

OS EFEITOS TERRITORIAIS DOS PROGRAMAS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS MUNICÍPIOS DE ADAMANTINA, PAULICÉIA E TUPI PAULISTA-SP/BRASIL

Fernando Veloso¹

Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP – Presidente Prudente –
fer_velozorro@yahoo.com.br

Rosângela A. de Medeiros Hespanhol²

Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP – Campus de Pres. Prudente
rosangel@fct.unesp.br

Eixo Temático: Espacios rurales, agricultura y seguridad alimentaria

Resumo

O texto tem como objetivo central refletir sobre os impactos territoriais dos programas de compra institucional da agricultura familiar no Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e os desdobramentos da operacionalização na escala local, por meio do estudo de caso nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, situados no oeste do estado de São Paulo. Em termos de procedimentos metodológicos efetuou-se levantamento bibliográfico sobre a temática abordada; coleta e sistematização dos dados de fonte secundária; entrevistas com técnicos das Casas da Agricultura e ITESP, representantes das Associações de Produtores Rurais, lideranças locais e aplicação de formulário em parte dos agricultores familiares contemplados pelas políticas públicas. Constatamos que nos dez (10) anos de sua execução, os recursos aplicados no PAA no país alcançaram o montante de R\$ 3 bilhões de reais. Todavia, sua capilaridade para o conjunto dos agricultores familiares no país ainda é reduzida. Já nos municípios pesquisados constatamos que nas organizações coletivas que focam determinado tipo de produto, como a uva em Tupi Paulista e o leite em Adamantina, a gestão do programa é mais facilitada, embora, a participação e envolvimento dos agricultores familiares seja reduzida. Nas localidades em que o poder público fornece algum suporte para as Associações, como infraestrutura, recursos humanos e que conta com serviço de extensão rural mais presente, os projetos executados têm apresentado melhores resultados, além de contribuir para a execução do PNAE.

Palavras Chave: Políticas Públicas; Agricultura Familiar; Comercialização; Espaço Rural.

TERRITORIAL EFFECTS OF FAMILY FARMING PURCHASE PROGRAMS IN ADAMANTINA, PAULICÉIA AND TUPI PAULISTA MUNICIPALITIES, IN SÃO PAULO/BRAZIL

Abstract

The text aims to reflect on territorial impacts of family farming institutional purchase programs in Brazil; the Program for Food Acquisition (PAA) the National Program for School Food (PNAE), and the evolution of operations in local scale, by means of case study in Adamantina, Paulicéia and Tupi Paulista municipalities, located in São Paulo state west region. The methodological procedures consisted of a bibliography survey on the addressed theme; collection and systematization data from secondary source; interviews with technicians from Casas da Agricultura (agriculture house) and ITESP, representatives from Rural Producers Associations, local leaders and application of form to part of the contemplated family farmers. In this sense, we have observed that during its 10 (ten) year execution, resources applied in PAA in the country have amounted to R\$ 3 billion reais.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP – Presidente Prudente. Membro do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.

² Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP/Presidente Prudente.

However, its capillarity to the family farmers' set is still reduced. In the studied municipalities, on the other hand, we have observed that for collective organizations that focus on a certain type of product, like grapes in Tupi Paulista and milk in Adamantina, the program management is facilitated, though family farmers' participation and involvement is reduced. In localities where public power provides some support to Associations, like infrastructure, and human resources, and which counts on more present rural extension service, the projects executed have shown better results, in addition to contribute to PNAE execution.

Key words: Public Policies; Family Farming; Commercialization; Rural Space.

1 - Introdução

A partir de meados da década de 1990 verificamos algumas mudanças na forma de intervenção do governo brasileiro por meio da criação de linhas de financiamento e de programas específicos para a produção familiar no espaço rural. As medidas de apoio do poder público ao escoamento de parte da produção dos agricultores familiares, ao integrá-las às demandas locais, por meio de repasse às escolas, creches, projetos assistenciais, asilos, hospitais, entre outras instituições, pode gerar renda e dar maior incentivo aos produtores familiares.

Assim, a Geografia tem contribuído ao estudar o que cada lugar tem de singular, de específico, de diferente, sem perder, no entanto, a visão da totalidade. Para Santos (1996) é na escala do local ou no lugar que se oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização de forma mais eficaz.

Diante disso, o texto tem como objetivo analisar, de forma preliminar, os efeitos territoriais das políticas públicas de compra governamental da produção familiar rural por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região de Dracena, especificamente nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, localizada no oeste do estado de São Paulo. A região de Dracena tem se destacado em termos de associações e produtores rurais envolvidos nesses programas do governo federal, como pelas famílias, alunos das escolas e entidades atendidas pelos mercados institucionais.

