

# **Políticas Públicas e Agricultura: os casos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município de Rio Claro – SP/Brasil.**

Fernando Amorim Rosa  
Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*” - Campus de Rio Claro/São Paulo/Brasil

## **RESUMO**

Ao voltarmos nossas atenções para o campo brasileiro notamos que este apresenta como uma de suas características mais marcantes a diversidade espacial e as diferentes formas de organização do espaço decorrentes desta diversidade, atrelada a distintos contextos econômicos, sociais, políticos e culturais. Tal diversidade e multiplicidade de contextos têm resultados que não se limitam ao espaço agrário, mas que extrapolam as fronteiras do mundo rural, levando a diferentes formas de organização e estruturação também de áreas urbanas. A formação e gestão dos espaços rurais têm se constituído como um atributo da produção agrícola que no decorrer de séculos fez desaparecer ou diminuir parcelas significativas de áreas naturais. Em muitos lugares a intensificação da produção se dá face à satisfação de mercados globalizados e cuja rentabilidade permite a reprodução de suas condições produtivas. Assim, neste trabalho buscou-se compreender a problemática do “rural” no município de Rio Claro - SP e qual o papel desempenhado e a situação em que se encontra a agricultura familiar em áreas de urbanização avançada, como é o caso da área deste estudo, onde a agricultura não se apresenta como o carro chefe da economia. Procurando-se, também, compreender a atuação das políticas públicas na promoção e incentivo às atividades já desenvolvidas ou mesmo à outras atividades que possam representar a possibilidade de reprodução social e territorial das famílias no campo.

## **INTRODUÇÃO**

Ao voltarmos nossas atenções para o campo brasileiro notamos que este apresenta como uma de suas características mais marcantes a diversidade espacial e as diferentes formas de organização do espaço decorrentes desta diversidade, atrelada a distintos contextos econômicos, sociais, políticos e culturais. Tal diversidade e multiplicidade de contextos têm resultados que não se limitam ao espaço agrário, mas que extrapolam as fronteiras do mundo rural, levando a diferentes formas de organização e estruturação também de áreas urbanas (FERREIRA, 2012).

Com o advento da chamada “Revolução Verde” e a conseqüente tecnificação acelerada de certas atividades, somado a um peso cada vez maior da exportação de *commodities* na

balança comercial nacional, o que se assiste é a reestruturação ou mesmo surgimento de cidades e regiões funcionais a este tipo de atividade, com suas dinâmicas internas obedecendo a lógicas externas, tais cidades são as chamadas “cidades do agronegócio”.

Tal processo de tecnificação das atividades agrícolas inicia-se, sobretudo, nas décadas de 60-70 do século XX, no cenário da dita modernização e industrialização brasileira, que tinha no modelo de substituição de importações a base para o desenvolvimento econômico que se buscava. Este processo trazia consigo a carga ideológica de que a modernização do campo viria face a superação das “ultrapassadas” e “arcaicas” relações de produção representadas pela agricultura familiar e camponesa. Neste contexto, dá-se o que muitos autores comumente chamam de “modernização conservadora” do campo brasileiro, tendo em vista que esta apenas fez agravar os seculares problemas das desigualdades e concentração fundiária existentes no país.

Com base nesta representação<sup>1</sup> de oposição entre agricultura familiar (atrasada) e agronegócio (moderno), as questões relativas à agricultura familiar passam a serem tratadas no âmbito das responsabilidades do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), enquanto os assuntos relativos ao agronegócio são tratados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Sobre esta divisão Sabourin (2009) aponta que,

Esta medida só fez cristalizar a representação, já bastante presente no âmbito do ministério da agricultura, de uma agricultura dualística: uma agricultura capitalista empreendedora, exportadora, ante uma pequena produção camponesa de subsistência, atrasada.

Desde então, esta visão foi fortalecida por uma oposição cada vez mais radical, institucionalizada no âmbito do estado e mantida pela mídia, entre uma agricultura capitalista competitiva, proporcionando divisas (qualificada de agronegócio, por referência ao agro-business americano), e uma agricultura familiar improdutiva, associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte (SABOURIN, 2009, p. 40).

O papel desempenhado pelas cidades neste contexto – de servir ao chamado campo moderno com os bens e serviços de que este necessita – acaba por estreitar as relações entre o campo e a cidade, gerando nestas regiões uma nova realidade, que rompe com a tradicional visão de dicotomia existente entre estes dois espaços. Assim, a produção agrícola e

---

<sup>1</sup> Representação esta, repleta de intencionalidade. Usada para justificar total apoio e investimentos, por parte do Estado, na expansão do agronegócio.

agroindustrial intensiva exige que os espaços urbanos próximos ao espaço agrícola racionalizado se adaptem para atender às suas principais demandas, em virtude de fornecerem parte dos aportes técnicos, financeiros, jurídicos, de mão de obra e de todos os demais produtos e serviços necessários à sua realização (ELIAS, 2011).

