

## MERCADOS INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTRUÇÃO DE REDES LOCAIS<sup>1</sup>

Fernando Veloso<sup>2</sup>

### Resumo

O texto analisa os efeitos dos mercados institucionais de compra de produtos da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com base na estruturação de redes locais de funcionamento, tendo como recorte territorial os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, situados no oeste do estado de São Paulo. Em termos de procedimentos metodológicos procedeu-se a uma revisão bibliográfica, pesquisa documental, análise de dados de fonte secundária e trabalhos de campo. Dessa forma, constatou-se que o número de agricultores familiares e associações de produtores rurais envolvidos diretamente com o PAA nas localidades analisadas, eram expressivos, diferentemente do PNAE, no qual envolvia menor número de organizações coletivas e produtores rurais, o que denota lógicas distintas de operacionalização e de estruturação nas localidades analisadas.

**Palavras-chave:** mercados institucionais, agricultura familiar, redes.

### 1- Introdução

Os mercados institucionais ganham densidade institucional na década de 2000, no contexto do Programa Fome Zero - PFZ. O PFZ lançado em 2003 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 emergências para atender a parcela da população excluída do mercado (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010).

O PAA foi implantado no ano de 2003<sup>3</sup> 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.

---

<sup>1</sup> O texto é fruto dos resultados da tese defendida pelo autor no ano de 2017 “Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)”, orientada pela Profa. Dra. Rosângela Ap. de Medeiros Hespagnol. A pesquisa teve financiamento 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).

<sup>2</sup> Doutor em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia/UNESP de Presidente Prudente. Membro do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária – GEDRA. E-mail: fer\_velozorro@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02/07/2003 e regulamentado pelos Decretos nº 7.775, de 04 de julho de 2012 e nº 8.223, de 12 de agosto de 2014.

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 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.

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.

Dessa forma, tais medidas de apoio do poder público ao escoamento de parte da produção dos agricultores familiares, ao integrá-las às demandas locais em virtude da necessidade de repasse às escolas, creches, projetos assistenciais, asilos, hospitais, entre outras instituições, pode gerar renda e dar maior incentivo aos produtores familiares.

O objetivo do trabalho é de analisar dois programas de compra da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, com base na estruturação de redes locais. Em termos de procedimentos metodológicos efetuou-se levantamento bibliográfico sobre a temática abordada, coleta e sistematização dos dados de fonte secundária e trabalhos de campo nos municípios Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista com realização de entrevistas com agentes municipais, representantes de associações e agricultores familiares envolvidos com os mercados institucionais.

O texto está organizado em duas seções, sendo que na primeira fazemos a discussão das redes como elo de construção dos mercados institucionais da agricultura familiar na escala local. Na segunda seção, tratamos da construção das redes do PAA e do PNAE nos municípios selecionados como recorte territorial da pesquisa.

## 2-Redes e mercados institucionais da agricultura familiar

Marteleteo e Silva (2004) salientam que os estudos das redes 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.

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).

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, conseqüentemente, do grupo (MARTELETO; SILVA, 2004).

Entendemos que as associações de produtores rurais, no caso dos municípios analisados, 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 federais (PAA e PNAE) se efetivem na escala local.

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.

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.

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).