Destaca-se que um dos principais problemas enfrentados pela produção familiar rural diz respeito à comercialização de sua produção agropecuária. Na maioria das vezes esse grupo social fica dependente de atravessadores e do capital agroindustrial em virtude da pequena escala de produção. Em razão disso, os impactos territoriais tendem a ser mais relevantes nas pequenas cidades, como as que compõem a região de Dracena, uma vez que conseguem ampliar a rede de relações campo-cidade por incluir os produtores menos capitalizados ou que já não estavam produzindo, envolver maior número de entidades e escolas beneficiadas e fornecer um cardápio mais diversificado para as famílias, alunos e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

Em termos de procedimentos metodológicos efetuou-se levantamento bibliográfico sobre a temática abordada, coleta e sistematização dos dados de fonte secundária: do PNAE, junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; do PAA junto à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; e dos dados regionais fornecidos pelo Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena; da Fundação SEADE; e, do Censo Demográfico do IBGE (2010); e trabalhos de campo nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista e a realização de entrevistas com agentes municipais e aplicação de formulário em parte dos agricultores familiares contemplados por essas políticas públicas.

2 – Uma breve reflexão sobre os Programas de Compra da Agricultura Familiar no Brasil: PAA e PNAE

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)³ é uma das principais estruturas do Programa Fome Zero do governo federal, juntamente com o Bolsa Família, a partir da proposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Tem como objetivo

³ O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012.

combater a fome e a miséria das populações em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares sem a necessidade de licitação e, posteriormente, a sua doação para entidades sociais.

O PAA tem se firmado como importante instrumento de apoio à comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares no país, gerando renda, incentivando e apoiando os agricultores a produzirem gêneros alimentícios de acordo com os hábitos alimentares locais e regionais, por meio do estabelecimento de preços superiores aos praticados no mercado, e estimulando as formas coletivas de organização.

No ano de 2014, o PAA completou uma década de existência. Nos dez (10) anos de sua execução, os recursos aplicados no PAA alcançaram o montante de R\$ 3 bilhões de reais, adquiriu cerca de 3 mil toneladas de produtos. A título de exemplo, no ano de 2012, o programa contemplou 128.804 famílias, e já tinha sido executado em 2.760 municípios brasileiros, sendo a predominância em localidades com população inferior a 50 mil habitantes (CONAB, 2013). Esses números denotam que o PAA ainda atinge nível reduzido de agricultores familiares no território nacional.

Na trajetória de execução desse programa alguns fatos merecem destaque. O mais importante diz respeito à lei de licitações que rege as compras públicas no país. Quando o PAA foi criado em 2003⁴, a lei de licitações foi dispensada mediante alguns critérios para contemplar maior número de produtores com menor renda: exclusividade para agricultores familiares⁵; preços não superiores aos praticados no mercado; e limite de aquisição anual *per capita*. (TAKAGY, et. al, 2014).

O PAA congrega segurança alimentar, incentiva a organização e participação dos produtores rurais, estimula a produção agropecuária e a diversificação produtiva, oferece uma alternativa de comercialização no âmbito municipal e gera renda para agricultura familiar no espaço rural. O programa possui uma gestão descentralizada por meio da elaboração de projetos e prestação de contas, nas modalidades executadas pela CONAB.

O PAA tem passado por período de transição em termos de sua implementação, por meio de normativas que também prevê a execução mediante “Termo de Adesão” dos estados, municípios e Distrito Federal visando maior facilidade e continuidade em sua execução. O PAA é operacionalizado por meio de cinco modalidades: Doação Simultânea; Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional. Os limites anuais para a safra 2014/15 variam de R\$ 6,5 mil reais a 8 mil reais dependendo da modalidade, com exceção do PAA-Leite, cujos valores (R\$ 4,5 mil reais) são semestrais (CONAB, 2014).

De acordo com a CONAB, a modalidade CPR-Doação passou a adotar novas regras a partir de setembro de 2014 a fim de dar maior transparência e agilidade com determinações mais claras e objetivas nas operações de compra dos produtos, além de facilitar a participação dos agricultores familiares (CONAB, 2014).

Dentre as principais mudanças estão: i) ampliação do limite de participação individual dos agricultores familiares, inclusive ao vender por meio de cooperativas; ii) possibilidade de participação em mais de uma modalidade do PAA, com limites independentes; iii) participação sistemática das Unidades Receptoras na elaboração da proposta e no processo de entrega e controle dos alimentos; iv) regulamentação dos procedimentos para eventuais trocas de produtos; v) obrigatoriedade de que as Organizações fornecedoras tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica; e, vi) exigência de certificado no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos no caso de aquisições de alimentos orgânicos ou agroecológicos, bem como da exclusividade destes produtos na proposta.