Ainda sobre a relação campo-cidade temos que,

Nas regiões produtivas agrícolas a oposição clássica entre a cidade e o campo torna-se bastante relativizada e a noção de complementaridade ganha mais força e importância. Tudo isso nos leva a dizer que as próprias contradições do desenvolvimento do capitalismo estão soldando a união contraditória que separou no início de sua expansão: a indústria e a agricultura, a cidade e o campo (ELIAS, 2011, p. 160).

Em decorrência da maior atenção por parte do Estado a este tipo de atividade, com o incentivo à produção de *commodities* em larga escala, priorizando o monocultivo, outras formas de agricultura e outros tipos de agricultores como os familiares, assentados e populações tradicionais tem sua capacidade de trabalho e reprodução social e territorial muitas vezes limitada, forçando tais grupos a buscarem alternativas que garantam a geração de renda para suas famílias, assim, muitas vezes a solução para tais situações é encontrada na migração para as cidades e/ou no desenvolvimento de atividades não agrícolas. Associado ao êxodo rural e à expulsão/expropriação de pequenos agricultores e comunidades tradicionais, o modelo agroexportador agora reforçado pela atual reprimarização da economia brasileira agrava ainda mais a realidade da grande concentração fundiária que atravança o desenvolvimento do país.

Os processos supracitados estão entre os que ajudam a evidenciar a refuncionalização do espaço agrícola, por meio do aumento da racionalização deste, uma vez que passa a ter forte densidade técnica e normativa, e já evidencia outro processo também bastante significativo associado, qual seja, o de destruição de saberes e fazeres historicamente construídos, porquanto, como a difusão do agronegócio não se dá sobre espaços desocupados, inviabiliza a atividade para milhares de pequenos agricultores, que viviam da subsistência ou da produção simples de mercadorias. Estes são expropriados ou expulsos, em grande parte, gerando muitos conflitos sociais (ELIAS, 2011, p. 158).

A concentração fundiária e toda a gama de problemas dela decorrentes é, vergonhosamente, traço histórico da realidade agrária do país, sendo denunciada já há mais de meio século na clássica obra de Josué de Castro, *Geografia da Fome*, de 1946. Assim, nas

palavras do autor, todo esforço de modernização e dinamização de nossa agricultura tropeça neste arcabouço arcaico da infraestrutura agrária, verdadeira armadura contra o progresso econômico e social do país.

Tal realidade traz consigo consequências de toda ordem, cabendo, aqui, apontar a atual preocupação em relação à segurança alimentar e à degradação dos recursos naturais, sendo ambos problemas combatidos com políticas públicas e programas de assistência e incentivo ao modo de produção familiar que historicamente tem se mostrado como o grande responsável pela produção de alimentos, manutenção dos recursos naturais e geração de empregos no campo.

Historicamente a agricultura familiar com suas formas de produção sobreviveu em áreas marginais às grandes propriedades exportadoras, produzindo bens complementares ou dirigidos ao comércio local (SILVA, 1980 apud SILVA, [s/d]). A agricultura familiar no Brasil tem travado uma luta constante pelo acesso à terra e às condições para nela se manter e reproduzir socialmente. Assim, a propriedade da terra é percebida como uma condição necessária para ser produtor rural. É através dela que o agricultor tenta assegurar sua condição específica, que o diferencia do trabalhador assalariado, dependente da grande propriedade (WANDERLEY, 1995).

A agricultura familiar no Brasil enfrentou um quadro macroeconômico adverso, marcado pela instabilidade monetária e inflação elevada, presença de uma política agrícola favorável aos produtores patronais em detrimento de iniciativas voltadas para a agricultura familiar, políticas públicas comerciais e cambiais desfavoráveis e serviços públicos deficientes de apoio ao desenvolvimento rural (BUAINAIN et al, 2005 apud SILVA, [s/d]).

Contudo, apesar de todas as dificuldades e entraves ao seu desenvolvimento, a agricultura familiar tem encontrado estratégias de resistência e adaptação, diversificando suas fontes de renda. Dentre estas estratégias podemos citar a diversificação da produção; a agregação de valor aos produtos por meio de processamento e/ou formas diferenciadas de comercialização; aumento da escala de produção ou da produtividade de atividades específicas; estratégias educacionais; dentre outras. Portanto, a formulação de políticas públicas que fortaleçam estas estratégias de resistência é fundamental.

A realidade do “agro” no país se mostra contraditória e desigual, com um campo que produz e exporta produtos agropecuários em larga escala e que ao mesmo tempo concentra riqueza e gera áreas com grande densidade de miséria, já que é no campo que a fome e a pobreza se apresentam de maneira mais intensa. O mundo rural tem a maior densidade de

pobreza no Brasil, embora, em termos absolutos, o maior número de pobres esteja no espaço urbano, onde está também mais de 80% da população brasileira (BUARQUE... [et.al], 2012, p.181).

