e a rede de relações estabelecidas pelos agricultores familiares e suas associações.

A partir desses resultados obtidos por meio da pesquisa de campo, podemos destacar que existe uma diversidade de elementos e variáveis que podem ser trabalhados/analisados no estudo das redes – e a Geografia tem muito a contribuir nesse debate. Procuramos trazer algumas reflexões para entender como os grupos de agricultores familiares dos municípios pesquisados, organizados coletivamente, instauram uma densa rede de relações internas e externas, a partir da participação nos programas PAA e PNAE.

Nessa perspectiva, sobretudo o PAA beneficiava não somente os agricultores familiares que contam com mais um canal de escoamento para sua produção, mas, principalmente, para as entidades e famílias, as quais passam a ter acesso a uma variedade de produtos alimentícios (frutas, verduras e legumes) que incrementam a alimentação diária. Na maioria dos casos, especialmente em Paulicéia e Tupi Paulista, o PAA tem importante papel para a diversificação da alimentação (no período em que estava em vigência) para

as famílias (criança, adolescentes e idosos) ou, ainda, para pessoas desempregadas ou beneficiárias de programas sociais.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, ao longo deste trabalho, por meio de reflexões teóricas, apreciação de dados de fonte secundária e de informações primárias, analisar os efeitos de dois programas de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar do Governo Federal, o PAA e o PNAE, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, situados no oeste do estado de São Paulo. A tese evidenciou que os mercados institucionais de compra da agricultura familiar necessitam fundamentalmente da estruturação de redes para seu funcionamento.

Os programas de compras da agricultura familiar (PAA Doção Simultânea e PNAE), na maioria das vezes, não são executados de forma harmoniosa, isto é, existem disputas e interesses que ensejam posições distintas de cada associação participante, agricultores e demais atores integrantes da rede, que, ao seu modo, procuram articular-se para a execução dos mercados institucionais. Nessa perspectiva, buscamos enfatizar que, em cada localidade estudada, o funcionamento dos programas de compra de produtos da agricultura familiar tem efeitos territoriais diferenciados, dependendo essencialmente da maior ou menor articulação entre os atores e sujeitos envolvidos na escala local.

Dessa forma, pudemos constatar que a existência dessa rede (PAA e PNAE) só é possível pela existência de várias outras redes (urbanas, de transportes, bancárias, corporativas, sociais, entre outras), as quais dão suporte a essa rede específica de apoio às políticas para a agricultura familiar. Em virtude disso, as redes ora se manifestam justapostas, ora sobrepostas, com conexões internas e externas, as quais revelam momentos distintos de uma trama complexa, com diversas interações espaciais que expressam hierarquias entre elas e desvelam o processo de divisão territorial do trabalho, nas localidades pesquisadas.

Para tanto, procuramos realizar a discussão sobre a questão política no âmbito da Geografia e sua relevância para a análise das políticas públicas. Nessa perspectiva, apresentamos algumas correntes de análise, com destaque especial para a rede de políticas públicas.

A corrente de análise da rede de políticas públicas, mesmo com algumas limitações pontuadas no decorrer do trabalho, nos forneceu subsídios teóricos e se apresentou como relevante ferramenta para mostrar que a gestão das políticas públicas, em situações *democráticas plenas*, depende fundamentalmente da efetiva articulação de diversos agentes e sujeitos sociais (sociedade civil organizada, gestores públicos e burocratas) para a construção dos mercados institucionais e sua espacialização, na escala local.

Ademais, a relevância da problemática da escala e do raciocínio escalar são cruciais nos estudos que abordam as políticas públicas. O pressuposto de que a escala de ação dos sujeitos se sobrepõe às definições formais da administração pública se corrobora, como pudemos observar, na pesquisa de campo. A multiescalaridade de processos, agentes e sujeitos envolvidos na construção dos mercados institucionais revela as interações espaciais múltiplas na forma de rede, ao implementar ações que permitem "saltar escalas", articulando fluxos de informação, pessoas e dos gêneros alimentícios produzidos.

Também realizamos a discussão da problemática da fome e da atuação do Governo Federal, com medidas pontuais e pouco efetivas, desde os anos de 1930. Salientamos a importância do legado de Josué de Castro e sua obra *Geografia da Fome*, o qual enfatizava, já na década de 1940, que a qualidade nutritiva da alimentação da população brasileira se mostrava precária, com padrões de dietas inadequados, desarmônicos e escassos, assim como sinalizou as áreas endêmicas de fome e de insuficiência alimentar, no interior do país. Em acréscimo, apontava que o combate à fome dependia fortemente do componente político.

A temática da fome e da segurança alimentar e nutricional, no país, ganham popularidade com as ações do sociólogo Herbert de Souza, na década de 1990, por meio da "Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida", propondo a arrecadação de alimentos e o combate à fome, colocando em pauta a necessidade de políticas de segurança alimentar e nutricional.

Na década de 2000, com a eleição do Presidente Lula, inaugura-se pela primeira vez na história brasileira a problemática da fome como prioridade de governo, culminando na criação do Programa Fome Zero, no ano de 2003. O PFZ congregou diversas representações da sociedade civil organizada,

organizações não governamentais, movimentos sociais, CONSEA, intelectuais e representantes de Universidades, que debatiam a segurança alimentar e nutricional, desde a década de 1980.

Portanto, ao priorizar a compra dos agricultores familiares, os mercados institucionais do Governo Federal estimulam a produção de gêneros alimentícios e dinamizam a economia, na escala local. No mesmo patamar, visam à segurança alimentar e nutricional, pois auxiliam com as doações e vendas de gêneros alimentícios para as entidades e famílias em vulnerabilidade social nos municípios, as quais contam com convênios na modalidade Compra para Doação Simultânea e para as Entidades Executoras (Prefeituras Municipais), no caso do PNAE.

Nesse viés, o recorte territorial em três municípios de uma mesma região (EDR de Dracena ou parte da Nova Alta Paulista) se mostrou extremamente importante para se entender os resultados obtidos com a presente pesquisa. Ademais, em cada formação socioespacial, mesmo com contiguidade espacial tão próxima, os mercados institucionais de compra da agricultura familiar se espacializam em arranjos territoriais específicos, os quais procuramos compreender e evidenciar, no decorrer do trabalho.

A hipótese norteadora da pesquisa foi confirmada ao evidenciar que os mercados institucionais de compra da agricultura familiar na região de Dracena se sobressaem, em grande parte, às peculiaridades regionais, com a presença de agricultores familiares descapitalizados, organizados em certo grau por meio de associações, articuladas com os agentes de ATER, em determinadas situações subsidiadas pelo poder público municipal, as quais favoreceram a inserção e a participação dos agricultores familiares nos programas analisados. Para a estruturação do PAA e do PNAE é necessária a constituição de uma densa rede, a fim de que os programas sejam territorializados e fortalecidos.

Os números de agricultores familiares envolvidos diretamente com o programa da CONAB, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, se mostram expressivos, se comparados, em termos relativos, aos números do PAA em escala estadual e federal. No ano de 2012, por exemplo, o PAA contemplou 31,9% do total de agricultores familiares de Adamantina, 30,9%, em Paulicéia, e 24,7%, em Tupi Paulista.

Em comparação ao PNAE, a participação dos agricultores é muito inferior, fato que corrobora sua seletividade e a circunstância de ter maior nível de exigência das nutricionistas, por se tratar de alimentação para os escolares. Conforme apuramos na pesquisa de campo, realizada em 2014/2015, o percentual de agricultores familiares entrevistados que comercializam na alimentação escolar representava 36,8% do total, em Adamantina, 26,3%, em Tupi Paulista – e não se compravam produtos dos agricultores familiares de Paulicéia.

O simples fato de as associações e de os agricultores familiares fornecerem produtos para o programa da CONAB não assegurou o ingresso automático no PNAE. Assim, nas três localidades selecionadas para o recorte da pesquisa, oito associações de produtores rurais comercializaram produtos no PAA, entre os anos de 2006 e 2015. Contudo, apenas três dessas organizações coletivas têm conseguido negociar de forma frequente produtos para a alimentação escolar com as respectivas Prefeituras Municipais.

Uma análise rápida e simplista pode colocar o PAA e o PNAE, por constituírem programas de compra da agricultura familiar, como programas complementares, mas não são. Procuramos demonstrar que têm lógicas operacionais distintas, as quais, no recorte territorial da pesquisa, revelam os conflitos e dificuldades operacionais dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas (associações), poder público e os agentes envolvidos direta ou indiretamente. Assim, a entrada dos agricultores familiares no PAA e PNAE está muito mais além do que produzir os gêneros alimentícios, pois pressupõe também uma ampla mobilização e articulação destes e de suas organizações e diversos agentes, com articulações multiescalares.

A complexidade da construção da rede de compra da agricultura familiar para o PNAE é muito mais acentuada, pois engloba maior número de agentes, principalmente da Prefeitura Municipal, Entidade Executora, no caso das localidades investigadas, com maior destaque para as nutricionistas, as quais desempenham o papel de “Responsáveis Técnicas” pela alimentação escolar. A dificuldade se acentua nos municípios com maior contingente populacional (alunos, unidades escolares e refeições) e menor presença de agricultores familiares.

Em Adamantina, verificamos uma rede com maior interação entre os agentes locais, associações e agricultores familiares, por meio de ações conjuntas pela extensão rural (CATI), em parceria com o poder público municipal, ao priorizar as cadeias produtivas (frutas, hortaliças, olerícolas e leite).

Dessa forma, houve o fortalecimento das associações de produtores rurais de Adamantina com recursos financeiros obtidos na escala municipal, estadual e federal, através da cessão de espaço físico e recursos financeiros para compra de diversos equipamentos do laticínio da APLEMAR e da indústria de polpa da APPRAR. Esse processo de articulação multiescalar foi mobilizado pela realização de palestras, cursos e encontros regionais, os quais contam com parceiros como a CATI, MDA, CONAB, SEBRAE e UNIFAI.

A Prefeitura de Adamantina adquire igualmente produtos da APPRAR e da APLEMAR para órgãos municipais, e foi uma das primeiras localidades no país que criou um mercado institucional em âmbito municipal, o PMAIS, no ano de 2012.

O processo de fortalecimento das associações de Adamantina permitiu que a rede de relações se ampliasse, uma vez que estas procuraram investir na agregação de valor a seus produtos, por intermédio do Microbacias II. Com esses recursos econômicos, a APLEMAR promoveu diversas adaptações na estrutura física do prédio em que está instalado o laticínio e na compra de novos equipamentos. Já a APPRAR investiu na mini-indústria de produtos minimamente processados, que visa a agregar valor às verduras e hortaliças, de sorte a facilitar a entrega nos mercados institucionais e no convencional.

Contudo, em recente visita ao município (outubro de 2016), averiguamos que a articulação existente entre os agricultores familiares da APPRAR, seja por meio da venda para os mercados institucionais (PAA, PNAE e PMAIS), seja pela participação de parte dos associados no Programa Microbacias II, foi rompida. Um grupo de agricultores familiares se retirou da associação, no ano de 2016, e montou um grupo paralelo, com a constituição da Cooperativa Agrícola Mista Familiar da Região de Adamantina (CAMFRA).[255]

[255] Além disso, a presença do gestor financeiro contratado para administrar os empreendimentos de agroindustrialização da APPRAR, fato que gerava certo atrito entre o

A rede de relações que funcionava relativamente bem, pois, mesmo certas divergências em relação a alguns aspectos dos mercados institucionais ou entre os agentes envolvidos não representam problemas para a rede. A situação merece melhor atenção, em estudos posteriores, pois a APPRAR realizou grandes investimentos financeiros com a indústria de polpa e de minimamente processados, evidenciando que a entidade não pode ter sua comercialização restrita apenas aos mercados institucionais, visto que os custos operacionais (recursos humanos, energia elétrica, embalagens e demais despesas) demandam quantidade e volume de produção, para a entidade se manter ativa.

Ademais, o crescimento no número de agricultores envolvidos pela APPRAR de Adamantina denota a dificuldade da entidade em dialogar com a base de associados ou mesmo em fiscalizar se todos os seus agricultores que estavam incluídos nos programas da CONAB, PNAE e PMAIS realmente produziam os produtos comercializados, haja vista o perfil produtivo (frutas, hortaliças e olerícolas) e o número de municípios (sete) em que possuía associados.