Destaca-se, ainda, que a experiência brasileira em torno do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem despertado o interesse de países da África e América Latina e Caribe. Nesse

⁴ Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

⁵ No ano de 2006 foi regulamentada a Lei nº 11.326 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura familiar e Empreendimentos Familiares Rurais no Brasil. Por meio dessa Lei, o Estado Brasileiro reconhece a necessidade de políticas públicas permanentes a esse segmento social (crédito, assistência técnica, seguro agrícola, mercados institucionais, entre outras).

cenário a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) lançou no ano de 2012, com base na experiência brasileira, o “PAA África” que abrange os seguintes países: Etiópia, Maláui, Moçambique, Níger e Senegal. O ano de 2014 foi declarado pela Assembleia Geral das Nações Unidas “Ano Internacional da Agricultura Familiar” para dar visibilidade e discutir a importância da agricultura familiar no que tange à produção de alimentos e para a erradicação da miséria no mundo.

A experiência criada por meio do PAA no país possibilitou ampliar os canais institucionais de comercialização, como a merenda escolar e, mais recentemente, na modalidade Compra Institucional⁶. Delgado *et. al.* (2005), Mattei (2007) e Hespanhol (2008 e 2009) apontam que o PAA apresenta algumas mudanças em relação à trajetória das políticas para a agricultura familiar, ao possibilitar a comercialização da produção com recursos públicos, além de articular este, com outras políticas públicas, como a merenda escolar e os estoques de alimentos.

Por sua vez, o Programa Merenda Escolar é ação mais antiga em termos de políticas públicas no país. Foi criado em 1955 no âmbito do então Ministério da Educação e Cultura⁷. Com a Constituição de 1988 foi assegurado como dever do Estado e houve a universalização do direito à alimentação escolar.

A gestão do programa entre 1955 e 1993 foi centralizada, em que os cardápios eram planejados pelo Ministério da Educação e os produtos adquiridos via licitação pública e sua distribuição era realizada por todo o território nacional. A partir de 1994, a gestão passou a ser descentralizada mediante realização de convênios diretamente com municípios e com a participação das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005; SARAIVA *et. al.* 2013; FNDE, 2014).

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

Como apontam os autores:

Um total de quase 20 países da América possui programas de alimentação escolar; porém, muitos programas não passam de pequenas ajudas que são transferidas a certas escolas de regiões carentes em algumas épocas do ano. Em outros casos, a quantidade de alimentos utilizada nas merendas é tão pequena que proporciona baixos resultados em termos nutricionais. (BELIK e SOUZA, 2012, p. 104).

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

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

Nos demais países observa-se uma heterogeneidade nos PAE, sendo que majoritariamente são focalizados e a gestão é feita de forma centralizada. Assim, Belik e Souza (2009) destacam que o Brasil é o único país entre os latino-americanos que possui o PAE com caráter puramente

⁶ Por meio dessa modalidade é possível que órgãos federais da administração direta e indireta, estados e municípios comprem produtos da agricultura familiar, mediante chamada pública e com dispensa de licitação.

⁷ De acordo com o FNDE, somente no ano de 1979, o Programa de Merenda Escolar passou a ser chamado de PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

universal, em que todos os estudantes da rede pública, nos seus diferentes níveis, recebem refeições durante o ano letivo (200 dias).

Nesse cenário, desde o ano de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho, ocorreu uma importante mudança no país com relação ao PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Diante disso, se passou a incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar e por empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e as de remanescentes de quilombos (SARAIVA *et. al.* 2013; FNDE, 2014).

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

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), FNDE, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Estadual. Para o ano de 2014, o orçamento foi de 3,5 bilhões de reais, num universo de 43 milhões de estudantes da educação básica e de Jovens e Adultos.

Desde o ano de 2010, as prefeituras municipais em âmbito nacional que se adequaram à lei, têm aumentado, conforme se verifica na tabela 1.

Tabela 1 – Dados preliminares da Compra da Agricultura Familiar no país entre os anos de 2010 e 2012 - PNAE

Entidades Executoras	2010	2011	2012
Atendem ao % mínimo	780	2.485	2.568
Menos de 30%	2.110	1.550	1.592

Fonte: SIGPC/FNDE.

Dessa forma, no ano de 2010, apenas 780 entidades executoras atenderam ao percentual mínimo, passando para 2.568 em 2012. Já as entidades executoras que compravam menos de 30% também vêm diminuindo, pois passaram de 2.110 em 2010 para 1.592 em 2012⁸.

Com relação às regiões brasileiras, os dados do FNDE destacam que no ano de 2012, a região Sul liderava com 87,3% de compra das entidades executoras de agricultores familiares⁹. Na região Sudeste, o percentual foi de 66,8%; o Norte foi de 60,5%; o Centro-oeste foi de 60,8%; e o Nordeste de 60,7%. No estado de São Paulo, cerca de 50% dos municípios tem cumprido a lei.

Quanto aos valores repassados pelo FNDE aos municípios pesquisados, verifica-se que houve o aumento gradativo no volume de recursos entre os anos de 2009 a 2013, conforme destacado na figura 1.

O repasse para o município de Adamantina foi de 296 mil reais no ano de 2009, passando para 498 mil reais no ano de 2013, aumento de 67,9%. Já em Paulicéia, o valor passou de 70,8 mil reais em 2009 para 124,8 mil em 2013, acréscimo de 76,2%. O município de Tupi Paulista obteve maior aumento percentual nos valores do repasse, 118,8%. No ano de 2009 contava com 75,9 mil reais, passando para 166,1 mil reais no ano de 2013.