(...) a pobreza é um fenômeno coletivo de múltiplas determinações presentes em cada território. Dessa forma, concordando com o conceito geral de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, destaca a necessidade de observar e enfrentar a multiplicidade de causas e determinantes da condição de pobreza (BUARQUE... [et.al], 2012, p.181).

Estas condições contrastantes do campo brasileiro apresentam múltiplas causas e determinantes, relacionando-se em um processo dialético, onde uma condição reforça outra. Sobre esta relação Silva nos mostra que de acordo com Delgado (2005),

(...) há contradição entre a expansão do grande agronegócio que domina as principais cadeias produtivas, e o desenvolvimento da agricultura familiar e do emprego agrícola, pois esta expansão ocorre com restrições da demanda interna de bens e serviços, de oportunidades de empregos, ao mesmo tempo que mantém amplas áreas improdutivas (a elevação da renda da terra e do ganho patrimonial incide sobre a totalidade do estoque de terra produtiva e improdutiva que controlam)( SILVA, [s/d], p.3) .

Sobre o trecho citado acima, no que diz respeito à escassez e restrição do emprego agrícola, recorremos a outro clássico da literatura latino americana, *As Veias Abertas da América Latina*, que, infelizmente, mais de 40 anos após seu lançamento, ainda não perdeu sua atualidade, como lamenta o autor, Eduardo Galeano. Ao denunciar a ação espoliativa do capital estrangeiro na América Latina e a consequente marginalização dos trabalhadores, o autor nos fala que,

A perpetuação do regime vigente de propriedade da terra não só aguça o crônico problema da baixa produtividade rural, pelo desperdício de terra e capital nas grandes fazendas improdutivas e o desperdício de mão de obra na proliferação dos minifúndios, como também deriva numa drenagem caudalosa e crescente de trabalhadores desempregados em direção às cidades. O subemprego rural transforma-se em subemprego urbano (GALEANO, 1970, p. 328).

Os problemas da fome e da pobreza não representam um fato novo na realidade brasileira. Ao longo da história o Brasil sempre se apresentou como um país desigual e excludente. Tais problemas se manifestam de forma intensa no campo, onde em consequência

do abandono por parte do Estado e também do incentivo deste à expansão do agronegócio baseado na grande propriedade monocultora, exportadora de *commodities*, as famílias agricultoras se encontram, muitas vezes, praticamente “impedidas” de produzir em suas terras e garantir o seu sustento.

A pobreza se caracteriza pela sua heterogeneidade e amplitude de efeitos sobre as pessoas, manifestando-se de forma distinta nas várias regiões do país. De um modo geral, a pobreza é entendida como resultado da falta de acesso dos cidadãos aos bens e serviços necessários à obtenção de uma vida saudável. Para tanto, o enfrentamento da pobreza deve ser entendido como um processo de promoção de cidadania e de democratização da sociedade, a começar pelo acesso a um dos bens mais sagrados do ser humano que é o direito de se alimentar dignamente (MATTEI, 2007, p. 2).

O espaço agrário no município de Rio Claro-SP não difere do contexto descrito acima, apresentando contradições, desigualdades e, sobretudo abandono - por parte do poder público – existentes em outras áreas do território brasileiro. O município se insere em uma região de intensa urbanização e atividade industrial, que esta sob forte influência da monocultura canavieira, adotada como a matriz de sua produção agrícola. Assim, os agricultores familiares do município, como em tantas outras áreas do país, sofrem com a opção do Estado por políticas que priorizam o agronegócio e a exportação, responsáveis pela geração de divisas e pelo tão exaltado crescimento econômico, mas que sozinho não é capaz de garantir o real desenvolvimento humano de que necessita a sociedade brasileira. Mas nem por isso estes agricultores deixam de lutar. Muitos buscam alternativas que possam contribuir para a permanência de suas famílias no campo, sendo que em muitos casos estas alternativas podem representar o desenvolvimento de atividades não agrícolas seja por um membro da família, seja por todo o núcleo familiar, fora ou mesmo dentro de suas propriedades.

## **DO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA**

Diante da problemática exposta o objetivo do presente trabalho foi buscar compreender qual o papel a ser desempenhado pela agricultura familiar com relação à produção de alimentos e segurança alimentar, assim como compreender também qual o papel das políticas públicas voltadas à agricultura desenvolvidas no país, dando-se especial atenção aos Programas PAA e PNAE, Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar,

respectivamente, avaliando se estes cumprem a função a que se propõem, de apoiar o desenvolvimento da agricultura de base familiar no país e ao mesmo tempo promover a segurança alimentar. Para isso investigou-se como tais Programas são operacionalizados, assim como sua abrangência no município de Rio Claro – SP.

Na primeira etapa de desenvolvimento do trabalho foi realizado o levantamento bibliográfico a cerca do tema de estudo, assim como pesquisa documental, utilizando-se fontes de informação secundária (jornais e revistas, por exemplo) que pudessem fornecer informações a respeito da agricultura e seu histórico no município.