Diferentemente de Adamantina, onde uma única organização coletiva concentrou 95% dos recursos financeiros do PAA (APPRAR), em Tupi Paulista, os valores estão mais bem distribuídos entre as três associações fornecedoras, nos anos de 2006 a 2015. A ASMASARI, em sete projetos aprovados, contou com 38,6% dos recursos; a AMPROBAP, em cinco projetos, com 31,2%; e a AVIRTUPI, nos seis projetos executados, contou com 30,2% do total de recursos do PAA do município.

Dessa maneira, o PAA em Tupi Paulista tem conseguido envolver maior número de agricultores familiares da própria localidade, considerando os valores obtidos e a quantidade de produtos que é comercializada pelo programa da CONAB. Cada associação possui um modo particular de executar o programa, sendo que a AVIRTUPI e a ASMASARI dispõem de agricultoras/secretárias remuneradas, as quais são responsáveis pela parte operacional do programa, situação que não ocorria na AMPROBAP. Esta última enfrentava dificuldades. A troca na presidência da entidade e a

---

grupo de produtores rurais entrevistados e diretoria da entidade foi demitido no final de 2015. O grupo dissidente que montou a cooperativa o recontratou.

dificuldade em renovar o convênio com a CONAB desmobilizaram o grupo de produtores no ano de 2014.

A compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE, em Tupi Paulista, tem ocorrido de maneira contínua e proporcionado resultados positivos para os escolares e para os agricultores familiares da ASMASRI. Não obstante outra associação, no caso a AMPROBAP, possuir uma diversidade de produtos e também poder contar com agricultores participando do PNAE, ainda não conseguiu se mobilizar para fornecer produtos para a alimentação escolar. Na verdade, não podemos deixar de ilustrar o exemplo da AVIRTUPI, a qual entregava uva para escolas do município pelo PAA, desde o primeiro projeto, no ano de 2006, entretanto, que não tem participado das Chamadas Públicas do PNAE.

A formação da rede do PNAE, em Tupi Paulista, envolveu a atuação da nutricionista, técnico do ITESP, associação e agricultores da ASMASARI. Isso revela a complexidade para se implantar a compra dos produtos para o PNAE, assim como na sua operacionalização, ao fornecer o transporte dos produtos (funcionários e motoristas), custeado pela Prefeitura e incluso na própria Chamada Pública, ou mesmo nas escolas, com o trabalho das merendeiras, na elaboração das refeições.

Pudemos averiguar que o grupo de agricultores do Assentamento Santa Rita I conseguia estabelecer relações que iam além da escala municipal, haja vista a construção do barracão comunitário para as reuniões da associação, como também para cursos e palestras e para a entrega e organização dos produtos do PAA e do PNAE, advindos de recursos financeiros de uma emenda parlamentar e da Prefeitura Municipal. Por outro lado, a comercialização de produtos para as Penitenciárias de Tupi Paulista aconteceu no ano de 2010, incentivada pelo técnico agrícola do ITESP juntamente com um grupo de agricultores da ASMASARI, antes mesmo da implantação do PPAIS, ou ainda, pela parceria firmada com a agroindústria Fruteza, situada em Dracena, para comercializar polpa de fruta no PNAE.

A experiência de criar um mercado institucional por parte do governo estadual, o PPAIS, apresenta resultados muito aquém do esperado.[256] Na pesquisa de campo, percebemos que apenas 5,7% do total de agricultores familiares comercializavam sua produção no referido programa. Além dos agricultores familiares, os próprios agentes de ATER se mostravam reticentes, em razão da estrutura rígida de funcionamento, situação oposta ao que verbalizam os gestores responsáveis do programa, nas reuniões de divulgação do PPAIS.

Por sua vez, a conexão constatada no PNAE, nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista, que compra dos agricultores locais, não tem ocorrido em Paulicéia. Embora a Prefeitura Municipal tenha cumprido a determinação do mínimo exigido pela Lei de 2009, ou seja, a compra de, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE destinados ao município para a agricultura familiar, a prioridade não é de adquirir produtos das associações de produtores rurais do próprio município, mas de Panorama e Dracena.

A AAFAR negociou produtos do PNAE, nos anos de 2011 e 2012, porém, a nutricionista de Paulicéia enfatizou que teve diversos problemas, nesse período, porque os agricultores do município não tinham quantidade de produtos para ofertar ou acabavam comprando de terceiros, para repassar para a alimentação escolar. Em virtude disso, ocorria a entrega de produtos com baixa qualidade.

Essa situação reflete a forma como o PAA era gerido pelas associações fornecedoras de Paulicéia. Pudemos constatar que, nos primeiros projetos do programa da CONAB, não existiam regras definidas para entrega ou para a quantidade e qualidade dos produtos, o que gerou grande transtorno para os agricultores familiares de Paulicéia, tanto no Assentamento Regência como no Santo Antônio, pois não havia controle do que era de fato entregue ou de qual agricultor. O maior exemplo dessa situação é a associação do Assentamento Santo Antonio, que teve o projeto suspenso, no ano de 2011, e o representante

[256] Conforme palestra proferida pela gestora do ITESP, responsável pelo PPAIS, no dia 26/10/16, na cidade de Adamantina, entre o ano de 2012 e o primeiro quadrimestre de 2016, o PPAIS movimentou no estado de São Paulo 10,3 milhões de reais e atendeu aproximadamente a 900 UPAFs, em 2.700 contratos firmados. A título de comparação, somente no município de Adamantina, foram movimentados mais de 8 milhões de reais, somados os valores obtidos com o PAA, PNAE e PMAIS, entre os anos de 2009 e 2015.

da entidade e os agricultores familiares vinculados ainda respondem por irregularidades.

Depois de um intervalo de dois anos (2012/2013), por meio da articulação com as escalas superiores no estado de São Paulo, INCRA e CONAB, o PAA foi reativado em Paulicéia no ano de 2014. A Prefeitura Municipal deu suporte e centralizou as entregas das duas associações fornecedoras (AAFAR e ASPRAR), custeando o transporte, por meio do envio de caminhão e de funcionários aos Assentamentos Rurais, para retirar os produtos.

No caso especifico de Paulicéia, a experiência das associações junto ao PAA acarretou problemas para sua participação no PNAE. Ao invés de ser discutida entre as partes envolvidas (nutricionista, agentes de ATER, agricultores familiares e associações), como ocorreu em Adamantina e Tupi Paulista, a fim de superar os problemas e as dificuldades, a participação das associações de produtores locais na venda de produtos para a Prefeitura foi interrompida, a partir do ano de 2013.

No que tange aos responsáveis pelas unidades produtivas, pudemos constatar que a faixa etária de 51 a 60 anos era a mais representativa, congregando 43,4% do total de entrevistados. Outra informação averiguada foi que 56,6% do total de entrevistados têm baixo nível de escolaridade (apenas o antigo primário) e não concluíram o Ensino Fundamental, sendo tal situação mais recorrente em Tupi Paulista e Paulicéia.

Essa realidade se reflete nas dificuldades que os agricultores/representantes das associações têm, na elaboração do projeto do PAA para a CONAB e/ou nos projetos de venda das Chamadas Públicas para o PNAE, principalmente nas associações de Paulicéia, ou seja, na ASPRAR e AAFAR, e na AMPROBAP, de Tupi Paulista.

Também ficou evidente a redução do número de pessoas que trabalhavam na unidade produtiva familiar, porque constatamos que, em 58,5% do total de unidades produtivas pesquisadas, a mão de obra familiar utilizada no processo produtivo era composta por apenas duas pessoas, geralmente o casal de agricultores. As unidades produtivas que contam com a mão de obra efetiva dos filhos, no desenvolvimento das atividades relacionadas à produção, eram reduzidas. Esse fato demonstra que os jovens têm renunciado ao

trabalho na unidade produtiva, em troca de ocupações que asseguram rendimento fixo mensal.

Averiguamos também diferenças no nível de renda entre os agricultores familiares entrevistados, sendo que, entre os agricultores familiares das associações de Adamantina, a distância foi maior, principalmente no estrato superior a quatro (4) salários mínimos. Já entre os associados de Paulicéia, a faixa de renda de maior representatividade foi de 1 a 2 salários mínimos e, entre os associados de Tupi Paulista, o destaque foi para o estrato de renda de 2 a 3 salários mínimos. Todavia, menos de ¼ das unidades produtivas obtinha renda exclusivamente da atividade agropecuária, como foi observado, com maior concentração, em Adamantina e Paulicéia.

O beneficio previdenciário rural estava presente em 60,4% das unidades produtivas pesquisadas. Se, por um lado, isso demonstra que os agricultores, geralmente o casal, têm uma renda fixa na unidade produtiva, por outro, denota o processo de envelhecimento da população rural, nas localidades pesquisadas. Além disso, também constatamos que, em 34% do total de unidades produtivas, ao menos um membro da família exercia atividade remunerada fora do estabelecimento e contribuía para a renda familiar, com maior proporção entre familiares dos agricultores.

No que se refere ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, nas localidades pesquisadas, percebemos que havia uma gama de cultivos (temporários e perenes), bem como a ocupação de áreas com pastagens, os quais vêm sendo desenvolvidos no âmbito das unidades produtivas familiares. Os associados de Adamantina apresentaram maior diversificação de cultivos, ao passo que os de Paulicéia exibiam menor variedade.

A propósito do financiamento rural, observamos que, geralmente, mais de 50% dos agricultores nos três municípios têm acessado o PRONAF, em suas múltiplas modalidades (Custeio, Investimento e Mais Alimentos). Quanto aos meios de produção na unidade produtiva, notamos que parte dos agricultores pesquisados tem investido na tecnificação da produção, com destaque para os municípios de Adamantina e Tupi Paulista, em que os entrevistados possuíam maior nível de capitalização, enquanto, em Paulicéia, tais investimentos eram menos expressivos.

Ademais, havia a predominância, nas unidades produtivas pesquisadas que desenvolviam a produção agrícola (uva, maracujá, urucum, café etc.), um consumo expressivo de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos. Apesar de também utilizarem o adubo orgânico, principalmente em Paulicéia e Adamantina, os percentuais ainda são menores, quando comparados aos fertilizantes sintéticos. O caso do uso de agrotóxicos é ainda mais problemático, pois, embora os produtores de hortaliças estivessem substituindo os herbicidas pela plasticultura, nos canteiros, muitos ainda faziam uso desses produtos em outros cultivos, na unidade produtiva.

Quanto aos serviços de ATER empregados pelos agricultores entrevistados, averiguamos que, em Paulicéia, estes praticamente não existiam, pois o agrônomo fora contratado para gerir o barracão de máquinas da Prefeitura Municipal e ficar na Casa da Agricultura, em determinados horários. Em Tupi Paulista, os serviços eram oferecidos tanto pela Casa da Agricultura quanto pelo ITESP; em Adamantina, pela Casa da Agricultura. A respeito da atuação dos técnicos que prestavam serviços pelas instituições de ATER, estas foram mais bem avaliadas em Adamantina e Tupi Paulista.

No que concerne aos canais de comercialização das unidades produtivas pesquisadas, averiguamos que os agricultores familiares de Adamantina, sobretudo os vinculados à APPRAR, possuíam um maior número de opções para negociação da produção, situação que não se repetia em Paulicéia, onde as formas de venda da produção eram mais restritas e dependiam, em grande parte, para o escoamento da produção do PAA, seja dos associados à ASPRAR como à AAFAR. Em Tupi Paulista, mesmo os agricultores pesquisados buscando diversificar os canais de comercialização, a presença do atravessador era expressiva, pois 47,4% dos agricultores entrevistados na localidade afirmaram que acabavam comercializando sua produção com intermediários, como no caso dos produtores de uva e dos que desenvolviam a pecuária mista e de corte.

No que tange aos primeiros contatos e conhecimentos dos agricultores com os mercados institucionais nas localidades estudadas, sobretudo o PAA, verificou-se, por meio da pesquisa de campo, que ocorreu pela articulação dos órgãos de extensão rural (técnicos da Casa da Agricultura, EDR de Dracena, INCRA e ITESP), Sindicatos ou mesmo pela própria atuação das associações.