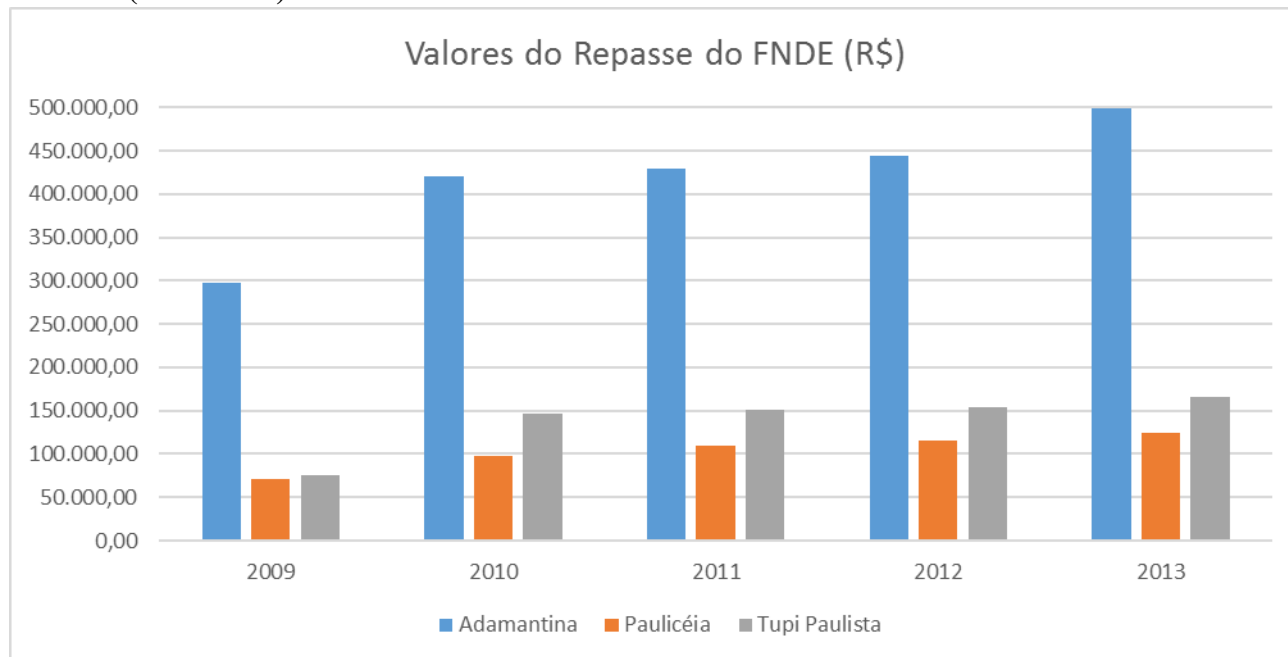
No município de Adamantina para se cumprir a Lei teria que ser comprado 89 mil reais de produtos da agricultura familiar no ano de 2009. Já no ano de 2013 esse valor passou para 149,5 mil reais. No município de Paulicéia esse valor era de 21,5 mil reais em 2009 passando para 37,4 mil

⁸ Nesses dados não estão incluídas as Entidades Executoras que não compraram produtos da agricultura familiar. As Entidades Executoras podem ser Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais e Escolas Federais.

⁹ Não significa que cumpriram o percentual mínimo exigido.

reais em 2013. Já em Tupi Paulista o valor era de 22,7 mil reais em 2009 passando para 49,8 mil em 2013.

Figura 1- Valores do Repasse do FNDE para os municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (2009-2013).



Fonte: FNDE (2014).

De acordo com cada realidade brasileira em que o PAA e o PNAE estão inseridos, os programas assumem arranjos institucionais característicos e bem específicos. Isso porque, embora sejam programas do governo federal, é na escala municipal que o programa é implementado, como veremos por meio dos resultados preliminares da pesquisa nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista, localizados no estado de São Paulo.

3 – Os mercados institucionais nos municípios de Adamantina, Pauliceia e Tupi Paulista.

A região da Nova Alta Paulista está situada na porção oeste do Estado de São Paulo e de acordo com a regionalização da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), integra o Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena, conforme representado no mapa 1.

O setor agropecuário é o mais significativo na composição do PIB da maior parte dos municípios, com destaque para a lavoura da cana-de-açúcar e para as pastagens com plantel bovino de corte nas médias e grandes propriedades, e a fruticultura e a pecuária leiteira nas pequenas propriedades rurais (GIL, 2007; HESPANHOL, 2008).

Em termos populacionais, conforme o Censo Demográfico de 2010, Dracena com pouco mais de 43 mil e Adamantina com 33 mil habitantes, são os municípios com maior população da região de Dracena. O município de Tupi Paulista conta com população de 14 mil e Paulicéia com 6,5 mil habitantes; enquanto que Nova Guataporanga, é o município com menor população, menos de 2 mil habitantes (IBGE, 2010).