Durante a segunda fase dos trabalhos foram realizados os contatos iniciais com o poder público e entidades ligadas à agricultura no município. Nesta etapa de desenvolvimento também foram iniciados os trabalhos de campo<sup>2</sup>, realizando visitas às propriedades rurais e aplicação de questionários junto aos agricultores<sup>3</sup>, visando cobrir toda a área rural do município.

Como complementação à etapa de trabalhos de campo foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos públicos, assim como entidades e associações ligadas à agricultura no município, objetivando a apreensão e captação dos principais componentes da problemática rural. Dentre estas atividades podemos destacar os diálogos com o secretário de agricultura, a diretora de abastecimento, a Associação dos Apicultores de Rio Claro – APIRC e a Associação dos Agricultores Familiares de Rio Claro e Região.

## **DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E REALIDADE ENCONTRADA**

A opção por trabalhar com o grupo de agricultores cujas propriedades têm no máximo 50 hectares de área se diferencia da metodologia utilizada habitualmente – inclusive para que o agricultor possa acessar programas públicos como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – que considera como unidade de produção familiar os estabelecimentos com o até 4 módulos fiscais de área.

---

<sup>2</sup> O estudo do qual decorre este trabalho faz parte das atividades de pesquisa desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos Agrários – NEA, da UNESP, campus de Rio Claro – SP, assim, os trabalhos de campo mencionados estão ligados, também, a tais atividades.

<sup>3</sup> Cabe mencionar, aqui, que os questionários foram aplicados junto aos agricultores cujas áreas das propriedades não ultrapassassem o limite máximo de 50 hectares.

A opção de trabalhar com este estrato máximo de área (50 ha) permite pesquisar numa abrangência de aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais do município. Além de trabalhar predominantemente com o grupo de agricultores denominados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como “periféricos ou de subsistência”.

Segundo MARAFON (2006) a FAO classifica os agricultores familiares em três grupos: consolidados, em transição e os periféricos ou de subsistência. O autor ainda nos fornece o seguinte quadro explicativo com as definições de acordo com FAO/INCRA, 2000.

<b>Consolidados</b>	São produtores considerados empresários do setor, com boa liderança nas comunidades, buscam assistência técnica e creditícia, possuindo bom poder de análise e gerenciamento. São propriedades geralmente menores de 100 hectares com concentração próxima a 50 ha.
<b>Em Transição</b>	São produtores de menor esclarecimento que os consolidados, buscam em menor intensidade a assistência técnica e creditícia, possuindo médio poder de análise e gerenciamento. São propriedades geralmente menores de 100 hectares com concentração próxima a 20 ha.
<b>Periféricos ou de Subsistência</b>	A utilização do crédito rural é nula ou incipiente, pois não possuem viabilidade econômica para ter acesso a ele. Geralmente, tem dificuldades quanto ao gerenciamento da propriedade. Também considerado agricultor que mais se aproxima do camponês tradicional, onde a luta pela terra e contra as perversidades do capitalismo se faz presente. São propriedades geralmente menores de 50 hectares com concentração abaixo de 20 ha.

**Quadro 1. Classificação dos agricultores familiares/Fonte: FAO/INCRA, 2000 apud MARAFON, 2006.**

De acordo com a classificação contida no quadro acima concluímos que a maioria dos agricultores com os quais se desenvolve a pesquisa podem ser denominados de “periféricos ou de subsistência”, sendo esta a categoria que mais se aproxima do camponês tradicional, que de acordo com a interpretação de WANDERLEY (1996) vem a ser uma das formas sociais de agricultura familiar, uma vez que ela se funda sobre a relação propriedade, trabalho e família. No entanto, ela tem particularidades que a especificam no interior do conjunto maior da agricultura familiar e que dizem respeito aos objetivos da atividade econômica, às experiências de sociabilidade e à forma de sua inserção na sociedade global.

Ainda sobre algumas características do campesinato a autora nos diz,



A autonomia é demográfica, social e econômica. Neste último caso, ela se expressa pela capacidade de prover a subsistência do grupo familiar, em dois níveis complementares: a subsistência imediata, isto é, o atendimento às necessidades do grupo doméstico, e a reprodução da família pelas gerações subsequentes. Da conjugação destes dois objetivos resultam suas características fundamentais: a especificidade de seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar ( WANDERLEY, 1996).

Para além da simples classificação de uma unidade de produção em familiar ou não baseada no critério do tamanho de tal unidade, a mesma autora nos fala sobre a importância da associação família-produção-trabalho para se compreender a categoria agricultura familiar, categoria esta que, segundo a autora, é genérica, característica que lhe permite abrigar uma diversidade de formas sociais, entre elas o campesinato, como exposto acima.

O ponto de partida é o conceito de agricultura familiar, entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. É importante insistir que este caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente. No entanto, assim definida, esta categoria é necessariamente genérica, pois a combinação entre propriedade e trabalho assume, no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas sociais (WANDERLEY, 1996).