Cabe destacar que a modalidade Doação Simultânea do PAA, devido ao seu formato, desenho e objetivo, é a que permite comercializar toda a diversidade de produtos característicos da agricultura familiar, no país (hortigranjeiros, frutas, produtos lácteos, processados, carnes, pescados, sementes, mel e castanhas), conforme o perfil dos agricultores e da região em que estão localizados. Posteriormente, esses produtos são doados para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Pudemos verificar que os agricultores familiares entrevistados de Adamantina, vinculados à APPRAR, e os de Tupi Paulista, à ASMASARI, demonstraram ter maior conhecimento do funcionamento do PNAE, pois comercializavam a produção com as respectivas Prefeituras Municipais, desde o ano de 2010.

Desse modo, quando comparamos a participação dos agricultores pesquisados no PAA, em relação ao PNAE, percebemos que menos de ¼ dos produtores nos municípios de Adamantina e Tupi Paulista participavam do programa da alimentação escolar, e não havia comercialização pelos agricultores de Paulicéia, no período de realização da pesquisa de campo.

A variedade de produtos que os agricultores nas três localidades produziam para comercializar, sobretudo para o PAA, era imensa. A maior diversificação, em termos de variedade de produtos e volume de produção, se dava na APPRAR, de Adamantina, que também comercializava polpa de frutas. Os agricultores familiares vinculados à ASMASARI, de Tupi Paulista, desenvolviam ainda grande variedade de cultivos e comercializavam no PAA e PNAE, e, em menor proporção, no PPAIS. Já os agricultores familiares entrevistados vinculados à AMPROBAP, de Tupi Paulista, AAFAR e ASPRAR, de Paulicéia, embora cultivassem grande variedade de produtos, não participavam da comercialização do PNAE, nas respectivas localidades.

A diversificação nas unidades produtivas familiares, nas localidades pesquisadas, para atender aos mercados institucionais, tem, concomitantemente, melhorado igualmente a alimentação da família, pois parte dos entrevistados relataram que consomem os alimentos de sua produção, paralelamente à criação de animais para o consumo próprio, tais como suínos, aves (ovos), carneiro, inclusive com a produção de leite no rebanho bovino.

A respeito dos valores recebidos pelos mercados institucionais, também observamos variações entre os municípios pesquisados. Os maiores valores recebidos pelos agricultores familiares ocorreram em Adamantina, haja vista a maior participação desses agricultores no PNAE, além da comercialização para os órgãos municipais, via PMAIS.

Em parte das unidades produtivas pesquisadas (Tupi Paulista e Adamantina), os agricultores contam com mais de uma cota (pai, filho(a), irmãos(ãs) ou mesmo algum parceiro), fato que explica os valores acima da cota/ano da CONAB. Tal situação ficou mais evidente entre os associados da APPRAR, o que, de certa forma, desvirtuava o objetivo do programa.

Um dos pontos principais de reclamação dos agricultores entrevistados foram os percentuais cobrados sobre as cotas/anuais pelas associações, visto não haver consenso quanto aos valores cobrados. De certa maneira, averiguamos que os agricultores mais envolvidos com as associações (menor número), os quais participam das reuniões para montagem e execução dos projetos, estão mais conscientes dos trâmites que cercam o pagamento e o percentual cobrado pelas associações para gerir o projeto. Já os agricultores menos atuantes com as associações (maior número), geralmente culpam os representantes das organizações coletivas pelo atraso nos pagamentos e reclamam do percentual cobrado.

De certo modo, os agricultores familiares pesquisados nos três municípios também sugeriram possíveis mudanças para melhoria, principalmente do PAA. Nesse sentido, sinalizaram a necessidade de melhorar as formas de pagamento imediato após a entrega; aprimorar a flexibilidade na entrega de produtos que não estavam no projeto inicial; aumentar o valor da cota anual de cada produtor; receber o pagamento pela cota de forma individual e não via associação; diminuir a documentação exigida; ser menos exigente quanto à qualidade dos produtos; melhorar o preço dos produtos; e, no caso das hortaliças, o pagamento ser por maço e não por quilo; maior ajuda da Prefeitura para a retirada e transporte dos produtos.

Além disso, houve relatos, por parte dos agricultores familiares dos Assentamentos Rurais de Paulicéia e Tupi Paulista, de que o sistema de pulverização (aéreo e/ou pulverizador mecânico) amplamente utilizado pelas unidades canavieiras em áreas vizinhas traz prejuízos para suas respectivas

produções. Uma das agricultoras entrevistadas, vinculada à ASMASARI de Tupi Paulista, deixou de negociar produtos no PAA, PNAE e PPAIS, no ano de 2014, em razão da perda de 100% da produção. Por sua vez, um agricultor vinculado à ASPRAR de Paulicéia aludiu à perda de parte da produção de sua lavoura de mamão.

O PAA e o PNAE preveem, em seus dispositivos legais, o pagamento diferenciado nos preços de produtos agroecológicos. Nas localidades pesquisadas, não averiguamos esse tipo de produção para os mercados institucionais, embora tenham sido relatados casos de agricultores que não usam nenhum produto químico, no processo produtivo.

No que se refere ao elo final, a distribuição dos produtos pelo PAA, as mudanças nas normativas da CONAB, principalmente desde o ano de 2013, geraram implicações sobretudo na distribuição dos produtos. Na pesquisa de campo, verificamos que cada município foi se adaptando a essa realidade de centralização na escala local num único órgão, Banco de Alimentos e/ou Fundo Municipal de Assistência Social, para receber, pesar, separar e destinar os produtos para as entidades e famílias, nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

Com efeito, existem problemas na operacionalização nos municípios pesquisados, especialmente em Adamantina, pois um grande número de pessoas cadastradas no Banco de Alimentos Municipal não está no CadÚnico e, portanto, não estariam habilitadas a receber produtos do PAA, como pudemos constatar na pequena, mas representativa amostra da Associação de Moradores do Jardim Brasil.

Mesmo com esse problema na distribuição dos produtos pelo Banco de Alimentos de Adamantina, os resultados se mostram satisfatórios em Paulicéia e Tupi Paulista, conforme o público atendido pelo programa da CONAB, haja vista que as pessoas entrevistadas, na pesquisa de campo, estavam inseridas em sua maioria no CadÚnico e recebiam dos programas sociais federais e estaduais (Bolsa Família, BPC, Renda Cidadã e Vivaleite).

Em contrapartida aos problemas ainda existentes na execução do PAA, informados pelos agricultores familiares e gestores, nos três municípios, as famílias e os representantes das entidades beneficiárias que recebem os produtos do PAA destacaram a sua importância. Nesse sentido, constatamos

que o PAA proporciona às famílias carentes, principalmente em Paulicéia e Tupi Paulista, o acesso aos alimentos, sobretudo frutas, legumes e verduras que a maioria não teria condições econômicas para comprar.

Cabe enfatizar que o PAA é referência internacional de uma política pública brasileira bem-sucedida, num período que o país exercia certo protagonismo nas relações internacionais. O modelo do PAA despertou interesse de outros países da América Latina e Caribe, tendo contado com experiências recentes, em países africanos. Além disso, diversos pesquisadores estrangeiros desenvolvem estudos em diversas partes do país, analisando a experiência do PAA e do PNAE.

As ações e programas de segurança alimentar e nutricional que tiveram como referência principal o Programa Fome Zero demonstram que, no período de pouco mais de uma década, contribuíram efetivamente para a redução da pobreza e da miséria e no combate à fome, no país. Além do Brasil, outros seis países da América Latina e Caribe reduziram as taxas de fome para menos de 5% da população – Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguai e Venezuela – e deixaram de constar no Mapa da Fome da ONU, no ano de 2014.

Destarte, o ano de 2014 foi declarado pelas Nações Unidas como “Ano Internacional da Agricultura Familiar”. Na oportunidade, em coluna publicada no jornal *Correio Braziliense*, no dia 28/01/14, José Graziano da Silva[257] apontou a relevância desse segmento social nos circuitos locais de produção, comercialização e consumo, seja pela criação de empregos e renda, seja para diversificação das economias, na escala local.

No contexto atual, observamos uma nova ofensiva neoliberal em diversos países, como Argentina, Grécia e Brasil, com cortes e ajustes nos direitos dos trabalhadores, propostas de mudanças na previdência social, privatizações e imposição de limites orçamentários nos gastos públicos (saúde e educação) e nas políticas sociais. Após o golpe parlamentar que depôs a

[257] O diretor-geral da FAO/ONU enfatizou que aproximadamente 842 milhões de pessoas sofriam de fome crônica, no mundo, pois não tinham acesso a alimentação adequada. Nesse cenário, apontou a relevância da agricultura familiar na erradicação da fome mundial e da conservação dos recursos naturais. Em acréscimo, estimou que existiam 500 milhões de tipos de agricultura familiar no mundo, representando, em média, 80% das explorações agrícolas. Salientou que esse segmento social é responsável, tanto nos países centrais quanto periféricos, pela produção de alimentos e consumo na escala local, sendo os principais “administradores” da segurança alimentar.

presidenta eleita, o cenário atual de crise política e econômica e ataque aos direitos dos trabalhadores (rurais e urbanos) e aos programas sociais é preocupante.

Contudo, conforme informações do representante da CONAB/SP, em evento realizado no município de Adamantina, em outubro de 2016, as propostas encaminhadas para a Superintendência da autarquia federal, situada na capital paulista, já contabilizavam 120 milhões de reais. Porém, a estimativa prevista de orçamento, que ainda não havia sido liberada, era de, no máximo, 20 milhões de reais.[258]

A previsão do representante da CONAB se concretizou, pois foram firmados convênios do PAA na modalidade Doação Simultânea com apenas 70 organizações fornecedoras, concentradas em 35 municípios paulistas, contabilizando 21,6 milhões de reais. O cenário de corte brutal no volume de recursos orçamentários é perceptível no EDR de Dracena, uma vez que apenas a ASMASARI de Tupi Paulista teve seu projeto aprovado, em dezembro de 2016. As demais seis organizações, nas localidades pesquisadas, as quais forneciam produtos de forma frequente para o PAA, não tiveram projetos aprovados para ser executado no ano de 2017.

Esse fato preocupa em especial as associações de produtores rurais e agricultores que ficam sem essa alternativa de comercialização, via mercado institucional. No entanto o outro elo, as instituições e famílias beneficiárias, também é afetado, porque aqueles que se habituaram a receber os gêneros alimentícios estão sendo desamparados no momento de crise econômica, aumento dos níveis de desemprego e retorno do crescimento da pobreza e da fome no país.

O programa da CONAB que pudemos acompanhar, por ocasião da Iniciação Científica, no ano de 2006, nos municípios de Dracena e Tupi Paulista, como um programa novo que comprava produtos dos agricultores familiares (no período, a cota de entrega era de 2,5 mil reais) e distribuía para entidades, alterou significativamente a dinâmica do perfil da produção da agricultura familiar na região de Dracena, na última década.

[258] Evento promovido pelo SENAR, Sindicato Rural e SEBRAE, no município de Adamantina, sobre os programas de compras governamentais, no dia 26/10/16.

Nesse cenário, as associações que surgiram para participar do PAA e, por essa experiência, conseguiram criar um arcabouço mínimo de infraestrutura, recursos humanos e organização dos agricultores, com escala e regularidade na produção, podem vir a diversificar os canais de comercialização, mesmo no mercado convencional.

Todavia, o atual cenário é preocupante, em grande parte das 19 organizações que tiveram experiência no PAA, na região do EDR de Dracena, entre os anos de 2006 e 2015. Muitas das associações têm total dependência ou foram criadas exclusivamente para participar do programa da CONAB. O exemplo mais evidente é o de Paulicéia, pois se trata de público prioritário do PAA, assentados da reforma agrária, mas que tem sérias dificuldades em sua rede de relações internas, como no caso do PNAE, embora fortalecidas nas escalas superiores para participar do PAA, por meio do INCRA e da CONAB.

Ademais, em Paulicéia, contava proporcionalmente com maior número de pessoas no CadÚnico e nos programas sociais e de transferência renda, como também havia muitas pessoas das famílias entrevistadas que recebiam produtos do PAA, as quais estavam desempregadas ou que trabalhavam eventualmente em empregos temporários. Tal situação deve ter sido agravada nesse cenário de crise econômica e política que o país vivencia e nos cortes de programas sociais, como BPC, Bolsa Família e do próprio PAA.

Portanto, sem os recursos provenientes do PAA, será que grande parte das associações deixará de existir formalmente, num futuro próximo, na região de Dracena ou em tantas partes do país? Como ficarão os agricultores familiares mais empobrecidos sem a alternativa de comercialização por meio do PAA? A rede de relações construídas por essas organizações para comercializar produtos no PAA pode ser utilizada para o mercado convencional? Como inserir maior número de agricultores familiares no PNAE, já que a seletividade entre os fornecedores é evidente? A complementação orçamentária feita pelas Prefeituras Municipais para a alimentação escolar se manterá em tempos de crise econômica? Outras localidades podem se espelhar na experiência de Adamantina (PMAIS) e priorizar a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para os órgãos municipais?

Caberá a realização de estudos posteriores, a fim de esclarecer como as redes construídas e estimuladas pelos mercados institucionais, sobretudo o

PAA, na região da Nova Alta Paulista, se manterão com a redução dos recursos do programa federal, a qual coloca em xeque a continuidade ou, mesmo, pela reduzida participação dos agricultores familiares no PNAE.

A partir dos resultados obtidos ao longo do trabalho, acredita-se que a hipótese norteadora da pesquisa foi comprovada. Além disso, a nosso ver, os objetivos geral e específicos delineados para a pesquisa também foram alcançados.

Ao comparar os efeitos de dois programas com estrutura de funcionamento diferenciada (PAA e PNAE), em três municípios, a análise das redes numa perspectiva multiescalar se mostrou ainda mais relevante, porque possibilitou ressaltar personagens mais centrais que as fortalecem ou, ainda, a ausência de figuras que as enfraquecem. Ao invés de escamotear, as redes desvelaram os conflitos existentes nas localidades pesquisadas.

REFERÊNCIAS

ADAMANTINA. Gabinete do Prefeito. Lei nº 3.520, de 8 de março de 2012. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social – PMAIS e dá outras providências. **Portal da Prefeitura do Município de Adamantina**, Adamantina, 8 mar. 2012. Disponível em: <http://www.adamantina.sp.gov.br:8080/leis/2012/12.Lei.3520.pdf>. Acesso em: 09 maio 2014.

ADAMANTINA. Gabinete do Prefeito. Lei nº 3.569, de 18 de julho de 2013. Autoriza o Poder Executivo instituir o "Banco Municipal de Alimentos" na forma que especifica e dá outras providências. **Portal da Prefeitura do Município de Adamantina**, Adamantina, 18 jul. 2013. Disponível em: <http://www.adamantina.sp.gov.br:8080/leis/2013/13.Lei.3569.pdf>. Acesso em: 09 maio 2014.

ADAMANTINA. Prefeitura do Município. **Portal da transparência da Prefeitura Municipal**. Compras do PNAE. 2011-2015. Disponível em: <http://portaltransparencia.sistemas4r.com.br/wptransparencia.aspx?1,2>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ALENTEJANO, P. R. R.; ROCHA-LEÃO, O. M. Trabalho de campo: uma ferramenta essencial para os geógrafos ou um instrumento banalizado? **Boletim Paulista de Geografia**, v. 84, p. 51-67, 2006.

ALMEIDA, L. M. M. et al. Políticas públicas, redes de segurança alimentar e agricultura familiar: elementos para construção de indicadores de eficácia. **Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, v. 14, p. 205-235, 2006.

ALMEIDA, V. M. **A viticultura no Oeste Paulista**: o caso do município de Tupi Paulista-SP. 1999. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1999.

ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Presença, 1974.

ALVES, E. R. M.. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. **Revista UNIARA**, Araraquara, v. 10, p. 13-27, 2002.

AMORIM, L. S. B. **Agricultura familiar e redes de desenvolvimento territorial rural**: um estudo empírico sobre a agroindústria familiar rural no Oeste do Paraná. 2007. 159 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2007.

ANTUNES, M. V. M. **Políticas públicas e relações entre campo e cidade**: estudo de caso no Município de Dracena – SP, 2012. 153 f.Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

ANTUNES, R. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARISTIDES, M. J. A. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Pirapozinho**. 2013. 194 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 17 dez. 2013.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Informações municipais**. Disponível em:<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 13 out. 2016.

ÁVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, p. 68-81, 2013.

BACCARIN, J. G. et al. Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Demografia e meio rural**: população, políticas públicas e desenvolvimento: anais. [Belo Horizonte]: SOBER, 2011. p. 1-20. CD ROM.

BACCARIN, J. G. et al. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória. **Agricultura e desenvolvimento rural com sustentabilidade**: anais. [Vitória]: SOBER, 2012. p.1-20. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.2>. Acesso em: 13 fev. 2014.

BECKER, B. O uso político do território. Questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; HAESBAERT, R.; SILVEIRA, C. B. **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: Geografia/UFRJ, 1983. p. 1-21.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 mar. 2014.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 33, p. 103-122, 2009.

BELIK, W. Introdução. In: JUNDURIAN, M. A; BELIK, W. (Org.). **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 11-12.

BOOBIO, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UnB, 1998.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Decreto de 24 de março 1995**. Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural constituído pelas FAZENDAS "SANTO ANTÔNIO", "REGÊNCIA ou ÂNGULO", situado no Município de Paulicéia, Estado de São Paulo, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Publicado no DOU de 25 mar. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1995/Dnn3046.htm>. Acesso em: 28 abr. 2015.

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. 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996. Publicado no DOU de 5 jul. 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17_02_16_10_19_05_decreto_no_7.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n°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, 2015. Publicado no DOU de 18 jun. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.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: 08 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n°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, 2015. Publicado no DOU de 8 abr. 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Estatísticas municipais**. 2015. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>. Acesso em: 06 jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **[Portal da] Agência Brasileira de Cooperação**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Extrato de Declaração de Aptidão ao PRONAF**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **PAA DATA**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Repasses financeiros do PNAE**. 2011-2014. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/repasses-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 05 jul. 2015.

CAMPOS, A.; BIANCHINI, W. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Org.). **PAA**: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 11-25.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasilia: IPEA, 2005. p. 181-260.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer. 6. ed. atual. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, C. N. Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 12, p. 49-59, 2015.

CASTRO, I. E. Análise geográfica e o problema metodológico da escala. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 15, p. 21-25, 1992.

CASTRO, I. E. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 117-140.

CASTRO, J. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasiliense, 2010.

CATI. ESCRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE DRACENA. **Informações sobre os projetos do PAA (2006-2014)**. Publicação eletrônica. [S.l.:s.n.], 2014.

CAVALCANTI, T. Operação Agro-Fantasma quer desmontar quadrilha que fraudava Programa de Aquisição de Alimentos. **Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC**. Brasília. 24 set. 2013. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/09/operacao-agro-fantasma-quer-desmontar-quadrilha-que-fraudava-programa-de>. Acesso em: 25 set. 2016.

CHRISTOFFOLI, P. I. Elementos introdutórios para uma história do cooperativismo e associativismo rurais no Brasil. In: NOVAES, H.; MAZIN, D.; SANTOS, L. (Org.). **Questão agrária, cooperação e agroecologia**. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 169-187.

COLNAGO, E. T. P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2015. 276 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

COLOGNESE, S. A.; MÉLO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 143-159, 1998.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Transparência pública do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos**. 2010-2016. Disponível em: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: 10 fev. 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Comunicado CONAB/MOC n°019, de 01 de setembro de 2014** . Título 30 – Compra com Doação Simultânea – CDS. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/conabweb/download/moc/titulos/T30.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2015.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Ações da Conab – PAA**. Programa de Aquisição de Alimentos – resultado das ações da CONAB. 2003-2015. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1402&t=2>. Acesso em: 26 set. 2016.

CORRÊA, F. C. M. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma comparação entre dois estados do Brasil. 2008. 80 f. Dissertação (Mestrado em

Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Revista Cidades**, Presidente Prudente, v. 9, p. 199-218, 2012.

CORRÊA, R. L. Status socioeconômico e centralidade: uma interpretação. **Geografia**, Rio Claro, v. 2, n. 3, p. 51-59, 1977.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas: Ícone, 1985.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século: (1965-2012). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2012.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 225-250.

DELGADO, G. C. et al. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1145, 2005.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 15-52.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DIAS, L. C. Os sentidos da Rede: notas para a discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. S. (Org.). **Redes sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 11-28.

DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 141-162.

ELIAS, D. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, p. 153-170, 2011.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novas arranjos institucionais e políticas locais. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Org.). **O município no século XX**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999. v. 1, p. 325-344.

FELICIANO, C. A. **O movimento camponês rebelde e a geografia da reforma agrária**. 2003. 246 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo, 2003.

FELICIANO, C. A. **Território em disputa**: terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema. 2009. 573 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo, 2009.

FINATTO, R. A. **Redes de agroecologia e produção orgânica na região Sul do Brasil**: das intencionalidades à materialidade socioespacial. 2015. 295 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FLEURY, S. El desafío de la gestión de las redes de políticas. **Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 12-13, p. 223-249, 2002.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The FAO Hunger Map 2015**. Informações do mapa da fome da FAO/ONU. Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/en/>. Acesso em: 03 set. 2016.

FOUILEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FOUILEUX, E. **La politique agricole commune et ses réformes**: une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: L' Hartmattan, 2003.

FREDO, C. E.; OTONI, M. N. Caracterização preliminar da agricultura familiar no estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, n. 6, p. 9-29, nov./dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **SIDRA**: banco de tabelas estatísticas. Censo agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **SIDRA**: banco de tabelas estatísticas. Censos demográfico 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Informações sobre os municípios brasileiros. 2015. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 20 jul. 2015.

INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Assentamentos**. Informações dos assentamentos rurais no Estado de São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/acoes/assentamentos.aspx>. Acesso em: 28 out. 2013.

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.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Dados da agricultura familiar**. Sistema de gestão de contas – SigPC. 2011-2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 17 out. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Histórico do PNAE**. 1995-2015 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 17 out. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2. ed. Brasília, 2016. Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE n° 04/2015. p. 1-60. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=9815:pnae-manual-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimentacao-escolar-2-edicao>. Acesso em: 03 dez. 2016.

GIL, I. C. **Nova Alta Paulista, 1930-2006**: entre memórias e sonhos. Do desenvolvimento contido ao projeto político de desenvolvimento regional. 2007. 395 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2007.

GIL, I. C. Territorialidade e desenvolvimento contemporâneo. **Revista Nera**, v. 6, n. 4, jan./jul. 2004. Disponível em: <http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/revista>. Acesso em: 10 jul. 2007.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRANOVETTER, M. The strength of the weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, p. 96-116, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 285 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva**: apontamentos e questões para o debate. [S.l.:s.n.], 2010. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

GUTIÉRREZ PUEBLA, J. Escalas espaciales, escalas temporales. **Estudios Geográficos**, v. 62, n. 242, p. 92-97, 2001.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, F. **A condição pós-moderna**. 20. ed. São Paulo: Loyola, 2010.

HECLO, H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). **The new american political system**. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978. p. 87-124.

HESPANHOL, R. A. M. Decadência da cafeicultura e pequenas propriedades rurais: alternativas econômicas na microrregião geográfica de Dracena-SP. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Conhecimentos para a agricultura do futuro**: anais. [Londrina]: SOBER, 2007. p. 1-17.

HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Desenvolvimento rural e sistemas agroalimentares**: os agronegócios no contexto de integração das nações: anais. [Porto Alegre]: SOBER, 2009. p. 1-18. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/13/552.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2010.

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.

HESPANHOL, R. A. M. O papel das associações de produtores rurais e dos mercados institucionais de alimentos na reprodução social dos agricultores familiares. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 22., 2014, Natal. **Agentes, processos, conflitos e conteúdos do espaço agrário brasileiro**: anais. [Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte], 2014. p. 622-640.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 20, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta política de segurança alimentar para o Brasil: documento síntese. São Paulo, 2001. v. 1. p. 1-27.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relação de beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária**. Estado de São Paulo. 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/relatorios/relatorios_de_gestao/2010/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202010%20SR08%20SP.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

KAGEYAMA, Â. A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Ed. UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

KAUFMAN, D. A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço. **Galaxia (São Paulo, Online)**, n. 23, p. 207-218, jun. 2012.

LACOSTE, Y. **A geografia**: isso serve, em primeiro lugar para fazer guerra. Tradução Maria Cecília França. Campinas: Papirus, 1988.

LASSWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIMONAD, E. Estado, espaço e escala no Brasil, subsídios para a reflexão. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 18, p. 1-19, 2014.

LOPES, S. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Jaboticabal, 2015. Oficina realizada em evento com 45 slides em PDF. Disponível em: <http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/seminario-san-2015---1-fnde.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1985.

LOWI, T. **The end of liberalism**: ideology, policy and the crisis of public authority. New York: Norton, 1969.

MACIEL, L. R. **Mercado institucional de alimentos**: potencialidades e limites para a agricultura familiar. 2008. 115 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Caderno segurança alimentar**. [S.l.:s.n.], 2000. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MALUF, R. S. Alimentação, escola e agricultura familiar. **OPPA**, Rio de Janeiro, n. 26, maio 2009a. Boletim mensal. Disponível em: <http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_026-05_2009-renato_maluf.pdf>. Acesso em: 26 out. 2010.

MALUF, R. S. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **OPPA**, Rio de Janeiro, n. 27, jun. 2009b. Boletim mensal. Disponível em: <http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_027-06_2009-renato_maluf.pdf>. Acesso em: 26 out. 2010.

MALUF, R. S. Políticas agrícolas e desenvolvimento rural. In: LEITE, S. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p. 58-85.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013. p. 23-46.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, 2004.

MARTIN, R. Geography and public policy: the case of the missing agenda. **Progress in Human Geography**, v. 25, n. 2, p. 189-210, 2001.

MARTINS, S. P. PAA Leite: contexto de implantação, desenvolvimento e possibilidades de aprimoramento. In: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Org.). **PAA**: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 74-95.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSADIER, G. Redes de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. v. 2, p. 167-186.

MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Trad. Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MASSEY, D. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, A. A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000. p. 176-185.

MATOS, R. Territórios e redes: dimensões econômico-materiais e redes sociais especiais. In: DIAS, L. C.; FERRARI, M. (Org.). **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Insular, 2011. v. 1, p. 167-188.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Estado de Santa Catarina. **Cadernos do CEAM**, v. 7, p. 75-105, 2007b.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM**, v. 7, p. 33-44, 2007a.

MAZIEIRO, G. Tribunal de Contas cobra 25 prefeituras e Educação de Alckmin por dados da merenda. **Estadão Jornal Digital**. São Paulo. 13 maio 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tribunal-de-contas-cobra-25-prefeituras-e-educacao-de-alckmin-por-dados-da-merenda/>. Acesso em: 10 jun. 2016

MAZZALI, L. **O processo recente de reorganização agroindustrial**: do complexo à organização “em rede”. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

MILIBAND, R. **The state in capitalist society**. New York: Basic Books,1969.

MITCHELL, D. Não existe aquilo que chamamos de cultura: para uma reconceitualização da idéia de cultura em geografia. **Espaço e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 31-51, ago./dez. 1999.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Trad. Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção**: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MULLER, P. **Les politiques**. Paris: PUF, 2008.

MURDOCH, J. Networks: a new paradigm of rural development? **Journal of Rural Studies**, Cardiff, n. 16, p. 407-419, 2000.

NEVES NETO, C. C. **Políticas públicas e desenvolvimento rural**: o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo. 2003. 312 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2004.

NORDER, L. A. C. Mercantilização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009. p. 59-84.

OLIVEIRA, A. R. **A fruticultura como alternativa econômica aos pequenos produtores rurais**: o caso da região de Dracena/SP. 2003. 149 f. Dissertação

(Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2003.

OLIVEIRA, A. R. **O associativismo na Região do Pontal do Paranapanema-SP**: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural. 2010. 209 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

OLIVEIRA, J. O. **Políticas Públicas para a agricultura familiar**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado de São Paulo, Brasil. 2015. 105 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2015.

PAULICÉIA. Prefeitura Municipal. **Portal da transparência da Prefeitura Municipal**. Compras do PNAE. 2011-2015. Disponível em: <http://186.208.139.83:5656/transparencia/>. Acesso em: 18 fev. 2016.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PELIANO, A. M. M. Assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, v. 10, n. 1, p. 20-26, 2001.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M. **Análisis de políticas públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2005. p. 51-75.

PETRONE, M. T. S. **O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)**. São Paulo: Brasiliense, 1982. (Tudo é história, 38).

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RADOMSKY, G. W. Reciprocidade, redes sociais e desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009. p. 107-136.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REAL DATO, J. Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M. **Análisis de políticas públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2005. p. 77-107.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. Policy networks in british politcs: a critic of existing approaches. In: RHODES, R. A. W.; MARSH, D. (Org.). **Policy networks in british government**. Oxford: Clarendon Press, 1992. [1995]. p. 1-26.

RODRIGUES, M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica).

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008a.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008b.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008c.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDR**. Adamantina, Paulicéia e Adamantina. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/new/planodesenvolvimentorural.php>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Informações dos municípios paulistas**. 2016. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/>. Acesso em: 18 set. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Microbacias II**: acesso ao mercado. Informações sobre o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2/index.php>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. **Levantamento censitário das unidades de produção agropecuária do Estado de São Paulo**. LUPA 2007/2008. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/>. Acesso em: 18 out. 2010.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SCHERER-WARREN, I. Metodologia de redes no estudo das ações coletivas e movimentos sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1995,

Brasília. **Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro**: anais. Brasília: ANPUR, 1996. p. 1045-1052.

SCHMITT, C. J. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Org.). **PAA**: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 152-183.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengange Learning, 2010.

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

SERPA, Â. S. P. Políticas públicas e o papel da geografia. **Revista da Anpege**, v. 7, n. 1, p. 37-47, out. 2011.

SILVA, J. G. A revolução na agricultura familiar. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 28 jan. 2014. Opinião.

SILVA, L. I. **Políticas de Segurança Alimentar no município de Adamantina/SP**: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2015. 110 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

SILVA, J. G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. Para os críticos do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. v. 1, p. 39-52.

SILVA, D. P. B. et al. Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: aproximando agendas e agentes, 2013, Araraquara. **Anais...** Araraquara: STAEPE, 2013. Disponível em: <http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2016.

SILVA, D. P. B. **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. 91 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de

Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2014.

SILVA, R. G. **Incorporação da Nova Alta Paulista ao setor produtivo do Estado de São Paulo**: município de Adamantina (1937 a 1955). 1989. 196 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Letras, História e Psicologia, Universidade Estadual Paulista, Assis, 1989.

SILVEIRA, M. L. Escala geográfica: da ação ao império? **Terra Livre**, Goiânia, v. 2, n. 23, p. 87-96, dez. 2004.

SIMAO, G. L.; SILVA, E. A.; SILVEIRA, S. F. R. Grau de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos agricultores familiares do estado de Minas Gerais. **RESR**, Piracicaba, v. 52, n. 3, p. 533-548, 2014.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SMITH, N. Contornos de uma política especializada: veículos dos sem teto e a produção da escala geográfica. In: ARANTES, A. A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000. p. 132-159.

SOUZA, C. M. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006.

SOUZA, L. B. B. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In: JUNDURIAN, M. A.; BELIK, W. (Org.). **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 29-46.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 77-116.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, Presidente Prudente, v. 7, p. 13-47, 2010.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, E. S. **Redes e cidades**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

SUREL, Y. L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. **Revue française de science politique**. v.50, n.2, p. 235-254, 2000.

SZMRECSÀNYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas agrícolas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÀNYI, T.; SUZIGAN, W. (Org.). **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. 208 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TAKAGI, M.; SANCHES, A.; SILVA, J. G. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Org.). **PAA**: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014. p. 18-33.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. [S.l.]: AATR-BA, 2002. Cadernos da AATR–BA para o programa de políticas públicas. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 21 out. 2013.

TOKARNIA, M. Balanço da CGU revela desvios de R$ 2 bilhões da merenda escolar. **Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC**. Brasília. 27 jan. 2016. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/balanco-da-cgu-mostra-que-foram-desviados-r-2-bilhoes-da-educacao>. Acesso em: 10 maio 2016.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, C. R. P. A; TRICHES, R. M. T. (Org.). **Alimentação escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016. v. 1, p. 89-110.

TUPI PAULISTA. Decreto Lei nº 3.483, de 17 de dezembro de 2013. **Institui o Programa Banco de Alimentos de Tupi Paulista, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.tupi.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2014.

TUPI PAULISTA. **Portal da transparência da Prefeitura Municipal**. Compras do PNAE. 2011-2015. Disponível em: <http://www.tupipaulista.sp.gov.br/index.php?>. Acesso em: 21 fev. 2016.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, v. 16, n. 1, 2002. Número especial.

VALENZUELA, C. Reflexiones sobre la dialéctica de escalas en el examen de los procesos de desarrollo geográfico desigual. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie Documental de Geo Crítica)**, v. 9, n. 552, 2004. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-552.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

VELOSO, F. **As estratégias para a permanência dos pequenos produtores rurais no espaço rural do município de Junqueirópolis (SP)**. 2008. 147 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

VELOSO, F. **Políticas públicas no município de Junqueirópolis (SP)**: o PRONAF e o PAA. 2011. 229 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

VIANA, C.; VIEGAS, G. L. PAA: evolução das operações. In: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura e abastecimento alimentar**: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: CONAB, 2009. p. 146-154.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. 3. ed. Passo Fundo: Ed. UPF, 2001. p. 21-56.

WARD, K. Geography and public policy: a recent history of ‘policy relevance’. **Progress in Human Geography**, v. 29, n. 3, p. 310-319, 2005.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Agricultura familiar, políticas públicas e inclusão social**: anais. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2007.

APÊNDICES

Roteiro de Entrevista (A)

CASA DA AGRICULTURA do Município de_____
Data:___/____/_____
Entrevistado:_____ Tempo no cargo?_____

1. Qual é sua avaliação quanto às políticas públicas para a agricultura familiar, sobretudo o PAA e PNAE?
2. Quais são as principais dificuldades dos produtores rurais para se acessar o PAA e o PNAE?
3. Quais associações de produtores do município têm participado dos mercados institucionais? Elas existiam anteriormente? Desde quando? Os programas como o PAA e o PNAE têm ajudado a fortalecê-las? Como?
4. Quais produtos têm sido comercializados pelas compras públicas? PAA e PNAE
5. Quantos produtores rurais têm participado do PAA? E com relação ao PNAE? Por que dessa diferença em relação ao numero de produtores participantes dos programas? Quantos eles representam em relação ao total do município?
6. Os assentamentos rurais contam com associações entregando para o PAA e o PNAE?
7. Para quais entidades têm sido destinados os produtos do PAA? Entidades de outros municípios também recebem produtos? Em caso afirmativo, quais? De quais municípios?
8. As recentes mudanças nas normativas do PAA têm afetado a elaboração dos projetos junto a CONAB?
9. Quais as dificuldades na montagem do projeto do PAA? Essas dificuldades têm atrapalhado a renovação dos projetos, como por exemplo, a demora na aprovação da proposta ou a prestação de contas?
10. Qual é o papel da prefeitura na entrega dos produtos tanto no PAA como no PNAE? A entrega é centralizada? Quais dias da semana são feitas as entregas?
11. A prefeitura pretende implantar o Banco de Alimentos para atender o PAA?
12. A prefeitura tem conseguido comprar os 30% da agricultura familiar para a alimentação escolar? Se sim, desde que ano?
13. Existe articulação entre a nutricionista, associação e produtores na montagem das chamadas públicas? Como isso de dá?
14. O fato das associações e produtores rurais participarem anteriormente do PAA – CONAB trouxe benefícios ou problemas para a operacionalização do PNAE?
15. Como os produtores rurais têm participado das chamadas públicas para a alimentação escolar?
16. Como funciona a questão de emissão da DAP? É renovada por quanto tempo? Quais os critérios utilizados? E com relação à DAP jurídica?
17. Os produtores estão conseguindo se inserir no PPAIS? Quais as principais dificuldades que eles encontram?
18. Na sua avaliação, qual é a importância do PAA e do PNAE para a dinâmica local do município?

19. O que precisaria ser melhorado nos programas de compra do governo federal, como o PAA e PNAE?

Roteiro de Entrevista (B)

Setor de Assistência Social da Prefeitura Municipal de_____
Data:___/____/_____
Entrevistado:_____ Tempo no cargo?_____

1. Quais são suas atribuições em relação ao Setor de Assistência Social?
2. Quantas famílias são atendidas pelo Setor de Assistência Social? Em termos de %, quanto essas famílias representam? O principal critério é o Cadastro Único do Governo Federal?
3. Que tipo de serviços e projetos tem sido oferecido pelo Setor de Assistência Social?
4. Com relação ao PAA (CONAB) como tem sido a operacionalização do programa? A entrega é feita de forma centralizada? Quais dias da semana são feitas as entregas?
5. O foco do atendimento dos produtos do PAA são as famílias ou as entidades?
6. Quantas famílias e/ou pessoas tem sido atendidos pelo PAA?
7. Quais produtos têm sido entregue pelos produtores rurais participantes do município?
8. Outras cidades vizinhas também recebem produtos do PAA do município?
9. Existe articulação entre o setor de assistência social, entidades, associação e produtores na elaboração dos projetos para a CONAB?
10. As recentes mudanças nas normativas do PAA têm afetado a aprovação dos projetos junto a CONAB? A prefeitura pretende implantar o Banco de Alimentos para atender o PAA?
11. Qual é o papel da prefeitura na entrega e distribuição dos produtos no PAA? Há algum tipo de auxílio, como por exemplo, empréstimo de funcionários ou de veículo para o transporte dos alimentos?
12. Quais associações de produtores rurais do município têm conseguido entregar produtos no PAA? Os preços pagos tem sido superiores ao do mercado local/regional?
13. Como funciona a fiscalização em relação à qualidade dos produtos? Existe alguma restrição e/ou exigência com relação às características dos produtos? Já ocorreu a devolução de produtos?
14. Na falta de algum produto estabelecido ou inclusão de outro produto que não estava no projeto, qual é o procedimento adotado?
15. Qual é sua avaliação do PAA (numa escala de 0 a 10). Justifique.
16. Na sua avaliação, qual é a importância do PAA para a dinâmica local do município? E especificamente para as famílias atendidas?
17. Em sua opinião, o que precisaria ser modificado ou melhorado no PAA?

Roteiro de Entrevista (C)

Representante do Conselho de Alimentação Escolar do Município de_____
Data:___/____/_____
Entrevistado:_____ Tempo no cargo?_____

1- Quais são as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar no município?
2- Quem pode compor o CAE? Por quantos membros ele é composto? De que maneira é realizada a escolha dos membros do conselho? É por votação? Por quanto tempo permanece uma equipe de gestão do CAE? E possível e/ou comum numa mesma gestão ocorrer a entrada e/ou a saída de membros do CAE?
3- Como são distribuídas as funções do CAE entre seus membros? O que faz cada integrante?
4- Ocorrem reuniões entre os membros do CAE? Com qual frequência? A participação de seus membros é ampla? Quais, são, especificamente, os assuntos discutidos?
5- Há quanto tempo você está na gestão do CAE? Como você entrou no Conselho, foi por escolha própria ou por indicação de alguém? No caso de indicação, quem fez? No caso de ter sido escolha sua, como ficou sabendo da existência do CAE?
6- Desde que ano o Conselho de alimentação escolar funciona no Município? Por que a criação do CAE ocorreu nesse ano? O que motivou sua criação? Quem teve a iniciativa de criá-lo? Quais foram as dificuldades iniciais?
7- Vocês tem o papel de fiscalizar os produtos entregues para a alimentação escolar na associação? Como é a relação entre os membros do CAE com a associação de produtores? É difícil essa relação ou não? Já ocorreram problemas? Em caso afirmativo, quais? E como foram resolvidos?
8- E com os produtores rurais, vocês (membros do CAE) tem contato direto? (No caso de sim) De que forma isso ocorre? É difícil essa relação ou não? Já ocorreram problemas? (Em caso afirmativo) Quais? E como foram resolvidos?
9- Como as escolas participantes do programa, como o CAE atua perante elas? É difícil essa relação ou não? Já ocorreram problemas? Em caso afirmativo, quais? E como foram resolvidos?
10- Qual é a importância que você atribui ao papel desempenhado pelo CAE junto ao programa da alimentação escolar (PNAE)? Existe alguma coisa que precisa ser mudado e/ou melhorado no CAE?
11- Qual sua opinião sobre o programa da Alimentação Escolar (PNAE), considerando seus aspectos positivos e negativos? O que você acredita que precisa melhorar para o melhor funcionamento do PNAE?

Roteiro de Entrevista (D)

Nutricionista: Município de_____
Data:___/____/_____
Entrevistada:_____

1. Quais são suas atribuições em relação à alimentação escolar? Há quanto tempo você está nesta função?
2. Quantas escolas do município são atendidas pelo PNAE? Quantas crianças, adolescentes e alunos do EJA têm sido atendidos?
3. Quais são os critérios utilizados para a elaboração do cardápio a ser consumido nas escolas?
4. Quais foram as principais dificuldades encontradas no início da implantação da lei dos 30% do PNAE no município? O percentual de compra da prefeitura tem sido maior ou menor do que o estabelecido em lei? Desde que ano?
5. Foi feito algum trabalho conjunto de orientação e capacitação entre produtores rurais, associações, extensão rural, nutricionista, merendeiras e setor de compras da prefeitura para produção e adequação dos produtos a serem entregues no PNAE?
6. O que modificou na alimentação oferecida nas escolas com a adoção dos produtos dos agricultores familiares? Quais produtos foram incluídos no cardápio?
7. Com relação às chamadas públicas, como são elaboradas? Quantas chamadas são feitas anualmente? Os produtores do município têm conseguido participar? Em média, quantos?
8. Os produtores rurais de outros municípios também participam das chamadas públicas? De quais municípios? O volume entregue pelos produtores de outros municípios é maior ou menor do que os do município? Quais produtos eles entregam? Por que da entrega desses produtos?
9. Como funciona a operacionalização do PNAE com relação aos agricultores familiares? A entrega é feita nas escolas ou na cozinha piloto? Qual a periodicidade das entregas?
10. Como funciona a fiscalização em relação à qualidade dos produtos? Já ocorreu a devolução de produtos que não estava conforme o estabelecido na chamada pública?
11. Qual é a participação da prefeitura na operacionalização do programa?
12. Como é realizado o pagamento dos produtos fornecidos? É via associação ou diretamente como os produtores rurais? É mensal, semanal, trimestral? Como funciona?
13. No caso da não entrega de algum produto estabelecido no contrato de compra com os agricultores familiares, qual é o procedimento adotado? O produtor sofre algum tipo de sanção ou multa? Ou é possível fazer a substituição desse produto por outro?
14. O fato das associações e produtores rurais participarem anteriormente do PAA – CONAB trouxe benefícios ou problemas para a operacionalização do PNAE?
15. Quais associações de produtores rurais do município têm conseguido entregar produtos no PNAE? Os preços pagos tem sido superiores ao do mercado local/regional?

16. Qual é o papel do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) no município? Ele tem sido atuante?
17. Qual é sua avaliação sobre a compra dos produtos da agricultura familiar para o PNAE (numa escala de 0 a 10). Justifique.
18. Em sua opinião, o que precisaria ser modificado ou melhorado nesse programa?

Roteiro de Entrevista (E)

Representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de_____

Data:___/____/_____

Entrevistado:_____ Tempo no cargo?_____

1- Quais são as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)?

2- Há quanto tempo você está na presidência do Conselho? Como você entrou neste, foi por escolha própria ou por indicação de alguém? No caso de indicação, quem fez? No caso de ter sido escolha sua, como ficou sabendo da existência do CMDR?

3- Por quantos membros é composto o CMDR? De que maneira é realizada a escolha dos membros do conselho? É por votação? Por quanto tempo permanece uma equipe de gestão do CONSEA? E possível e/ou comum numa mesma gestão ocorrer a entrada e/ou a saída de membros do CONSEA?

4- Como ocorrem as reuniões entre os membros do CMDR? Com qual frequência? A participação de seus membros é ampla? Quais são, especificamente, os assuntos discutidos?

5- O município tem o Plano Municipal de Desenvolvimento de Desenvolvimento Rural? Como ele foi elaborado?

6- Desde que ano o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional funciona no Município de Adamantina? Por que a criação ocorreu nesse ano? O que motivou sua criação? Quem teve a iniciativa de criá-lo? Quais foram as dificuldades iniciais?

7- Como é a relação da entre o Conselho e a prefeitura municipal? Todas as associações de produtores têm membros no CMDR? Já ocorreram problemas? Em caso afirmativo, quais? E como foram resolvidos?

8- Qual é a importância que você atribui ao papel desempenhado pelo Conselho junto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? Existe alguma coisa que precisa ser mudado e/ou melhorado neste?

9- Qual é a importância que você atribui ao papel desempenhado pelo Conselho junto ao programa da alimentação escolar (PNAE)? Existe alguma coisa que precisa ser mudado e/ou melhorado neste?

10- Qual sua opinião sobre o programa de apoio da agricultura familiar? O que você acredita que precisa melhorar para o melhor funcionamento do PNAE?

Roteiro de entrevista - entidades participantes do PAA (F)

Município:_____
Data:___/___/_____
Entrevistada (o):_____

1. Função:
2. Nome da entidade:
3. Tipo de entidade? Está vinculada a qual entidade? Publica? Particular?
4. Qual é o público atendido (segmento social, idade, carência nutricional etc.)?
5. Há quanto tempo a entidade participa do PAA?
6. Como é feita a entrega dos produtos para a entidade?

( ) semanal ( ) quinzenal ( ) mensal

7. Quais produtos e que quantidade a entidade recebe no PAA?
8. Existe alguma restrição e/ou exigência com relação às características dos produtos recebidos?
9. Como é feito o acompanhamento das famílias que recebem produtos do PAA?
10. Como você avalia o PAA no município?

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

Justificar:

11. Se pudesse fazer alguma sugestão para melhorar o programa, qual seria?

Formulário Agricultores (G)

Município:_____ Data:____/____/_____

1- IDENTIFICAÇÃO:

1.1. Nome do entrevistado (a):_____

1.2. Local de residência:

( ) Na propriedade/lote ( ) Na sede urbana (cidade) de_____

Se for assentamento, qual?_____

Distância (aproximada) do assentamento em relação 'a sede do município':_____Km.

1.3. Grupo familiar: Nº de moradores na propriedade/lote:_____**pessoas.**

Nome	Grau de Parentesco	Estado Civil	Idade	Escolaridade

1.4. Onde residem os membros de sua família?

( ) todos residem na mesma casa, dentro da propriedade/lote

( ) os filhos casados moram em casa separada (mas dentro da propriedade/lote)

( ) os filhos moram na cidade de _____

( ) outros integrantes da família moram na propriedade. Quem?_____

1.5. Há quanto tempo possui a propriedade/lote:

( ) 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. Condição do produtor em relação à propriedade/lote: ( ) proprietário ( ) assentado ( ) arrendatário ( ) Parceiro ( ) Outro:_____

2.2. Qual é o tamanho da propriedade/lote? _____alqueires / _____hectares

2.3. Possui ou destina área em arrendamento ou parceria? ( ) Não ( ) Sim.

Se sim, quantos alqueires _____/hectares_____ Para quais atividades agropecuárias?_____

2.4. Qual é o tipo de mão de mão de obra utilizada na propriedade/lote?

( ) somente familiar. Quantas pessoas? _____ Em qual fase do processo produtivo? _____

( ) Empregados Permanentes. Quantos? _____Em qual fase do processo produtivo?_____

( ) Empregados Temporários. Quantos?_____ Em qual fase do processo produtivo?_____

( )

Outros_____

2.5. Algum membro da família trabalha fora da propriedade/lote? ( ) sim ( )não

Membro	Profissão	Local de trabalho	Renda	Há quanto

				tempo

2.6. Algum membro da família recebe aposentadoria/pensão? Se sim, quem?

_____

_____

2.7. Como é composta a renda familiar mensal: *Pode ser assinalada mais de uma alternativa*

( ) Somente por meio da produção agropecuária ( ) da aposentadoria

( ) outras rendas (arrendamento de terras, aluguel de casas) ( ) Trabalho fora da propriedade

Outros:_____

2.8. Em relação à renda (monetária) familiar total mensal, ela gira em torno de: (Base R$ 724,00 - jan/2014).

( ) Menos de 1 salário mínimo ( ) Entre 1 e 2 salários mínimos

( ) Entre 2 e 3 salários mínimos ( ) Entre 3 e 4 salários mínimos

( ) Mais que 4 salários mínimos

3. TIPOS DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS E DESTINO DA PRODUÇÃO

3.1. Principal atividade econômica realizada pela unidade familiar:

( ) agricultura/lavoura ( ) pecuária ( ) agricultura/pecuária ( ) outras_____

3.2 Há quanto tempo desenvolve estas atividades?

( ) 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

3.3. Principal atividade econômica realizada pela unidade familiar

Lavouras/Hortaliças	**Área (ha. /alq.)**	**Comercialização** (feira, supermercado, intermediário, agroindústria, associação, cooperativa, CEAGESP)

3.4. Que tipos de produtos são cultivados para a alimentação da família? São os mesmos que são comercializados?

Explicitar._____

_____

3.5. Produção pecuária:

Atividade Criatória	**Nº de cabeças**	**Local de Comercialização**	**Autoconsumo**
Gado de corte			
Suíno			
Galinhas			
Caprino			
Outros			

3.6. Gado de leite

Nº de cabeças de vacas em lactação:_____Produção diária:_____Média do Preço R$_____

Destino da produção de leite: ( ) consumo da família ( ) comercialização. Para quem?_____

_____

O Leite é resfriado num tanque de expansão antes de ser comercializado. ( ) não ( ) sim. Se sim, onde está localizado? _____De quem é o tanque?_____

Quanto se paga pela sua utilização do tanque?_____

3.7. Forma de escoamento da produção: **(Diferenciar Lavoura e Pecuária, por exemplo)**

( ) caminhão próprio ( )caminhão fretado ( ) caminhão do laticínio ( )trator próprio ( )veículo próprio ( ) carroça ( ) outra.

Qual?_____

_____

3.8**.** O Sr (a) tem dificuldades de comercialização da produção? ( )Sim ( )Não

Em caso afirmativo,

quais?_____

_____

_____

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PAA-CONAB E PNAE-ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

4.1. Participante do **PAA-CONAB** ( ) Sim ( ) Não

PNAE –Alimentação Escolar ( ) Sim ( ) Não

4.2. A partir de que ano começou a entregar produtos para o PAA-CONAB ou para o PNAE-Alimentação Escolar?

_____

_____

4.3. Como você ficou sabendo da existência dos programas?

( ) por intermédio da associação de produtores

( ) por intermédio do agrônomo da Casa da Agricultura/ITESP/INCRA

( ) por intermédio de outro produtor rural

( ) outra forma.

Qual?_____

4.4. No caso afirmativo, quais produtos você entrega para o PAA-CONAB? Qual é a quantidade (caixa/quilogramas)?

Produto	**Qtde.**	**Produto**	**Qtde.**	**Produto**	**Qtde.**

4.5. Com relação ao PAA-CONAB, qual é a frequência de entrega dos seus produtos?
( )semanal ( ) quinzenal ( ) mensal.

4.6. Quem é responsável pela entrega dos produtos? ( ) agricultores ( ) associação ( ) cooperativa
( ) Prefeitura Municipal ( ) Entidades

4.7. Em quais meses do ano se concentra a entrega dos seus produtos?_____
_____

4.8. Já teve que entregar produtos que não estava inicialmente na proposta enviada a CONAB? ( ) sim ( ) não. Se sim, por qual motivo?_____
_____

4.9. Já teve reclamação e/ou devolução de algum produto entregue? ( ) sim ( ) não. Se sim, por qual motivo?_____
_____

4.10. Já teve alguma dificuldade e/ou problemas de atraso no pagamento pela CONAB? ( ) sim ( ) não. Se sim, por qual motivo?_____
_____

4.11. No caso afirmativo, quais produtos você entrega para o PNAE-Alimentação Escolar? Qual é a quantidade (caixa/quilogramas)?

Produto	**Qtde.**	**Produto**	**Qtde.**	**Produto**	**Qtde.**

4.12. Com relação ao PNAE-Alimentação Escolar, qual é a frequência de entrega dos seus produtos?
( )semanal ( ) quinzenal ( ) mensal

4.13. Você teve que plantar ou ampliar a área cultivada das lavouras para entregá-los nesses programas (CONAB/Alimentação Escolar)? ( )Sim ( )Não. Em caso afirmativo, quais?_____
_____

4.14. Você melhorou algum aspecto da produção após ter entrado no PAA/PNAE
( )Sim ( )Não .Em caso afirmativo, quais aspectos foram melhorados?_____
_____
_____

4.15. Após começar a entregar seus produtos nesses programas (CONAB/PNAE), ampliou seu leque de comercialização com outros canais de venda? ( ) Sim ( ) Não. Em caso afirmativo, quais?
_____
_____

4.16. Qual é o valor que você recebe por ano dos programas da CONAB e/ou do PNAE? Ano base_____
( ) 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

4.17. A associação cobra alguma quantia (ou porcentagem) do que você entrega para o PAA-CONAB e pelo PNAE-Alimentação Escolar? ( ) Não ( ) Sim. Em caso afirmativo, qual percentual e qual a finalidade?
_____
_____
_____

4.18. Você sabe quais entidades e escolas são atendidas com os produtos que você entrega no PAA-CONAB e PNAE-Alimentação Escolar? ( ) Não ( ) Sim**.** Em caso afirmativo, quais?
_____
_____

4.19**.** Como você avalia os programas PAA-CONAB e/ou PNAE- Alimentação Escolar?
( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo
Justificar:_____
_____
_____
4.20. Na sua opinião, o que poderia ser modificado ou melhorado nos programas (CONAB e PNAE)?
_____
_____
_____

4.21. A associação dos produtores ou os produtores que entregam os produtos nos programas (CONAB e PNAE) recebem alguma ajuda da prefeitura municipal, por exemplo, empréstimo de caminhão para a entrega dos produtos? ( ) sim ( ) não. Se sim, qual?_____
_____

5. CRÉDITO RURAL E NÍVEL DE ORGANIZAÇÃO

5.1. Utiliza financiamento: ( ) sim ( ) não. Qual? _____
Valor:_____
Tipo: ( ) Custeio ( ) investimento ( ) comercialização ( ) outros Qual Banco?_____
5.2. Finalidade do crédito?_____
5.3. Ano em que fez o financiamento?_____
5.4. Pertence a alguma associação: ( )Sim ( )não. Qual?_____
5.5. Pertence a alguma cooperativa: ( )Sim ( )não. Qual?_____
5.6. É filiado a algum Sindicato: ( )Sim ( )não. Qual?_____

6. MEIOS DE PRODUÇÃO DISPONÍVEL E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

6.1. Utiliza-se de algum implemento agrícola no processo produtivo ( ) sim ( ) não. Se sim, quais?

( ) trator ( )Arado mecânico ( ) grade/roçadeira mecânica ( ) pulverizador mecânico

( )Arado animal ( )Plantadeira ( ) Semeadeira ( )Pulverizador costal

( ) distribuidor de calcário ( ) ordenhadeira ( ) tanque de expansão

( )outros_____

6.2. Utiliza algum tipo de insumo no processo produtivo? ( ) sim ( ) não. Se sim, quais?

( ) fertilizantes ( ) agrotóxicos/defensivos ( ) calcário ( ) sal mineral/ração

( ) vacinas/medicamentos ( ) outros. Quais?_____

6.3. Em que local realiza a compra dos insumos?_____

_____

6.4. Faz uso de irrigação no processo produtivo? ( ) sim ( ) Não. Se sim, qual o equipamento utilizado?

( ) gotejamento ( ) aspersão ( ) outro_____

6.4.1. Qual é a origem da água para irrigação? ( ) poço comum ( ) poço semi artesiano

( ) poço artesiano ( ) mina ( ) córrego/rio

6.5. Qual tipo de assistência técnica é utilizada em sua propriedade/lote?

( ) Oficial (Casa da Agricultura/INCRA/ITESP) ( )Particular

( )Cooperativa

( ) Associação ( ) Nenhuma

6.6. Como você avalia a assistência técnica prestada?

( ) Ótima ( ) Boa ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssima

Justificar:_____

_____

_____

7. CONDIÇÃO SÓCIOECONOMICA

7.1. Moradia

( ) alvenaria ( ) madeira ( ) mista ( ) outro

material_____

7.2. Possui veículo? Qual tipo?

( ) automóvel de passeio ( ) automóvel utilitários (caminhonete, pick-up, etc.) ( ) moto ( ) bicicleta

( ) carroça/charrete ( ) caminhão ( ) não possui

7.3. Bens de consumo - Quais bens de consumo possuem?

Tipo	**Nº**
Televisor	
Antena Parabólica	
DVD	
Aparelho de som	
Computador/Notebook	

Tipo	**Nº**
Freezer	
Fogão a Gás	
Microondas	
Máquina de Lavar Roupa	
Telefone Fixo	

Geladeira		Telefone Celular	

7.4. Há energia elétrica na propriedade/lote? ( ) sim ( ) não

7.5. Tem acesso a internet na propriedade/lote? ( ) sim ( ) não

7.6. O serviço de telefonia móvel funciona? ( ) sim ( ) não. Qual é a operadora utilizada?_____

7.7. Tipo de banheiro na propriedade/lote: ( ) fossa séptica ( ) privada externa ( ) esgoto

7.8. Como é obtida a água para o consumo? ( ) poço comum ( ) poço semi artesiano ( ) poço artesiano ( ) mina ( ) outro_____

7.9. Destino do lixo? ( ) enterrado ( ) queimado ( ) coletado ( ) outro_____

8. PERSPECTIVAS E AVALIAÇÃO DO PRODUTOR:

8.1. Na sua opinião, quais são as principais dificuldades enfrentadas na atividade agropecuária?

( ) falta de mão de obra ( ) dificuldade de comercialização/preço
( ) falta de assistência técnica ( ) problemas relacionados ao clima
( ) falta de incentivo do governo ( ) falta de melhores técnicas e equipamentos de cultivo
( ) outras, quais?_____
_____
_____

8.2. O que o Sr(a). acha que o governo poderia fazer para melhorar as condições dos agricultores? E os agricultores, o que poderiam fazer também?

_____
_____
_____

8.3 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/lote
( ) arrendar a propriedade /lote
( ) deixar como herança para os filhos
( ) mudar para a cidade. Por quê?

_____
_____

Observações

_____
_____
_____
_____

Formulário para as Famílias que Recebem Produtos do PAA (H)

Município:_____
Data:___/___/_____
Entrevistada (o):_____**Idade:**_____
Bairro:_____

1- Possui algum cadastro junto ao Setor de Assistência Social do munícipio?
( ) Sim ( ) Não

2- Recebe algum tipo de benefício do governo?
( ) Bolsa Família ( ) Benefício de Prestação Continuada
( ) Viva Leite ( ) Renda Cidadã ( ) Outro. Qual?

3- Qual é o número de pessoas da família que se beneficiam desse(s) Programa(s)?
Quantos (as) são: Crianças_____ Adolescentes_____ Idosos_____

4- Quantas pessoas da família estão empregadas e o local de trabalho?
5- Qual é a renda familiar mensal?
6- Quando começou a receber produtos do PAA?_____
7- Como ficou sabendo da distribuição dos alimentos pelo PAA?
( ) Associação de Produtores ( ) Prefeitura ( ) Entidades ( ) vizinhos ( ) Igreja ( ) Associação de Moradores/Bairro ( ) outros. Quais_____
8- O que melhorou na alimentação da família depois de receber produtos do PAA?
9- Qual é a frequência que recebe produtos do PAA?
( ) semanal ( ) quinzenal ( ) mensal
10- Se fosse comprar os produtos que recebe pelo PAA, quanto que gastaria na feira ou supermercado por mês?
11- O PAA é uma política de que nível de governo?
( ) municipal ( ) estadual ( ) federal
12- Como você avalia o PAA no município?
( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo
Justificar:

Quadro 16- Síntese das atividades desenvolvidas no Trabalho de Campo entre os meses de abril de 2014 e março de 2015

15/04/14 Adamantina: Entrevista com representante do Conselho de Alimentação Escolar	**29/04/14** Adamantina: Entrevista com representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	**30/07/14** Dracena e Paulicéia: Entrevista com o representante do EDR de Dracena e com o representante da Casa da Agricultura e Coordenadoria de Assistência Social em Paulicéia	**12/08/14** Paulicéia: Acompanhamento da entrega dos alimentos pelos produtores nos assentamentos e do recebimento das famílias atendidas
13/08/14 Tupi Paulista: Entrevista com representante da Casa da Agricultura, Setor de Assistência Social e Setor de Compras da Penitenciária Feminina	**12/09/2014** Mirante do Paranapanema: Encontro do Codeter - PAA.	**17/09/14** Paulicéia: Aplicação do formulário no Assentamento Regência (ASPRAR e AAFAR)	**19/09/14** Paulicéia: Aplicação do formulário no Assentamento Regência e entrevista com os representantes da (AAFAR e ASPRAR).
01/10/14 Paulicéia: Aplicação de formulário no Assentamento Regência e Santo Antônio (AAFAR e ASPRAR)	**03/10/14** Tupi Paulista: Entrevista com representante da ASMASSARI, aplicação do formulário no Assentamento Santa Rita I.	**07/10/14** Tupi Paulista: Entrevista com nutricionista da alimentação escolar; Aplicação de formulário junto aos agricultores e agricultoras da AMPROBAB.	**23/10/14** Tupi Paulista: Aplicação do formulário junto aos produtores da AMPROBAB e AVIRTUPI
24/10/14 Tupi Paulista: Aplicação do formulário junto aos produtores da AMPROBAB e AVIRTUPI	**17/11/14** Tupi Paulista: Entrevista com representante da AVIRTUPI; Sindicato dos Agricultores Familiares (SINTRAF); observação da entrega dos produtos da alimentação escolar (Assentamento Santa Rita) e Conversa com representante anterior da Casa da Agricultura de Paulicéia.	**08/01/15** Tupi Paulista e Presidente Venceslau: Entrevista com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; Conselho de Alimentação Escolar; representante da AMPROBAP; e do técnico agrícola do ITESP (Presidente Venceslau)	**09/01/15** Adamantina: Entrevistas Com a representante do Setor de Assistência Social, Casa da Agricultura e formulário a produtores rurais da APPRAR
14/01/15 Adamantina e Flórida Paulista: Aplicação de formulários em Flórida Paulista (APPRAR) e no bairro Pavão (APPRAR)	**16/01/15** Adamantina: Aplicação de formulários no bairro Pavão e estrada 14 (APPRAR) e entrevista com o representante da APPRAR	**20/01/15** Paulicéia: Entrevistas com o Conselho de Alimento Escolar; Fundo de Solidariedade Municipal e aplicação de formulário com 20 famílias assistidas pelo PAA.	**04/02/15** Adamantina e Mariápolis: Aplicação do formulário à APPRAR e APLEMAR

11/02/15 Adamantina: Nutricionista responsável pela Alimentação Escolar, Secretário da Agricultura (Banco de Alimentos) e aplicação de formulário (APPRAR) e entrevista com o representante da APLEMAR.	**13/02/15** Tupi Paulista: Entrevista com as entidades que recebem produtos do PAA (Asilo São Vicente, APAE, LEAIS, Projeto Amigo) da cidade e realização de entrevista com a nutricionista da alimentação escolar do município de Paulicéia.	**10/03/15** Tupi Paulista: Aplicação de formulário em 20 famílias assistidas pelo PAA no projeto Paroquial da cidade	**12/03/15** Adamantina Entrevista com entidades que recebem produtos do PAA (APAE, Lar Cristão, Projeto ASA, Lar dos Velhos, CRERES); aplicação do formulário em 20 famílias da Vila Brasil que recebem produtos do PAA.

Fonte: Trabalho de Campo 2014/2015**. Org.:** Fernando Veloso.

ANEXOS

1- Mensagem Encaminhada da CONAB/SP para o Setor de Assistência Social de Tupi Paulista no ano de 2013

Boa tarde,

Comunicamos algumas mudanças na aprovação dos projetos para 2013.
Estamos devolvendo os arquivos em anexo para que façam as alterações seguindo as orientações abaixo:
De acordo com o novo Termo CONABxMDS, somente poderemos atender quem estiver cadastrado no CADSUAS – Sistema Unificado de Assistência Social.
Após verificação em vários municípios, constatei que praticamente nehuma entidade assistencial se encontra legalizada. Assim, e com o objetivo de evitar a descontinuidade dos Projetos do PAA, bem como para efeito da doação direta, passaremo a operar com as seguintes prioridades para recebimento de doações nos municípios:

1. EPSs do MDS ou, por ele reconmhecido – Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas comunitárias e SESC MESA, onde houver;
2. No município onde não encontrarmos estes EPS (Equipamento de Proteção Social), obrigatoriamente as doções serão recebidas pelos FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social), a quem caberá a incumbência de receber, atestar a quantidade e qualidade, distribuir para as entidades assistênciais nele cadastradas e prestar contas para a CONAB, MDS ou órgãos de controle (CGU/TCU ou outro).
3. No caso de atendimento direto para famílias, sugerimos que o atendimento seja feito através dos CRAs (Centros de Referências).

Na verdade, precisamos evoluir para proteção do próprio programa. O ideal para termos esta política muito bem implantada no município, precisamos de no mínimo 3 categorias de profissionais bem atuantes que são:

1. Agrônomo – preferencialmente que pertença ao CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural) – Este profissional é necessário para que tenhamos certeza de que os produtores que participam do PAA realmente são os que plantam e entregam seus alimentos.

1. Nutricionista – Para avaliar a qualidade dos alimentos que estão sendo recebidos e ajudar no direcionamento para quem vai receber e consumir.
2. Assistente Social – Que deve avaliar qual entidade do município é a que "REALMENTE" mais precisa destas doações. E aqui, gostaria de fazer uma ressalva: As entidades que serão atendidas precisam estar cadastradas e legalizadas junto ao Fundo Municipal de Assitência Social. – Peço especial cuidado com relação às associações de barirros, alvos preferenciais de políticos e pessoas inescrupulosas. Deem preferência para que a mercadoria seja destinada para entidades que cozinham o alimento no local. Para as que repassam para famílias, exijam o cadastro destas famílias, bem como a prestação de contas de todo alimento que a elas forem doados. A prestação de contas termina onde o alimento é consumido.

O que vamos ter ajustar, é que o Fundo deverá enviar documentação à CONAB dizendo quais entidades e suas faixas etárias serão atendidas inicialmente. O somatório destes números (das entidades) fornecerá o total que o fundo atenderá no projeto. Além disso, deverá vir a informação das pessoas que estarão autorizadas a assinar os TERMOS DE RECEBIMENTO E ACEITABILIDADE que forem emitidos para este orgão.
Quando vocês nos enviarem a prestação de contas, deverá vir o "Relatório de Entrega", A NF da organização, O TRA do fundo, os recibos das entidades que retiraram a mercadoria do fundo (prestação de contas – que deverá fechar com a NF) – Toda esta operação deverá ser validada ou atestada por um conselho local – Além disso, permanece a obrigatoriedade de comprovação do repasse aos agricultores dos valores liberados em prestação de contas anterior.
Para os ajuste necessários, anexo modelos sugeridos de documentos que deverão ser utilizados com a maior brevidade possível.
É altamente recomendável que esta transição ocorra com urgência, inclusive para os projetos deste município que se encontram em andamento.
Nivaldo Maia – CONAB/SP"""""""""""""""Neide Aidar SUREG-SP/GEOPE/SEPAB

2- Regulamento da Prefeitura de Paulicéia para o PAA no ano de 2014 e os pontos de coleta dos produtos no Assentamento Regência

COORDENADORIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PAULICÉIA- S.P.
CRIADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 023/03 DE 09 DE DEZEMBRO DE 2003.
AV. PAULISTA, S/Nº – FONE (18) 38761434 / 38761240 - FAX (18) 38761193

Paulicéia, 31 de julho de 2014

REGULAMENTO

Para o bom funcionamento da busca e entrega dos alimentos, ficam estabelecidos entre a Coordenadoria Municipal de Assistência Social de Paulicéia e os produtores do Assentamento Regência, as condições abaixo descritas:

- ✓ O caminhão irá buscar os alimentos no Assentamento todas as terças-feiras;
- ✓ O caminhão chegará ao Assentamento a partir das 9 horas e passará nos pontos estipulados, os produtores devem estar no **ponto de coleta** no horário;
- ✓ Os pontos de coleta dos alimentos estabelecidos são:
  - Sítio do Roxinho;
  - Sítio do Sr. Luiz;
  - Área comunitária;
  - Sítio da Sra. Zilma.
- ✓ Cada sitiante é responsável pelo alimento que está entregando, portanto, é o responsável pela qualidade do alimento, pelo acondicionamento nas caixas, pela ajuda na hora da pesagem e pelo embarque dentro do caminhão. **É função do sitiante por sua mercadoria dentro do caminhão.**

Sendo o que se tem para o momento, agradecemos a colaboração de todos.

Elaine Cristina Grou

Gestora da Coordenadoria Municipal de Assistência Social de Paulicéia

3- Quantidade de Pessoas Cadastradas no FMAS de Tupi Paulista para receber os produtos do PAA em 2014

O **Fundo Municipal de Assistência Social de Tupi Paulista Sp**, conforme Lei de Criação de Nº2592 de 13 de dezembro de 1995 art 2º, no uso de suas atribuições, declara que as entidades abaixo relacionadas estão cadastradas no CADSUAS e/ou no CMAS e aptas a receberem da CONAB através do Projeto PAA doações de alimentos.
O FMAS manifesta interesse em participar do Programa conforme Projeto apresentado pela Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência - ASPRAR I(do município de Paulicéia.

0a6 anos	07a14 anos	15 a 23 anos	24 a 65 anos	Acima de 65 anos	Total de beneficiários	Entidades
20	26	28	121	47	242	Serviço Social Paroquial
160	125				285	Espaço Amigo _ LEAIS
				27	27	Asilo São Vicente de Paulo
20	47	82	600	50	799	CRAS
			10	14	24	GAPO
13	17	25	57	03	115	APAE

Total geral:1492 beneficiários

Tupi Paulista, 16 de julho de 2014 .

4-Quantidade de Pessoas Cadastradas no Banco Municipal de Alimentos de Adamantina e os dias de distribuição no ano de 2015

F.M.A.S

FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CNPJ 15.431.501/0001 – 08

Rua General Isidoro, 55 – Centro – CEP 17800 – 000

Adamantina – SP

CRONOGRAMA SEMANAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS PRODUTOS DO BANCO DE ALIMENTOS

TERÇAS –FEIRAS

ENTIDADES	Total de Beneficiários
ARCA	147
Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais de Adamantina	217
AVE CRISTO – Centro de Aprendizagem e Vivência Espírita	91
Bastos	
Clínica de Repouso Nosso Lar	144
CRAS – Ação Jovem	136
CRAS – Amigo do Idoso	52
CRAS – Programa Bolsa Família	2.008
CRAS – Projovem	100
CRAS – Renda Cidadã Família	800
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social	416
CRERES	18
Fundo Social de Solidariedade	1.699
Instituição Solidária Carlos Pegoraro 'Casa do Garoto'	45
Instituto de Assist. ao Menor de Admt.'Santo Cheraria'	130
Lar Cristão de Adamantina	165
Lar dos Velhos de Adamantina – SSVP	51
Pão de Santo Antônio	193
Projeto ASA	110
Santa Casa de Misericórdia de Adamantina	200
TOTAL	6.722

QUARTAS-FEIRAS

ENTIDADES	Total de Beneficiários
Associação Anti Alcoólica	100
Associação de Moradores Vila Freitas	281
Casa da Sopa	60
EBENEZER	150
EMEF PROFª. Eurico Leite de Moraes	208
EMEF PROFª. Teruyo Kikuta	430
EMEF. Navarro de Andrade	862
Fundo Municipal de Saúde	62
TOTAL	2.153

QUINTAS – FEIRAS

ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	Total de Beneficiários
Jardim Adamantina	2.303
Jardim Brasil	210
Jardim das Alamandas	137
Jardim dos Poetas	163
Jardim Primavera	663
Vila Jardim Paulista e Nilza	1.520
TOTAL	4.996

SEXTAS – FEIRAS

ASSOCIAÇÕES DE MORADORES	Total de Beneficiários
Associação dos Moradores do Bairro Lagoa Seca	237
Associação dos Moradores dos Conjt. Habt. Jardim Oiti e Jardim Tipuanas	479
Conjunto Habitacional – Governador Mario Covas Jr.	434
Jardim Acácias	786
Jardim Bela Vista	609
Jardim Ipiranga, Jardim América e Conjunto Palmeiras	216
Parque CECAP	110
Parque do Sol	385
Parque Residencial Itamarati	345
Sociedade São Vicente de Paulo	253
TOTAL	3.854