De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, Adamantina contava com 536 agricultores familiares; Tupi Paulista com 386; e, Paulicéia com 152. O município de Adamantina também lidera no número de DAP's (Declaração de Aptidão ao PRONAF) Pessoas Físicas - contando com 322, Tupi Paulista teve 229 e Paulicéia contava 173, no ano de 2012.



Mapa 1- Localização dos Municípios que integram o Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena – 2012.

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. Além disso, a região de Dracena concentra grande número de organizações coletivas - associações de produtores rurais - que impulsionam as políticas públicas, tanto na escala federal, como estadual (VELOSO, 2011).

Nos três municípios pesquisados, sete organizações coletivas (Associações de Produtores Rurais) de agricultores familiares participam do PAA, conforme destacado no quadro 1.

Quadro 1 – Associações de Produtores Rurais participantes do PAA nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

Municípios	Nome de Associações Participantes do PAA
Adamantina	APPRAR (Associação “Passiflora” de Produtores Rurais de Adamantina e Região)* e APLEMAR* (Associação de Produtores de Leite do Município de Adamantina e Região);
Paulicéia	AAFPASA (Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Santo Antônio); AAFAR (Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Regência); e, ASPRAR (Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Regência);
Tupi Paulista	AVIRTUPI (Associação dos Viticultores da Região de Tupi Paulista); AMPROBAP (Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Barro Preto); e, ASMASARI* (Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Santa Rita I);

Fonte: EDR de Dracena (2013).

Org: Fernando Veloso.

* Também participam do PNAE.

A opção pelo recorte espacial nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista busca evidenciar diferenças, semelhanças e especificidades existentes entre eles. Ao abarcar diferentes municipalidades, dentro de uma região, pretendemos mostrar como as políticas de escala federal tem efeitos territoriais diferenciados, seja na implementação, gestão e monitoramento, seja na participação das associações e dos produtores rurais; dos agentes locais e do poder público municipal; dos órgãos de assistência técnica (CATI e INCRA); das entidades e famílias beneficiárias, entre outros.

3.1 – O município de Adamantina

No caso de Adamantina, o primeiro projeto do PAA foi implementado no ano de 2008. Nesse município, duas associações de produtores rurais participam do programa da CONAB e do PNAE, a APPRAR (Associação Passiflora dos Produtores Rurais de Adamantina) e a APLEMAR (Associação dos Produtores de Leite no Município de Adamantina e Região).

As referidas associações foram criadas na década de 2000 e possuem o diferencial de ter perfil regional, pois contam com associados de municípios do entorno de Adamantina, tais como: Mariápolis, Flórida Paulista, Lucélia, Pracinha, Sagres e Caiabú.

No ano de 2014 a APPRAR contava com cerca de 207 associados e a APLEMAR com 40. As associações de produtores rurais do município de Adamantina são compostas, em sua maioria, por pequenos proprietários rurais com área inferior a 50 hectares, e que tem como base o trabalho familiar.

No primeiro projeto do PAA aprovado, a APPRAR contava com 33 produtores rurais, com valor de 115,5 mil reais em 2008. Já a APLEMAR iniciou no PAA no ano de 2010, com 19 produtores num montante total de 70 mil reais, conforme salientado na tabela 2.

Tabela 2. Valores do PAA e Número de Produtores do CPR-Doação no Município de Adamantina (2008-2014).

Ano	Associação	Valor R\$	Total de Agricultores
2008	APPRAR	115.500,00	33
2009	APPRAR	300.000,00	81
2010	APPRAR	224.000,00	64
2010	APLEMAR	70.000,00	19
2011	APPRAR	617.580,00	142
2011	APLEMAR	80.369,20	19
2012	APPRAR	714.870,00	169
2012	APLEMAR	59.219,50	14
2013	APPRAR	1.023.000,00	184
2014	APPRAR	1.656.000,00	207
2014	APLEMAR	71.500,00	11
Total		4.932.038,70	-

Fonte: EDR de Dracena (2013) e Transparência Pública do PAA – CONAB (2014).

Com relação ao montante de recursos do PAA, na modalidade CPR-Doação¹⁰, o município de Adamantina alcançou a marca de 4,9 milhões de reais entre os anos de 2008 e 2014. A APPRAR teve oito projetos aprovados e a APLEMAR três; com relação ao montante total, a APPRAR contou com 94,3% do total e a APLEMAR com os outros 5,7%.

¹⁰ A APPRAR também teve um projeto executado na modalidade CPR-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 indústria de processamento de frutas.