Diante do exposto até o momento notamos a necessidade de políticas públicas que possam permitir às famílias rurais a permanência no campo, com seu trabalho valorizado, acesso a bens e serviços de que necessitam para suprir suas demandas cotidianas, políticas estas que estimulem o diálogo, a associação, a cooperação e outras formas coletivas de luta e reivindicação que permitam a construção e manutenção do trinômio família-produção-trabalho, associação que confere identidade à agricultura de base familiar.

Alguns programas federais estão presentes no município por meio do envolvimento da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Silvicultura, da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Ação Social como são os casos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tais programas mesmo que de forma ainda discreta já sinalizam para uma saída aos problemas anteriormente citados e a um dos principais entraves ao desenvolvimento da agricultura familiar no país, a comercialização de seus produtos. Desta forma, o governo federal através da compra institucional dos produtos agropecuários produzidos pela agricultura familiar, garante às famílias

envolvidas nos programas um incremento em sua renda, ainda que este seja pequeno. O PAA e o PNAE configuram-se, assim, como políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de combate à pobreza e insegurança alimentar.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar ações no âmbito das políticas agrícola e de segurança alimentar com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome (MATTEI, 2007).

O PAA destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e objetiva, por um lado, incrementar a renda dos agricultores através de mecanismos de compra da sua produção a preços de mercado e, por outro, a formação de estoques e a distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Assim, trata de articular a produção agrícola familiar e o consumo institucional de alimentos, visando o restabelecimento dos estoques estratégicos de alimentos (SANTOS, 2009). O PAA configura-se, assim, como uma política de fortalecimento da agricultura familiar e de combate à pobreza e à insegurança alimentar.

O Programa foi instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelo decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003.

A gestão nacional do programa é regida por um comitê interministerial, em que fazem parte o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Educação, sendo a operacionalização das ações de responsabilidade da CONAB e do MDS. A nível municipal, em Rio Claro o Programa é operacionalizado pela Secretaria Municipal de Ação Social.

Conforme Santos (2009), programa é composto pelas modalidades que se apresentam abaixo.

### **Compra Direta da Agricultura Familiar - CD**

Visa incrementar a renda dos agricultores familiares enquadrados no PRONAF, inserindo-os comercialmente pela compra direta de sua produção a preços de mercado, para constituir reserva estratégica de alimentos. É operada pela CONAB, por meio de convênio

celebrado com o MDS ou com o MDA, tendo abrangência nacional, permitindo acesso do agricultor familiar de forma individual, cooperativada ou associativa.

### **Formação de Estoques da Agricultura Familiar – FE (CPR Estoque)**

Modalidade que adquire alimentos da safra vigente, próprios para o consumo humano, visando formação de estoques em suas próprias organizações, devida e previamente credenciadas pelo MDA, possibilitando a liberação de recursos a partir da emissão da Cédula de Produto Rural (CPR Estoque), viabilizando a sustentação de preços e agregação de renda. É operada pela CONAB, por meio de convênio com o MDA e MDS, estendida ao território nacional, e o acesso ocorre por cooperativas e associações.

### **Compra para Doação Simultânea – DS**

Promove a articulação entre a produção de agricultores familiares com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e dos programas sociais da localidade para atendimento de banco de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Desta forma, promove o desenvolvimento da economia local no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. A modalidade é operada pela CONAB, pelos governos estaduais ou municipais por intermédio de convênios firmados com o MDS, extensivo ao plano nacional, e o acesso ocorre de forma individual, cooperativada, associativa ou através de grupo informal.

### **Programa do Leite - PAA Leite**

Visa propiciar o consumo do leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, incentivar a produção familiar, permitindo a aquisição e distribuição do leite com garantia de preços. É operacionalizado por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos estaduais, restrito aos estados da Região do Nordeste e ao norte de Minas Gerais, onde o MDS define os critérios de acesso ao produto e as condições de produção e preços. Aos agricultores familiares o acesso pode ser individual, por cooperativas, associações ou grupos informais.

Estas seriam as estratégias e formas de operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos, para o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia da segurança alimentar a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar. No município de Rio Claro o PAA esta sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem sua origem na década de 1940 com as primeiras propostas para que o governo federal fornecesse alimentação aos alunos da rede pública de educação. Desde então passou por várias mudanças de nomenclatura e formas de operacionalização, mas é no ano de 2009 que, por meio da sanção da Lei 11.947, de 16 de junho, adquire a forma na qual se mantém até os dias de hoje. Neste ano o Programa passou a abranger toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos e é também em 2009 que o Programa é atrelado oficialmente à agricultura familiar e passa a beneficiar não só alunos, mas também as famílias rurais com a garantia por lei de que no mínimo 30% dos repasses de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar para serem destinados à merenda escolar.

No município o PNAE esta sob as responsabilidades da Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Silvicultura.

Algumas associações de produtores do município estão envolvidas nos programas citados e vêm conseguindo importantes progressos. São elas a Associação dos Agricultores Familiares de Rio Claro e Região e a APIRC – Associação dos Apicultores de Rio Claro, sendo que esta vem de uma recente e importante conquista que possibilitou a inclusão do mel na lista dos produtos destinados à merenda escolar, por meio do PNAE. Porém, quando comparado ao número total de agricultores do município, o número de produtores que participam dos programas e das associações se revela pequeno, situação que pode ser reflexo da pouca divulgação a respeito dos programas, da ainda insuficiente organização dos produtores ou da própria descrença na efetiva atuação do poder público, gerando um quadro que demanda tempo e um intenso trabalho para ser revertido, já que a descrença com relação à atuação do poder público está arraigada na cultura de gerações de agricultores. De acordo com próprios membros de algumas associações, os agricultores do município, de modo geral, ainda não estão conscientizados a respeito da importância da associação e cooperação como forma de luta por seus direitos, sendo que muitos ainda preferem trabalhar individualmente em seus

estabelecimentos a se associar e participar de reuniões frequentes para discutir a agricultura no município.

O número de agricultores membros de associações quando comparado ao número total de estabelecimentos rurais do município pode tornar visível o atual quadro descrito acima. De com dados do Levantamento Cadastral das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo - LUPA 2007/2008, são ao todo 990 estabelecimentos rurais existentes no município e o número de associados nas duas associações mencionadas acima ultrapassa em não muito 110 associados, número pequeno mesmo levando-se em conta que existem casos onde um mesmo agricultor detém mais de um estabelecimento rural.

As políticas públicas implementadas pelo governo federal, das quais tratamos acima, já produzem resultados importantes para a geração de renda e manutenção das famílias no campo, possibilitando um maior acesso a infraestruturas e aos serviços capazes de suprir as necessidades básicas dos cidadãos, como educação, saúde e moradia digna. Porém, tais políticas ainda estão se estruturando e ganhando corpo no município. Com um número ainda pequeno de agricultores inseridos nos Programas, número este que vem crescendo mediante a ação do poder público e também à própria divulgação e popularização dos Programas entre os agricultores, já que, inicialmente, muitos destes, se mostram receosos ou mesmo duvidosos quanto à efetiva atuação do poder público, seja a nível municipal, estadual ou federal. Assim, estes Programas ainda são insuficientes para dar conta das disparidades existentes no campo.

O estudo da OCDE conclui também que é necessária a adoção de políticas públicas direcionadas para mudanças estruturais, como reforma agrária, e para investimentos de longo prazo em áreas como infraestrutura, pesquisa e extensão rural que capacite os agricultores para a melhoria de suas habilidades e para a diversificação da renda (SILVA, [s/d], p.3).

Durante a pesquisa constatou-se a insuficiência dos serviços de assistência técnica e extensão rural, com agricultores se queixando por não receberem este serviço de grande importância para o desenvolvimento da agricultura familiar no país.

A assistência técnica e a extensão rural vêm durante anos recebendo pouca atenção por parte de sucessivos governos, porém, a nova Lei de ATER de 2010 aponta para possíveis e importantes mudanças com a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e do Programa Nacional de

## Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.

A elaboração e operacionalização de uma política pública exige um constante processo de avaliação, para que se possam reconhecer os pontos falhos e trabalhar para corrigi-los, buscando-se sempre uma maior eficácia desta política. Sendo assim, a avaliação deve ser uma prática constante no ciclo de uma política pública. A avaliação não é, estritamente, a última fase do ciclo de uma política pública, mas sim uma fase constante no processo de elaboração e implementação de uma política (GRISA, et al, 2009, p. 2).

Para avaliação de políticas públicas Tonneau e Sabourin (2007) apresentam uma matriz de análise voltada para a agricultura familiar. Desta matriz constam: uma caracterização da região de aplicação da política; a situação encontrada e as características da agricultura familiar na área de aplicação, identificando os tipos de agricultura familiar encontrados e as produções agropecuárias, a diversidade dos sistemas de produção, os circuitos de comercialização e o lugar da agricultura familiar nesses circuitos; os principais atores: serviços do Estado, organizações dos produtores (sindicatos, cooperativas, associações), ONGs e instituições representativas, seus programas e projetos; e os principais efeitos de interação entre políticas públicas e as dinâmicas locais da agricultura familiar.

Considerando-se que as políticas públicas locais se estruturam em programas de diferentes origens no que diz respeito às esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), torna-se tão importante quanto o processo de avaliação de tais políticas o esforço de articulação entre estes diferentes programas.