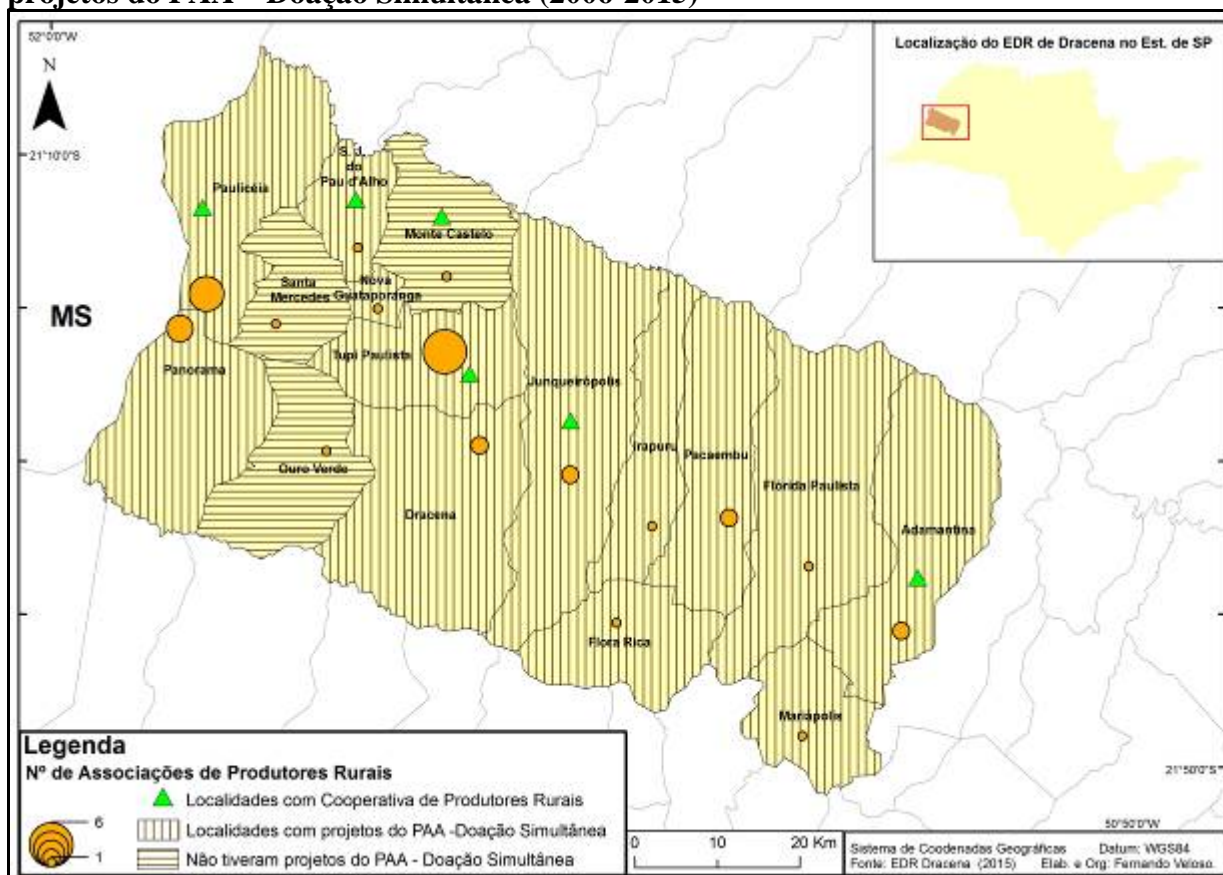
As associações sem fins lucrativos constituem a espécie de organização mais difundida no meio rural brasileiro e nos assentamentos rurais. São caracterizadas pela pouca exigência burocrática para sua fundação e funcionamento; os associados não respondem com seu patrimônio, no caso de eventuais dificuldades financeiras; possuem flexibilidade, que permite diversos arranjos sociais e organizativos (atividades comunitárias, culturais, até mesmo de representação política e atividade econômica). Assim, juridicamente, não poderiam desenvolver atividades econômicas, mas, na prática, acabam exercendo essa função (CHRISTOFFOLI, 2015).

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.

No caso da região de Dracena, a principal forma de organização dos agricultores familiares é representada pelas associações, conforme exposto no Mapa 1.

**MAPA 1- Associações e Cooperativas no EDR de Dracena e Localidades que tiveram projetos do PAA – Doação Simultânea (2006-2015)**



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).

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.

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. 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 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).

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).

Portanto, 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, pois apenas três dessas organizações coletivas (APPRAR e APLEMAR em Adamantina e ASMASARI em Tupi Paulista) têm conseguido negociar de forma frequente produtos para a alimentação escolar com as respectivas Prefeituras Municipais, como veremos a seguir.

### **3- Os mercados institucionais nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista**

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.

Na região do EDR 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 (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 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 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.

### 3.1.1-Adamantina

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).

A nutricionista do município de Adamantina relatou, em entrevista, 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).

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.

Com relação ao montante de recursos do PAA, na modalidade Doação Simultânea<sup>4</sup>, 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%.

Em termos de valores da aquisição da agricultura familiar da Prefeitura Municipal para o PNAE, foram adquiridos 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.

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.

A Prefeitura de Adamantina compra produtos da APPRAR e da APLEMAR, tanto para o PNAE quanto para outros órgãos municipais. 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. As informações do Portal da

---

<sup>4</sup> 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.



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.

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<sup>5</sup> implantada no ano de 2012, e com *packing house*<sup>6</sup> instalado no ano de 2016. No caso da APLEMAR foi implantado um laticínio<sup>7</sup> em 2005, a associação faz o beneficiamento do leite e comercializa os produtos lácteos (queijo frescal e mussarela, bebida láctea e leite pasteurizado).

A Prefeitura de Adamantina, fundamentada em Leis Municipais, transfere recursos financeiros, por meio de convênios, para as associações investirem nos referidos empreendimentos de agregação de valor. Entre os anos de 2006 e 2011, os convênios feitos pelo Executivo municipal para as associações de produtores rurais somaram 404 mil reais.

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.

### 3.1.2- Tupi Paulista

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.

---

<sup>5</sup> A APPRAR 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.

<sup>6</sup> É uma mini-indústria de beneficiamento de olerícolas, que possibilita classificar, lavar, picar e embalar os produtos.

<sup>7</sup> De acordo com seu diretor, em entrevista, uma das dificuldades da APLEMAR é possuir apenas o Selo de Inspeção Municipal (SIM), o que impossibilita a comercialização dos produtos além dos limites de Adamantina.

O PAA em Tupi Paulista tem conseguido envolver maior número de agricultores familiares da própria localidade, 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 com agricultoras/secretárias responsáveis pela parte operacional do programa, situação que não acontece na AMPROBAP.

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.

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.<sup>8</sup> Dessa forma, se for contabilizado o número de produtos que constam entre os comercializados no PAA pela ASMASARI e AMPROBAP, entre os anos de 2010 e 2015, são mais de 50. No caso da AVIRTUPI, ocorre a comercialização apenas da uva.

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.

No que tange ao PNAE, a nutricionista 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

---

<sup>8</sup> 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.

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.

No Portal da Transparência da Prefeitura de Tupi Paulista constavam as informações referentes ao PNAE, 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.

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.

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).

### 3.1.3- Paulicéia

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<sup>9</sup>, em três projetos.

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<sup>10</sup> 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.

---

<sup>9</sup> A AAFPASA 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 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.

<sup>10</sup> 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).

De acordo com a representante do Setor de Assistência Social de Paulicéia, 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 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.

No que tange à compra dos produtos da agricultura familiar, a nutricionista responsável pelo PNAE em Paulicéia relatou que teve a experiência de comprar produtos dos assentamentos, nos anos de 2011 e 2012. Na oportunidade, a compra de produtos para alimentação escolar foi tanto do Assentamento Regência quanto do Santo Antônio, por meio da AAFAR.

A nutricionista responsável pelo PNAE em 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.

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 dos Produtores Rurais de Dracena (APRD) e da Associação do Bairro Monteiro de Panorama – Agromonteiro, de Panorama.

Com relação à aquisição da agricultura familiar pelo PNAE em Paulicéia, 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 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.

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.

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 (APRRAR 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.

### **Considerações Finais**

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.

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.

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.

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. Ambos têm lógicas operacionais distintas, as quais, no recorte de estudo, revelam os conflitos e dificuldades operacionais dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas (associações), poder público e agentes implicados 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.

Desse modo, 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. Por sua vez, a AAFAR negociou produtos para o PNAE de Paulicéia apenas em 2012.

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 funcionam como “Responsáveis Técnicas” pela alimentação escolar. Nas três localidades, as Prefeituras compram produtos da agricultura familiar acima dos 30% exigidos por Lei.

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. Portanto, 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.

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 presidenta eleita Dilma Rousseff, o cenário atual de crise política e econômica e ataque aos direitos dos trabalhadores (rurais e urbanos) e aos programas sociais é preocupante.

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 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 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 e externas. 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? 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 agricultores fornecedores é evidente?

### Referências Bibliográficas

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.

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.

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.

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: **XLIX CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL SOBER**. Belo Horizonte: MG. Anais Eletrônicos. 2011. Disponível em: <<http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/>>. Acesso em: 13 de fev. 2014.

BELIK, W.; SILVA, J. G. da; 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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Publicado no DOU de 17 jun. 2009. Disponível em: <[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](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](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 do Desenvolvimento Social e Agrário. PAA DATA. Disponível em:

<[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)>.

Acesso em: 01 out. 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.

DELGADO, G. C. *et. al.* Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). **Texto para discussão nº 1145**, Brasília: IPEA, 2005.

FLEURY, S. El desafío de la gestión de las redes de políticas. **Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 12-13, p. 223-249, 2002.

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.

GRISA C. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva:**

Apontamentos e Questões para o Debate. 2010. 24 p. Disponível em

<[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa\\_AABROPPA\\_Texto\\_PAA\\_versao\\_livro.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABROPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf)> acessado em 20 de jul. 2011.

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.

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.

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.

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.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SILVA, J. G. da, BELIK, W., TAKAGY, M. Para os críticos do Fome Zero. In: GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M. E., FRANÇA, C. G. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília (DF): MDA, 2010, p. 39-52.

SCHNEIDER, S. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

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.

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.