No caso da APPRAR, o crescimento no número de associados se deve graças aos mercados institucionais de compra do governo federal. Entre os anos de 2008 e 2014, o crescimento no número de agricultores que participam do PAA foi expressivo, passando de 33 para 207, incremento em termos percentuais de 527,7%. A referida associação possui uma grande diversidade de produtos para ser comercializados no PAA (hortaliças, frutas, legumes, etc.), o que de certo modo favoreceu a expansão. Segundo o presidente da APPRAR, praticamente a totalidade da comercialização é feita via PAA e PNAE. A associação também conta com uma mini-indústria de processamento de polpa de frutas implantada no ano de 2012, com a marca “Bio Bem”¹¹.

Todavia, ficou evidente na entrevista com o representante da Casa da Agricultura e da APPRAR que, embora o valor individual para os produtores no PNAE (R\$ 20.000,00 por ano) seja superior ao PAA, as exigências também são maiores. Com isso, o número de agricultores familiares dessa associação que participa do PNAE é menor, devido à escala de produção, regularidade e tipos de produtos para serem entregues na merenda escolar, por meio dos contratos assinados nas chamadas públicas.

O caso da APLEMAR é diferente. Como foi implantado um laticínio, que vigora desde o ano de 2005, a associação faz o beneficiamento do leite, e vende os produtos lácteos (queijo fresco e mussarela, bebida láctea e leite pasteurizado). Todavia, a associação possui apenas o selo de inspeção municipal, o que a impossibilita de comercializar e participar das chamadas públicas da merenda escolar nos demais municípios da região. Além disso, é relevante salientar que no caso do processamento do leite, os custos de produção, encargos com embalagens e funcionários, são levados em conta e acabam sendo descontados do valor da cota do PAA, que de certo modo restringe o ganho dos produtores rurais envolvidos.

O trabalho feito pela extensão rural (CATI) em parceria com a prefeitura ao priorizar as cadeias produtivas (frutas, hortaliças, olerícolas e leite) e de fortalecer as associações de produtores rurais por meio da cessão de espaço físico, equipamentos, recursos humanos, pagamento de despesas com energia elétrica, palestras e cursos aos produtores rurais, foi determinante para incremento e o fortalecimento dos mercados institucionais no município de Adamantina.

3.2 – O município de Paulicéia

O PAA começou a ser executado no município de Paulicéia no ano de 2008 por meio da ASPRAR no Assentamento Regência, com 14 agricultores no valor de 42 mil reais (tabela 3).

Tabela 3. Valores do PAA e Número de Produtores do CPR-Doação no Município de Paulicéia (2008-2014).

Ano	Associação	Valor R\$	Total de Agricultores
2008	ASPRAR	42.000,00	14
2009	AAFPSA	80.500,00	23
2010	AAFPSA	103.500,00	23
2010	AAFAR	99.000,00	22
2011	AAFAR	190.350,00	28
2011	ASPRAR	88.830,00	21
2011	AAFPASA	97.290,00	21
2012	ASPRAR	88.828,00	21
2012	AAFAR	219.960,00	52
2014	ASPRAR	124.000,00	20
2014	AAFAR	322.400,00	52
Total		1.456.658,00	-

Fonte: EDR de Dracena (2013) e Transparência Pública do PAA – CONAB (2014).

¹¹ A APLEMAR e APPRAR contam plano de negócios aprovados pelo Microbacias 2.

Outras duas associações do município também participam do programa da CONAB: a AAFAR, também do Assentamento Regência, e a AAFPASA do Assentamento Santo Antônio. Dessa forma, entre os anos de 2008 e 2014, Pauliceia contou com 12 projetos, cujos valores somaram 1,4 milhão de reais.

No entanto, o programa teve um período de interrupção, no ano de 2013 e o primeiro semestre de 2014, devido à existência de problemas na sua execução. Dentre os principais problemas apontados destacam-se: a entrega da cota anual sem levar em conta a demanda das entidades; a ausência de fiscalização no momento da entrega (pesagem, acondicionamento e qualidade dos produtos); além de outras irregularidades que geraram a denúncia junto à polícia federal¹².

O fato do município permanecer, um período, sem a assistência técnica e extensão rural de engenheiro agrônomo na Casa da Agricultura, que foi fechada no ano de 2013, também contribuiu para esse descompasso no PAA. A prefeitura municipal contratou um novo engenheiro agrônomo apenas em 2014 e isso ocasionou incertezas e desmotivou os agricultores participantes.

No segundo semestre de 2014, quando foi realizada a pesquisa de campo, o PAA estava sendo reativado. Numa forma de incentivar o programa, a prefeitura passou a contribuir com o transporte dos produtos dos assentamentos para o Fundo Municipal de Assistência Social. Assim, os funcionários da prefeitura percorrem alguns pontos, recolhendo os produtos na parte da manhã e no período da tarde, estes são distribuídos para as famílias cadastradas.

Embora exista um esforço para melhorar o aprimoramento do programa no município, ainda existem alguns problemas na sua operacionalização, tais como: ausência de estrutura para a pesagem e o acondicionamento da produção dos agricultores; falta de bom senso por parte de alguns produtores que querem entregar a cota anual por meio de poucas entregas; falta de diálogo na elaboração do projeto, conforme o período do ano e ciclo de produção e demanda das famílias cadastradas junto a Assistência Social¹³.