Como na maioria dos casos as políticas públicas locais são compostas por programas governamentais de distintas procedências (federal, estadual, municipal; além de programas não governamentais ou da cooperação técnica e/ou financeira internacional), uma das questões importantes no exame de sua implementação diz respeito à articulação desses diferentes programas e políticas. Neste sentido, deveríamos considerar as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representação e participação dos atores no processo da política, mas também de possível articulação dos programas existentes. Em ambos os casos, estamos tratando de questões políticas, que dizem respeito a relações de poder, e não de questões meramente técnico-administrativas, o que significa que a consideração do empoderamento dos diferentes atores e instituições é crucial para avançar nessa problemática e as questões técnico-administrativas têm de ser contempladas também dessa perspectiva. O tema dos obstáculos existentes para a articulação entre políticas, e entre políticas e instituições, e das estratégias que podem ser definidas para superá-los, poderia ser explorado levando em conta precisamente esses três componentes: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) a questão do empoderamento dos distintos atores e agências

institucionais nos espaços públicos existentes e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e das instituições ( DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 4).

Compreender como articulam-se os diferentes atores dentro do território, entre si e com o poder público, e, sobretudo, a forma como ocorre a descentralização das atividades governamentais com a criação de novas esferas de discussão e tomadas de decisões e de novos atores como movimentos e organizações sociais, se faz condição fundamental na promoção da chamada territorialização da governança. Assim, a abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade que tiveram um papel relevante no processo de democratização política do Brasil a partir da metade da década de 1980 ( DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 6 ).

Cabe explicar, aqui, que ao tratar da descentralização das atividades do Estado não me refiro à ideologia e todo o receituário neoliberal encampado pelo Consenso de Washington que trazia consigo a proposta de desmonte do Estado nacional, com a redução da capacidade de intervenção deste na economia e outros setores estratégicos, deixando para o mercado e a iniciativa privada a responsabilidade pelo crescimento e desenvolvimento do país. Esperamos, aqui, que este possa se caracterizar como um processo que dê maior voz aos atores, trabalhadores e movimentos sociais. Nunca diminuindo a importância da atuação do Estado em seu território, onde deve atender às necessidades e reivindicações da sociedade civil e não aos interesses liberais e corporativos.

Assim, tais práticas podem ser utilizadas como instrumentos de luta e participação ativa da sociedade civil nas tomadas de decisões. Porém, existe o risco de que este processo seja enviesado para atender a interesses conservadores. Sobre estes riscos nos fala Sabourin (2009),

O principal problema desta visão consiste em se unir às teses mais liberais em matéria de desenvolvimento rural e defender políticas sociais de luta contra a pobreza rural que se limitem essencialmente a tentar corrigir a exclusão produzida pelas falhas dos mercados e dos instrumentos de política agrícola neoliberal (SABOURIN, 2009, p. 40).

Ainda sobre este possível enviesamento, faço uso de outro trecho do autor, onde este utiliza um caso específico como exemplo.

Uma primeira experiência de descentralização da decisão sobre as infraestruturas coletivas destinadas à agricultura familiar (Schneider e outros., 2003) passou pela implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Na realidade, dado o seu estatuto consultivo e a grande liberdade dos prefeitos para escolher sua composição, seu papel sempre foi ambíguo, ou até mesmo pseudoparticipativo. No melhor dos casos, o CMDR teria que gerenciar os créditos agrícolas e de infraestruturas, bem como a privatização parcial da assistência técnica. Todavia, embora tenham sido enviadas ou frustradas, essas iniciativas caminham em direção a uma inscrição territorial destas ferramentas e à elaboração de instrumentos de políticas públicas específicos para a agricultura familiar. Neste sentido, constituem ganhos, por vezes irreversíveis, devido às dinâmicas de aprendizagem que produziram. Proporcionam também novas bases de negociação de instrumentos co-construídos entre os grupos e organizações de agricultores, a sociedade civil e os poderes públicos (SABOURIN, 2009, p. 47).

Portanto, deve-se atentar para que este processo não seja direcionado a atender interesses particulares e sim que possa propiciar novas formas de diálogo, aprendizagem e defesa dos interesses coletivos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base no exposto e na vivência cotidiana da pesquisa nota-se o pequeno número de ocorrência de casos onde se encontram presentes e de forma associada família-produção-trabalho, trinômio fundamental que caracteriza a agricultura familiar e do qual decorre seu comportamento e papel econômico e social. Assim, talvez seja o momento de se buscar a construção de outra categoria de análise, que possa dar conta da pluralidade e complexidade de situações existentes e que possa também servir como ponto de partida para estruturação de políticas públicas que realmente beneficiem as famílias e trabalhadores rurais que mais necessitam e não apenas pequenos grupos de produtores relativamente mais capitalizados.

Na obra por vezes citada neste trabalho, Eric Sabourin (2009) remete a Caio Prado Júnior e sua análise marxista, na qual o autor afirma haver no Brasil pequenos produtores autônomos, integrados de forma dependente ao mercado, os quais este denomina pelo termo “pequena lavoura”, como podemos observar no trecho a seguir,

No Brasil, para Prado Jr. (1942), se teria passado diretamente da escravatura para o assalariamento dos trabalhadores rurais. No que tange aos pequenos produtores autônomos que sempre existiram e que ele agrupa sob o termo “pequena lavoura”,



estes estariam historicamente integrados ao sistema capitalista sob uma forma dependente (SABOURIN, 2009, p. 29).

Com relação à agricultura familiar – ou outra categoria de análise que se queira ou possa usar para designar este grupo de agricultores –, no que diz respeito a algumas de suas funções básicas (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009) como a de garantir a reprodução socioeconômica das famílias rurais, promover a segurança alimentar, manter o tecido social e cultural e preservar os recursos naturais, notamos que em Rio Claro – SP o cumprimento destas funções está totalmente comprometido pelo excludente modelo econômico agroexportador adotado pelo país nos últimos anos. Modelo este que no município se manifesta especialmente na configuração de um campo vazio (de pessoas, diversidade de cultivos e biodiversidade) com a presença cada vez maior de monoculturas (principalmente a canavieira<sup>4</sup>), degradação e esgotamento dos recursos naturais e baixa produção de alimentos básicos que compõem a mesa do cidadão. Estes fatores se fazem notar pela monotonia da paisagem em certas áreas rurais.

Em decorrência do quadro descrito acima nota-se, também, a gradual perda da identidade social e da sociabilidade entre diversos grupos e comunidades rurais. Situação esta que pode fazer desaparecer o “saber-fazer” e conhecimentos tradicionais que se construíram historicamente. Reforçando ainda mais a atual crise que paira sobre a produção de alimentos. Decorre, também, deste fato a atual preocupação com a segurança alimentar e nutricional na atualidade.

Concluí-se, então, que o verdadeiro papel da agricultura de base familiar no município de Rio Claro – SP, assim como no conjunto do país, só pode ser desempenhado mediante políticas que garantam acesso à terra e valorização do trabalho e saber-fazer do agricultor familiar, garantindo a possibilidade de permanência e reprodução das famílias no campo, respeitando suas identidades, tradições, costumes e modos de produzir. Desta forma se estará construindo verdadeiros territórios, dotados de identidade e possibilidades de desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Ao tratarmos do agronegócio não podemos deixar de tratar também da baixa geração de empregos e da precarização do trabalho pelo qual este é responsável. Com trabalhadores emigrando de áreas de alta concentração de miséria e com baixa oferta de emprego, sobretudo do Nordeste, para se submeter ao trabalho extenuante na lavoura da cana de açúcar. Sendo muitas vezes submetidos a regimes de trabalho análogos à escravidão. Assim, a agricultura familiar além de gerar maior número de postos de trabalho por hectare, gera também empregos dignos, onde não ocorre a exploração do ser humano pelo capital.

humano, que emanam das práticas sociais e espaciais dos sujeitos que neles vivem, trabalham e os fazem frutificar.

## BIBLIOGRAFIA

BUARQUE, S. C. et al. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Orgs.) **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**, Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA, 2007.

ELIAS, D. **Agronegócio e novas regionalizações no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 13. n.2, 2011.

FERREIRA, D. A. O.; et al. **Relatório Científico/CNPq**. Rio Claro: UNESP. 2012. (mimeo)

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GRISA, C et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**, 2009. Disponível em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa\\_AABR-OPPA\\_Texto\\_PAA\\_versao\\_livro.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf)> Acesso em: 15 set. 2011.

MARAFON, G. J. **Agricultura familiar, pluriatividade e turismo rural: reflexões a partir do território fluminense**. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v.1, n.1, p.17-60, Uberlândia, 2006.

MATTEI, L. F. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa**, 2007. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/Pos-Graduacao/Lato-GARCA/Texto3\\_PAA\\_Mattei.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nivaldo/Pos-Graduacao/Lato-GARCA/Texto3_PAA_Mattei.pdf)> Acesso em: 9 set. 2011.

PAA – **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>> Acesso em: 04 set. 2012.

PAA – **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 04 set. 2012.

PNAE – **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br>> Acesso em: 24 set. 2012.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, C. R. dos. **Reflexão sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e agricultura familiar no nordeste**, 2009. Disponível em: <<http://www.agroecologia.inf.br/biblioteca/ReflexaoPAA.pdf>> Acesso em: 12 set. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento.  
Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola.  
**Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo – LUPA 2007/2008.** São Paulo: SAA/CATI/IEA, 2008.  
Disponível em:< <http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa>>. Acesso em: 22 set. 2012.

SILVA, F. C. **Programa de Aquisição de Alimentos e os agricultores assentados e reassentados do município de Pereira Barreto – SP**, [s/d]. Disponível em:  
<<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completo/Flaviana%20Cavalcanti%20da%20Silva.pdf>  
> Acesso em: 15 set. 2011.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

WANDERLEY, M. N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 37-57, 1995.

\_\_\_\_\_, Raízes Históricas do Camponato Brasileiro. In: **XX Encontro anual da ANPOCS**, Caxambu, 1996.