Além disso, também foi relatado tanto pelo agrônomo, como pela Coordenadora de Assistência Social, que a falta de acondicionamento ideal para os produtos no campo (hortaliças e frutas) tem causado alguns desperdícios. Já os agricultores, por sua vez, relatam a falta de apoio do poder público que poderia oferecer melhores condições, como caixarias e sacos plásticos para a entrega dos produtos.

Em contrapartida aos problemas ainda existentes na execução do programa declarado pelos produtores e gestores municipais, as famílias que recebem os produtos do PAA destacaram a sua importância. Nesse sentido, constatamos que o PAA proporciona às famílias carentes o acesso aos alimentos, sobretudo frutas, legumes e verduras que a maioria não teria condições econômicas para comprar.

3.3- O município de Tupi Paulista

No município de Tupi Paulista, o PAA tem sido executado desde o ano de 2006 por meio da AVIRTUPI. E, no ano de 2007, outras duas associações também passaram a participar do programa, a ASMASARI e AMPROBAP.

Entre os anos de 2006 e 2014, o referido município contabilizou pouco mais de 2,5 milhões de reais no PAA, em dezessete (17) projetos na modalidade CPR-Doação, conforme representado na tabela 4.

Com relação à gestão do PAA pelas associações, o agrônomo da Casa da Agricultura salientou em entrevista que, de modo geral, cada associação tem suas particularidades, da mesma

¹² O projeto da AAFPASA teve sérios problemas e denúncias de irregularidades. A Polícia Federal esteve em Paulicéia e no assentamento Santo Antônio a fim de investigar e apurar as denúncias. Os associados e o presidente da referida prestaram depoimento e estão respondendo ao processo na justiça pelas irregularidades. O último projeto executado por essa associação foi no ano de 2011.

¹³ Informações obtidas em entrevista junto Coordenadora de Assistência Social.

forma que algumas encontram mais dificuldades na organização e gestão do programa. A AVIRTUPI, por exemplo, é sempre a primeira a mandar a documentação necessária, em realizar a prestação de contas e também na renovação do projeto para o ano posterior. Na sua avaliação, isso se deve ao fato da associação trabalhar com um único produto, a uva, e também de estar à frente das demais no quesito de gestão e organização do grupo de produtores.

Tabela 4. Valores do PAA e Número de Produtores do CPR-Doação no Município de Paulicéia (2008-2014).

Ano	Associação	Valor R\$	Total de Agricultores
2006	AVIRTUPI	62.500,00	25
2007	AVIRTUPI	87.500,00	25
2007	ASMASARI	98.000,00	28
2008	AMPROBAP	164.500,00	47
2009	ASMASARI	126.000,00	28
2009	AMPROBAP	211.500,00	47
2010	AVIRTUPI	118.294,20	26
2011	ASMASARI	95.000,00	27
2011	AMPROBAP	117.000,00	39
2012	AVIRTUPI	135.360,00	26
2012	ASMASARI	135.360,00	27
2012	AMPROBAP	190.339,61	39
2013	ASMASARI	148.800,00	24
2013	AVIRTUPI	216.930,00	35
2014	ASMASARI	232.000,00	29
2014	AMPROBAP	199.354,50	32
2014	AVIRTUPI	234.000,00	35
Total		2.572.438,31	-

Fonte: EDR de Dracena (2013) e Transparência Pública do PAA – CONAB (2014).

O engenheiro agrônomo entrevistado salientou também que a AMPROBAP teve dificuldades na renovação do projeto junto a CONAB no ano de 2013, devido as mudanças ocorridas na diretoria da associação, que atualmente é liderada por um grupo de mulheres. De acordo com os agricultores da AMPROBAP que participam do PAA, essa transição dentro da associação trouxe problemas, pois os produtores não puderam entregar produções produção. Além disso, alguns produtores relataram que tem dificuldades em receber pelos produtos entregues fora do período de vigência do projeto¹⁴.

Já o grupo de produtores do Assentamento Santa Rita I, ASMASARI, se destaca pelo nível de organização, variedade e qualidade dos produtos, além da regularidade na entrega. De acordo com gestores municipais envolvidos com o PAA e PNAE, essa associação se sobressai entre as organizações que participam dos mercados institucionais na região de Dracena.

Além disso, vale ressaltar que o município de Tupi Paulista implantou um Banco de Alimentos em fevereiro de 2014. Este funciona junto ao prédio da Secretaria de Assistência Social, e conta com balança e caixarias compradas pela prefeitura municipal, e o trabalho de pesagem e fiscalização é executado por um técnico agrícola e pela Assistente Social.

Em entrevista a Assistente Social responsável pelo Banco de Alimentos declarou que a entrega por parte dos produtores é realizada três vezes por semana (segundas, quartas e sextas-feiras), enquanto que os alimentos são distribuídos às entidades e aos projetos assistenciais do

¹⁴ Os associados da AMPROBAP destacaram que foram avisados em reunião sobre a dificuldade na renovação do projeto junto a CONAB. Salientaram também que foram desaconselhados a entregar produtos como era feito anteriormente, pois poderiam não receber.

município duas vezes por semana (terças e quintas-feiras). A entrevistada ainda destacou que no início foi problemático, pois toda mudança gera certo desconforto, mas que no formato atual ficou melhor, tanto a parte do recebimento como a distribuição dos produtos.

Anteriormente, os produtores rurais entregavam diretamente nas entidades. Para a Assistente Social, no formato anterior os produtos rurais entregavam tudo o que produziam e não existia um controle efetivo do que estava sendo entregue, se a quantia também era adequada ao perfil da entidade receptora. Diante disso, ela afirmou que algumas entidades recebiam produtos em demasia e outras recebiam quantidades menores ou ainda não recebiam.

Na visão da Assistente Social, com a centralização da recepção dos produtos no Banco de Alimentos foi possível traçar o perfil de cada entidade e realizar certo planejamento, conforme a variedade e a quantidade entregue pelos agricultores. De acordo com o documento fornecido pela Secretaria de Assistência Social, no mês de agosto de 2014, o Banco de Alimentos contava com 1.492 pessoas atendidas.

Nos municípios de Tupi Paulista e Adamantina, percebe-se a presença atuante da extensão rural, seja via Casa da Agricultura ou pelo ITESP. Dessa forma, as associações tiveram apoio fundamental desses órgãos nos primeiros projetos do PAA aprovados. Duas das associações do município, AVIRTUPI e ASMASARI se destacam por contar com pessoas da própria organização (funcionárias) que viabilizam a parte de documentação; elaboração dos projetos, prestação de contas; quantidade e tipos de produtos a ser entregue; pagamentos para os agricultores; entre outras atividades.

Algumas Considerações

De modo geral, constatamos que as organizações coletivas que focam determinado tipo de produto, como a uva em Tupi Paulista e o leite em Adamantina, a gestão do PAA é mais facilitada, embora, a participação e envolvimento dos agricultores familiares seja reduzida. Nas duas organizações de Paulicéia (AAFAR e ASPRAR) e uma de Tupi Paulista (AMPROBAP) têm tido inúmeras dificuldades na gestão do programa e com longos intervalos na renovação dos projetos, em razão da dificuldade na prestação de contas/renovação do projeto junto à CONAB, o que gera desestímulo e desconfiança dos beneficiários em relação ao programa.

Nas localidades em que o poder público fornece algum suporte para as Associações, como infraestrutura (local para recebimento dos produtos “Banco de Alimentos”), recursos humanos (funcionários permanentes); e que conta com serviço de extensão rural mais presente, maior aproximação entre (Assistência Social, Agricultura e Nutricionista) os projetos executados têm apresentado melhores resultados, além de contribuir para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Referências bibliográficas

BELIK,W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 33, p. 103-122, 2009.

BRASIL. **Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)**. Transparência Pública do PAA. Disponível em: <<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>> acesso em 10 junho de 2014.

BRASIL. **Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)**. Resultado das Ações da CONAB no ano de 2013 (PAA). Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_02_18_14_25_08_sumario_executivo_12.pdf> acesso em 10 junho de 2014.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação (FNDE)**. Informações sobre PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>> acesso em 10 de maio de 2014.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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

GIL, I. C. **Nova Alta Paulista, 1930-2006: entre memórias e sonhos**. Do desenvolvimento contido ao projeto político de desenvolvimento regional. 2007. 395 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

HESPANHOL, R. A. de M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **SCRIPTA NOVA. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (79). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-79.htm>> [ISSN: 1138-9788]

HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: **XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL SOBER**. Porto Alegre: RS. Anais Eletrônicos. 2009. <<http://www.sober.org.br/palestra/13/552.pdf>> p. 1- 18. Acesso em 10 fev. 2010.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do Cedes (UNICAMP)**. v. 21, n. 20, p. 30-41, nov. 2001.

MALINA, L. L. Chamada pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura familiar para a Alimentação Escolar. In: JUNDURIAN, M. A; BELIK, W. [org.] **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 13-28.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v. 07, p. 33-44, 2007.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. El estudio de las políticas públicas. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M. **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2005, p. 51-75.

RODRIGUES, M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica) 92f.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde coletiva [online]**. 2013, vol.18, n.4, pp. 927-935. ISSN 1413-8123.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2008 [1996].

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. M. de. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, L. B. B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: JUNDURIAN, M. A; BELIK; W. [org.] **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. p. 29-46.

TAKAGY, M. *et. al.* Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil conta a fome. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, DF: Secr. Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secr. De Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 18-33.

VELOSO, F. **Políticas Públicas no Município de Junqueirópolis (SP)**: o PRONAF e o PAA. 2011. 229 f. (Dissertação de Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente.