



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

# **O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NOS ASSENTAMENTOS RURAIS DE ARARAS/SP**

**FERNANDO RABELLO PAES DE ANDRADE**

CAMPINAS  
FEVEREIRO DE 2013





UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

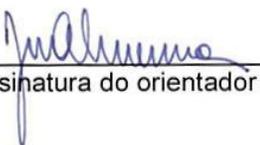
## **O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NOS ASSENTAMENTOS RURAIS DE ARARAS/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do título de mestre em Engenharia Agrícola na área de concentração de Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável.

**FERNANDO RABELLO PAES DE ANDRADE**

**Orientadora: Prof. Dra. Julieta Teresa Aier de Oliveira**

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação defendida pelo aluno Fernando Rabello Paes de Andrade e orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Julieta Teresa Aier de Oliveira

  
Assinatura do orientador

CAMPINAS  
FEVEREIRO DE 2013

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura  
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

An24p Andrade, Fernando Rabello Paes de, 1983-  
O programa de aquisição de alimentos (PAA) nos assentamentos rurais de Araras/SP / Fernando Rabello Paes de Andrade. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Julieta Teresa Aier de Oliveira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

1. Segurança alimentar. 2. Assentamentos rurais. 3. Cooperativismo. 4. Políticas públicas. I. Oliveira, Julieta Teresa Aier de. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Food acquisition program (PAA) in rural settlements in Araras, Sao Paulo

**Palavras-chave em inglês:**

Food security

Rural settlements

Cooperativism

Public policies

**Área de concentração:** Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável

**Titulação:** Mestre em Engenharia Agrícola

**Banca examinadora:**

Julieta Teresa Aier de Oliveira [Orientador]

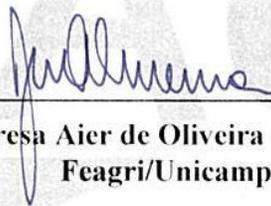
Cátia Grisa

Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo

**Data de defesa:** 27-04-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Engenharia Agrícola

Este exemplar corresponde à redação final da **Dissertação de Mestrado** defendida por **Fernando Rabello Paes de Andrade**, aprovada pela Comissão Julgadora em 27 de fevereiro de 2013, na Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas.



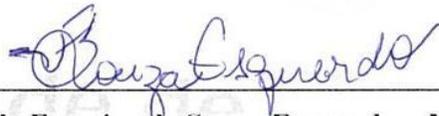
---

**Profa. Dra. Julieta Teresa Aier de Oliveira – Presidente e Orientadora  
Feagri/Unicamp**



---

**Profa. Dra. Cátia Grisa  
UFRGS**



---

**Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo – Membro Titular  
Feagri/Unicamp**

Dedico essa dissertação aos meus pais, Vera e Romualdo, pelo apoio que sempre me deram e pelo exemplo que representam pra mim. Dedico também à Prof. Julieta, minha orientadora, pela presença e ensinamentos. Aos três, pela confiança.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus irmãos Luciana, Carolina e Pedro, que são fortes e sensíveis. Que sabem ver além da primeira impressão.

Aos amigos e amigas, em especial à Sheyla Saori Iyusuka, à Raquel Izidoro, à Luciana Jacob, à Alexandra Alberini e à Patrícia Canholi, que não têm medo de complicar as coisas porque têm sabedoria pra construir um caminho. Elas iluminam o meu caminho.

Ao grupo de pesquisa na Feagri pelo desafio que nos une.

À Roseli e ao Roboredo que me adotaram por dois meses e fizeram eu me sentir em casa. Ao César e ao Otávio, que me deram uma casa no campo.

Ao pessoal do Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (Isec) da Universidad de Córdoba, por me receberem de braços abertos.

Às famílias assentadas no município de Araras.

E ao Gu.

À Capes, pela bolsa de mestrado.

*Se oriente, rapaz  
Pela constelação do Cruzeiro do Sul  
Se oriente, rapaz  
Pela constatação de que aranha  
Vive do que tece  
Vê se não se esquece  
Pela simples razão de que tudo merece  
Consideração*

(“Oriente”, Gilberto Gil)

## RESUMO

A presente pesquisa tem como problema central a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos assentamentos rurais da reforma agrária. Os índices de (in)segurança alimentar no Brasil, medidos pela Escala Brasileira de (In)Segurança Alimentar (EBIA), diferem entre as áreas urbanas e as áreas rurais, sendo mais alto ou seja, maiores índices de insegurança alimentar, nessas últimas, em especial nas áreas de assentamentos. Torna-se, portanto, pertinente avaliar uma política pública relacionada aos agricultores familiares que possui aspectos de política agrícola e de segurança alimentar, podendo representar um avanço em termos da qualidade de vida das famílias assentadas. Para tanto, foi analisado o PAA nos assentamentos rurais de Araras/SP (áreas I, II e III) através das mudanças impulsionadas pela implementação desse programa no que se refere, principalmente, aos sistemas de produção agropecuários, à segurança alimentar e à organização social das famílias assentadas. Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados dois instrumentos, a saber, um questionário semiestruturado e entrevistas orais com auxílio de roteiro previamente elaborado pelo pesquisador. Podem-se destacar como principais resultados da pesquisa a percepção dos impactos do PAA nos assentamentos rurais de Araras/SP e também os limites ao desenvolvimento do programa, que vão desde problemas estruturais dos assentamentos, passando pela ausência de um serviço de Ater comprometido, pela gestão fechada à participação por parte da organização responsável pela operacionalização do programa, até a falta de planejamento dos sistemas de produção agropecuários. É preciso instituir um mecanismo efetivo de controle social do PAA afim de garantir o caráter público e inclusivo do programa, especialmente para os agricultores assentados que produzem menos e apresentam menor renda. É necessário também que haja um planejamento para o desenvolvimento do PAA em Araras de forma que contemple os objetivos do programa, que promova a autonomia dos agricultores sobre seus sistemas e produção agropecuários e que garanta a participação deles nas instâncias decisórias.

Palavras-chave: segurança alimentar, assentamentos rurais, política pública, sistemas de produção, cooperativismo.

## ABSTRACT

The central problem of this research is the operationalization of Food Acquisition Program (PAA) in rural settlements in Brazil. The food (in)security index in Brazil, measured by Brazilian Scale of Food (In)Security (EBIA), differs between urban and rural areas. This index is higher in rural areas, particularly in rural settlements. It is therefore pertinent to evaluate this public policy related to family farmers which have aspects of both agricultural and food security policies. PAA may represent a step forward in terms of the settled families' quality of life. In this research, PAA was analyzed in rural settlements in the municipality of Araras (areas I, II and III) through changes pushed by the implementation of this program regarding mainly to farming systems, food security and social organization of families settled. Two instruments were used for the development of the research: a semi-structured questionnaire and oral interviews (using scripts previously constructed by the researcher). The main results of the research are the perception of the impacts of PAA in the rural settlements of the municipality of Araras and also the limits of the development of the program, ranging from structural problems of the areas, through the absence of a committed service of technical assistance, the program management that is closed to the participation of the family farmers, until the lack of planning of agricultural production systems. It is necessary to establish an effective mechanism of social control of PAA in order to the public and inclusive nature of the program, especially for settled families who produce less and have lower incomes. Is it also necessary to have a plan for the development of PAA in the municipality of Araras in a way that reach the program's objectives, promotes de autonomy of the farmers on their agricultural production systems and ensure the participation of them in decision-making.

Key words: food security, rural settlements, public policy, production systems, cooperativism.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Localização do Município de Araras (SP).....	9
<b>Figura 2:</b> Mapa de Cobertura e Uso do Solo do Município de Araras (SP).....	13
<b>Figura 3:</b> Caixas de plástico utilizadas para o transporte das mercadorias entregues.....	59
<b>Figura 4:</b> Pesagem dos produtos entregues no PAA na chegada ao barracão.....	63
<b>Figura 5:</b> Implicações sobre o tamanho da área cultivada e a diversidade da produção de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012. ....	71
<b>Figura 6:</b> Sistemas de produção dos agricultores assentados que participam do PAA em Araras, 2012. ....	74
<b>Figura 7:</b> Sistemas de produção dos agricultores assentados que participam do PAA em Araras, 2012. ....	75
<b>Figura 8:</b> Variedade de produtos entregues para o PAA em Araras. ....	77
<b>Figura 9:</b> Implicações sobre a quantidade e a qualidade da alimentação de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012. ....	78
<b>Figura 10:</b> Segurança e insegurança alimentar das famílias com membros menores de 18 anos, famílias com apenas membros maiores de 18 anos e famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012. ....	79
<b>Figura 11:</b> Implicações sobre a renda de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012.....	85

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Relação dos atores-chave entrevistados, a localização dos respectivos lotes e a data da entrevista. ....	6
<b>Tabela 2:</b> Zonas funcionais e respectivas classes de uso e cobertura dos solos do Município de Araras (SP).....	14
<b>Tabela 3:</b> Prevalência de segurança e insegurança alimentar em quatro grupos de agricultores familiares do Brasil .....	32
<b>Tabela 4:</b> Instrumentos – funções, recursos e resultados do PAA. ....	39
<b>Tabela 5:</b> Evolução da cota do PAA “Doação Simultânea” por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e por ano. ....	43

## LISTA DE SIGLAS

Apae – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
Cati – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Coaf – Cooperativa de Apicultores e Agricultores Familiares de Araras e Região  
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
CT-Agro – Fundo Setorial do Agronegócio  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
Deser – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais  
Ebia – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
Fepasa – Ferrovia Paulista S.A.  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Itesp – Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”  
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
Mesa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MF – Ministério da Fazenda  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Proálcool – Programa Nacional do Álcool  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. OBJETIVOS .....	4
1.2. METODOLOGIA .....	5
1.3. O MUNICÍPIO DE ARARAS .....	8
1.3.1. Localização e características edafoclimáticas do município de Araras.....	8
1.3.2. História da agricultura em Araras .....	11
1.3.3. Uso e ocupação do solo de Araras.....	12
1.3.4. Os assentamentos rurais em Araras.....	15
2. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
2.1. Estado e Sociedade Civil.....	18
2.2. O Estudo das Políticas Públicas .....	20
2.2.1 A herança do período autoritário.....	20
2.2.2. O sentido público do Estado e as políticas específicas.....	23
2.2.3. Governar por políticas públicas.....	25
2.2.4. As “Policy Sciences”.....	26
2.2.5. Conhecimento da política X conhecimento na política.....	28
3.1. Segurança Alimentar e Nutricional e Políticas Públicas .....	31
3.2 O Programa Fome Zero.....	32
3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	34
3.4 Transformações do PAA .....	37
3.5. O PAA nos últimos 9 anos .....	47
4. RESULTADOS.....	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	91
Apêndice A – Roteiro da entrevista com a COAF .....	97
Apêndice B – Roteiro das entrevistas com agricultores.....	100

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação é parte integrante do projeto “Segurança alimentar no campo: redesenhos agroecológicos da produção em áreas de assentamentos e remanescentes de quilombos”, aprovado no âmbito do Edital MCT/CNPq no. 019/2010 e coordenado pela Prof. Dra. Julieta Teresa Aier de Oliveira, da Feagri/Unicamp.

Com o início das atividades previstas nesse projeto, a partir de Setembro de 2010, foi possível selecionar as áreas de assentamentos e remanescentes de quilombos do Estado de São Paulo onde a pesquisa seria desenvolvida. Dessas áreas, optou-se, especificamente, para o desenvolvimento da pesquisa no âmbito deste mestrado, trabalhar com as áreas de assentamentos, devido à experiência prévia do pesquisador. Dentre os projetos de assentamentos estaduais<sup>1</sup> localizados na região de Limeira, que já estava prevista no projeto do CNPq, foram selecionados aleatoriamente três áreas localizadas no município de Araras/SP – Araras I, II e IV – e decidiu-se adicionar a área III, por questão de oportunidade. Como a área IV, até o momento em que foi realizada a pesquisa de campo, ainda não havia tido acesso à política pública que foi objeto desse estudo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi decidido que não seria incluída no levantamento de dados.

É importante salientar que, apesar da seleção das áreas ter sido feita de forma aleatória, através de sorteio, dentro de cada uma das regiões previstas no projeto, houve uma escolha intencional por trabalhar, no projeto do CNPq, com quatro assentamentos num mesmo município, a fim de possibilitar a comparação entre áreas localizadas em um contexto social, econômico, político e ambiental semelhantes.

O problema central da pesquisa é a questão da operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos assentamentos rurais da reforma agrária. A relevância do tema pode ser evidenciada pela recente inclusão do direito à alimentação no texto da Constituição Federal, de forma equivalente ao direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, entre outros. Tal exemplo expressa, na verdade, o trabalho de diversos movimentos sociais e de pesquisadores que buscam há tempos trazer o tema para a ordem do dia do Governo Federal (e, por consequência, dos estados e municípios), num debate que está

---

<sup>1</sup> O projeto foi concebido em parceria com a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), daí a escolha apenas pelos assentamentos estaduais.

em consonância com uma maior percepção mundial dos problemas da fome e da desnutrição que atingem grupos populacionais em todo o planeta.

No meio rural, a questão adquire prioridade quando se identifica a vulnerabilidade das pessoas que aí residem frente a vários indicadores sociais, incluindo a alimentação. Nos assentamentos rurais, pode-se dizer que a situação é ainda mais crítica quando se compara a situação das famílias assentadas com famílias que vivem em outra situação no meio rural, como os agricultores familiares tradicionais e os vinculados a agroindústrias.

A pertinência do tema está no fato das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar terem ganhado destaque nos últimos anos, mais precisamente a partir de 2003. Desde então, mudanças importantes ocorreram na implementação dessas políticas, como o caso da exigência de que no mínimo 30% da merenda escolar sejam provenientes, quando possível, da agricultura familiar local. De forma geral, os recursos orçamentários destinados a esses Programas e o número de famílias atendidas têm aumentando ano a ano.

De 2003 até os dias atuais, pode-se dizer também que houve uma mudança no que tange às políticas relacionadas aos assentamentos rurais. Diante de um cenário em que não houve a criação de um número maior de projetos de assentamentos em nome de uma suposta melhoria de situação dos projetos já existentes, cabe entender se e de que forma tais melhorias têm contribuído para o desenvolvimento dessas áreas e para a melhoria da qualidade de vida das famílias atingidas por tais políticas.

No **Capítulo 1** desta dissertação, estão incluídos, além dessa introdução, os objetivos gerais e específicos da pesquisa, a metodologia e, por fim, uma breve apresentação do município de Araras, com ênfase na agricultura praticada do século XVIII aos dias atuais, e na formação dos assentamentos rurais abordados nessa dissertação.

O **Capítulo 2** é uma revisão do grande tema “políticas públicas”, que foi importante no processo de análise de um programa governamental de grande importância no cenário agrário e agrícola do Brasil na atualidade. As reflexões surgidas a partir dessa revisão foram fundamentais para a formulação das considerações finais da dissertação.

O **Capítulo 3** é dedicado ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), desde sua origem, no âmbito do Programa Fome Zero, até os dias atuais, através de alguns estudos de caso analisados, que serviram, inclusive, como contraponto à realidade do município de Araras.

No **Capítulo 4** que são apresentados os resultados da pesquisa, incluindo a pesquisa de campo. Procurou-se sintetizar todos os dados levantados, assim como houve a preocupação de incluir também observações de campo que poderiam ser consideradas detalhes, mas que, ao longo da vivência de pesquisador, se mostraram importantes para definir ações relacionadas à operacionalização do PAA no município.

Por fim, no **Capítulo 5**, são tecidas as considerações finais da dissertação, de onde se espera ser possível retirar contribuições para a melhoria do PAA em nível local e também em nível federal. Espera-se, sobretudo, que essa dissertação, humildemente, colabore para a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas em Araras.

## 1.1. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa foi analisar as mudanças impulsionadas pela implementação do PAA nos assentamentos de Araras – áreas I, II e III – no que se refere aos sistemas de produção agropecuários, à segurança alimentar e nutricional das famílias e à organização social.

Os objetivos específicos foram:

- Historicizar e analisar o processo de implantação do PAA nos assentamentos e mapear o acesso a ele;
- Caracterizar os sistemas de produção agropecuários das famílias assentadas participantes do PAA com ênfase nas mudanças em curso;
- Caracterizar a organização social das famílias assentadas e sua relação com a operacionalização do PAA no município;
- Identificar os níveis de (in)segurança alimentar de todas as famílias assentadas através da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar;
- Apontar os principais limites do PAA em Araras e indicar possíveis caminhos para sua superação.

## 1.2. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, foram escolhidos os assentamentos do município de Araras, áreas I, II e III, que possuem 6, 14 e 46 famílias respectivamente, junto às quais foi aplicado um questionário semiestruturado<sup>2</sup> durante os meses de dezembro de 2011, janeiro e fevereiro de 2012. Dessa forma, constituiu-se um censo dos assentamentos, no que se refere aos temas da pesquisa. Com essa abordagem, foi possível fazer inferências com relação à (in)segurança alimentar e a algumas mudanças nos sistemas de produção das famílias assentadas.

A caracterização do processo de implementação do PAA nas áreas de assentamento selecionadas, assim como as características da operacionalização do programa em nível local foram realizadas através de entrevistas orais em profundidade junto a dois dirigentes representantes da instituição responsável pela operacionalização (apêndice A), a Cooperativa de Apicultores e Agricultores Familiares de Araras e Região (Coaf), e também junto a nove agricultores assentados que participavam do PAA, além de um agricultor assentado, que não entregava para o PAA, que era representante da Associação de Agricultores Familiares dos Assentamentos Rurais de Araras “Terra Boa” (apêndice B), formada por moradores das áreas I, II e III. Essa etapa foi realizada nas datas especificadas na tabela.

Não foram entrevistados todos os agricultores que participavam do PAA (identificados quando da aplicação do questionário) pois alguns não foram encontrados na ocasião das entrevistas. Isso é particularmente importante no caso da área I, em que não foi possível entrevistar nenhum agricultor, apesar de ali haver participantes do PAA.

---

<sup>2</sup> Cujas elaboração, validação e pré-teste se deu no contexto do projeto de pesquisa “Segurança alimentar no campo: redesenhos agroecológicos da produção em áreas de assentamentos e remanescentes de quilombos”, aprovado no âmbito do Edital MCT/CNPq no. 019/2010 e coordenado pela Prof. Dra. Julieta Teresa Aier de Oliveira, da Feagri/Unicamp.

**Tabela 1: Relação dos atores-chave entrevistados, a localização dos respectivos lotes e a data da entrevista.**

<b>Identificação</b>	<b>Assentamento</b>	<b>Data entrevista</b>
Agricultor 1	Araras II	22 de junho de 2012
Representantes COAF	-	26 de junho de 2012
Agricultor 2	Araras III	27 de junho de 2012
Agricultor 3	Araras II	27 de junho de 2012
Associação “Terra Boa”	Araras II	31 de agosto de 2012
Agricultor 4	Araras III	11 de setembro de 2012
Agricultor 5	Araras III	3 de setembro de 2012
Agricultor 6	Araras III	5 de setembro de 2012
Agricultor 7	Araras III	5 de setembro de 2012
Agricultor 8	Araras III	11 de setembro de 2012
Agricultor 9	Araras II	11 de setembro de 2012

Fonte: Dados da pesquisa (2012).

Nas entrevistas foram também debatidos outros temas relevantes para a compreensão do funcionamento do PAA em Araras, tais como a Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) e a relação entre agricultores assentados e Coaf, e emergiram avaliações que indicaram quais os limites do programa localmente, permanecidas as características vigentes no momento da pesquisa. Tais avaliações indicam também possíveis caminhos para a superação desses limites.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, incluindo levantamento junto às instituições que operam essas políticas em nível local – a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (Itesp), a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) do município de Araras e a Coaf. Se buscou também levantar informações acerca do PAA em nível nacional, a fim de possibilitar uma análise contextualizada da realidade do programa em Araras.

Assim, a pesquisa contou com levantamentos quantitativos e, principalmente, qualitativos. Os instrumentos de coleta quantitativa foram os questionários semiestruturados de aplicação direta com as famílias que serviram para avaliação dos níveis de (in)segurança alimentar das famílias e para caracterizar os sistemas de produção agropecuária. O questionário continha a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (19 perguntas) e outras 126 questões divididas nos seguintes blocos temáticos: demografia e trabalho familiar;

condições de moradia; sistemas de produção; condições de saúde; e acesso a programas de proteção social.

Na parte destinada ao levantamento dos sistemas de produções agrícolas e animais, o questionário considera todos os seus elementos constitutivos, sejam humanos, edáficos, técnicos, biológicos ou mecânicos, segundo diferentes níveis de agregação com base nas noções e conceitos de sistemas de cultivo e de criação, de itinerários técnicos e os sistemas de primeiras transformações pós-colheita (DUFUMIER, 1996; MAZOYER *et al*, 1988).

Os instrumentos de coleta qualitativa foram as entrevistas em profundidade orientadas por roteiro pré-estabelecido pelo pesquisador e com registros gravados dos depoimentos orais (QUEIROZ, 1988), previamente autorizados pelos próprios entrevistados. Essa etapa possibilitou a coleta de informações detalhadas e uma descrição confiável do concreto, a partir da proximidade estabelecida entre pesquisador e informante, o que expressa o grau de confiabilidade do método (RICHARDSON, 1999).

Utilizou-se da reprodução das falas dos agricultores assentados entrevistados como forma de ilustrar o tipo de informação levantada, assim como a riqueza de detalhes possíveis de serem captados pelo método escolhido. Para isso, foi seguida a orientação de Whitaker (2002), quando diz que se deve reproduzir apenas os erros de sintaxe das falas como forma de respeito com o entrevistado, “isto é, as formas peculiares de articulação do discurso. Escrever corretamente o léxico (sem erros ortográficos) nos parece fundamental para reforçar esse respeito”.

Sobre a análise dos dados quantitativos, foi feita uma revisão dos questionários preenchidos para verificação de inconsistências e a exclusão dos questionários com problemas; os dados e informações obtidos foram digitados em um banco de dados no programa Excel e analisados posteriormente com estatísticas descritivas (LEBART, MORINEAU e PIRON, 1995).

Com relação aos dados qualitativos, as entrevistas, foram transcritas para que se pudesse realizar uma análise detalhada com o objetivo de encontrar informações que complementem os dados levantados pelo questionário e aprofundassem a discussão proposta pelo roteiro pré-estabelecido.

Resgatando os objetivos da pesquisa, é importante frisar que a análise das implicações da política pública se deu a respeito, principalmente, de três aspectos, que foram:

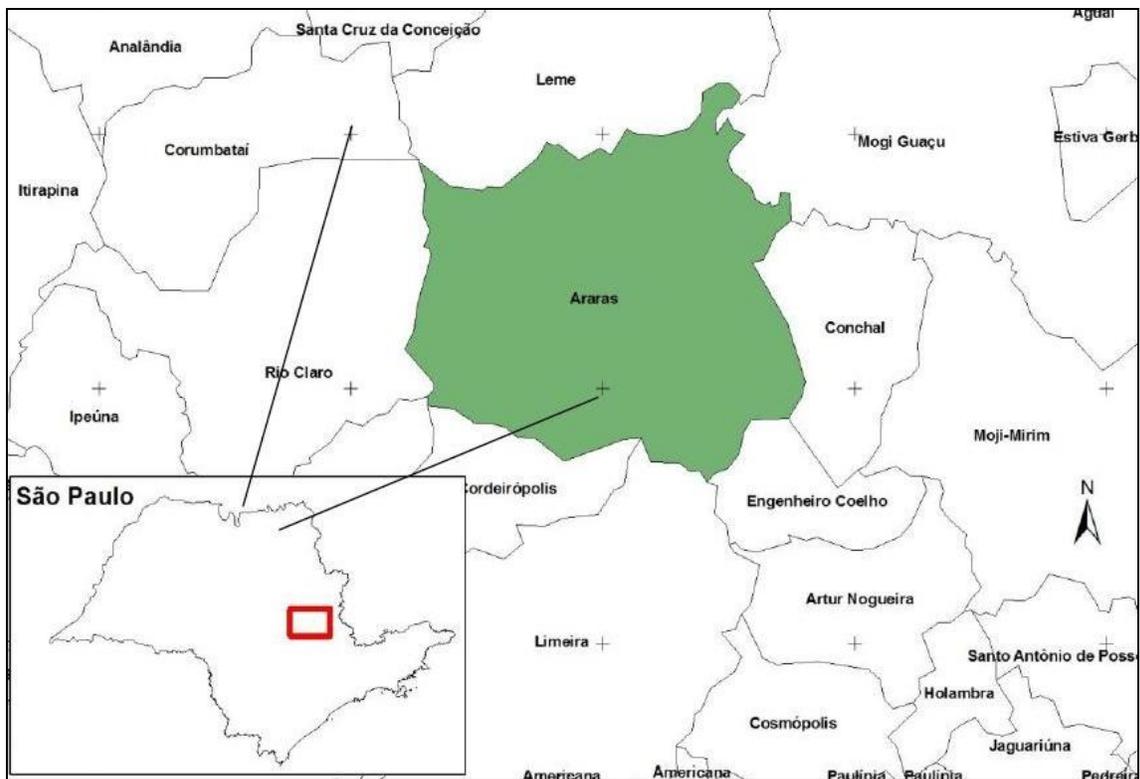
a segurança alimentar e nutricional das famílias, os sistemas de produção e a organização social dos agricultores assentados. A segurança alimentar foi analisada através da EBIA. Para a análise dos sistemas de produção, foi levada em conta a história da agricultura na região do município de Araras e os componentes e mudanças dos sistemas de produção descritos pelos agricultores assentados entrevistados e visitados pelo pesquisador. Por fim, a organização social dos agricultores assentados foi analisada através da relação entre esses agricultores e a COAF, que os representa juridicamente no âmbito do PAA.

Ao final, realizou-se uma avaliação geral do PAA em Araras, no âmbito das áreas de assentamento, a fim de apontar os principais fatores limitantes ao desenvolvimento desse programa e possíveis caminhos para a superação desses limites, buscando, assim, contribuir para o desenvolvimento rural e para a melhoria da qualidade de vida dos atores envolvidos, notadamente as famílias assentadas e as entidades beneficiárias.

### **1.3. O MUNICÍPIO DE ARARAS**

#### **1.3.1. Localização e características edafoclimáticas do município de Araras**

O município de Araras se localiza no Estado de São Paulo a aproximadamente 152km da capital no sentido noroeste (MINISTÉRIO DAS CIDADES, s/d), fazendo divisa com os municípios de Leme, ao norte; Limeira, Cordeirópolis e Engenheiro Coelho, ao sul; Mogi-Guaçu e Conchal, a leste; e Rio Claro, Santa Gertrudes e Corumbataí, a oeste (Figura 1). A altitude média do município é de 620 metros e a sede localiza-se, atualmente, na latitude 22°35'S e longitude 47°38'O (IBGE, 2010).



**Figura 1: Localização do Município de Araras (SP)**

Fonte: Tôsto *et al* (2010).

A área do município é de aproximadamente 645km<sup>2</sup> e a população de 118.843 habitantes, sendo 112.444 (94,6%) moradores da zona urbana e 6.399 (5,4%) moradores da zona rural (IBGE, 2010), onde existem 342 estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2006).

O clima em Araras apresenta temperatura média anual de 21,6°C, com a mínima do mês de julho de 17,9° e a máxima do mês de fevereiro de 24,3°C, e a precipitação anual de 1.384,5mm. Pela Classificação Climática de Köppen, que combina dados mensais termométricos e pluviométricos (CEPAGRI, s/d), Araras se enquadra na fórmula climática Cwa, em que a letra maiúscula C enquadra o clima de Araras no *tipo* ou *grupo* “mesotérmico (*temperado quente*) com temperatura do mês mais frio entre -3° e 18°C”; e as letras minúsculas (wa), que variam de acordo com a amplitude térmica anual e a distribuição sazonal das chuvas, expressa um clima “*tropical de altitude*, com inverno seco e temperatura do mês mais quente maior que 22°C” (PEREIRA, A.R.; ANGELOCCI, L.R.; SENTELHAS, P.C., 2002). Vale destacar que no município de Araras a estiagem, que vai contribuir para a caracterização do inverno como seco, vai de abril a setembro, quando o mês mais chuvoso é abril (64,8mm) e o menos chuvoso é agosto (26,0mm).

O relevo do município é “representado na maior parte de sua área por colinas baixas de topos sub-aplainados, com vertentes suavemente onduladas cujas declividades, na sua maioria, raramente atingem 5%, e com menos de 3% nos topos” (QUINTAS, 2011). O estudo pedológico da região de Araras foi realizado por Oliveira *et al* (1982), numa área inserida na Depressão Periférica e que abrange parcial ou totalmente, como no caso de Araras, 15 municípios. Foram identificados os seguintes tipos de solos em Araras: Latossolo Vermelho-Amarelo, Latossolo Vermelho Escuro, Latossolo Roxo, Podzólico Vermelho-Amarelo, Hidromórfico Glei, Litólico e Terra Roxa Estruturada<sup>3</sup>. A região é, assim, conhecida, como bastante própria para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, quase sem limitações para o emprego de máquinas agrícolas.

A vegetação remanescente encontrada no município pode ser classificada como Floresta Estacional Semidecidual, Cerrado e Vegetações Ripárias (ALMEIDA *et al*, 2006 *apud* VALLADARES, AVANCINI e TÔSTO, 2008). Além dessas, encontram-se também florestas secundárias, resultantes da regeneração de áreas desmatadas de florestas primárias.

Quanto aos recursos hídricos, Araras está inserida na bacia estadual do rio Mogi-Guaçu, juntamente com outros 37 municípios (ESTADO DE SÃO PAULO, s/d). Os principais rios do município são o Mogi-Guaçu, o Ribeirão Ferraz, o Ribeirão das Araras e o Ribeirão das Furnas. O Ribeirão das Araras abastece a barragem Tambury e o Ribeirão das Furnas abastece a barragem Hermínio Ometto que, juntas, são responsáveis por 70% do abastecimento de água de Araras (QUINTAS, STOLF e CASAGRANDE, 2007). Tal consideração é importante na medida em que, segundo a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (1995 *apud* MAGINI e CHAGAS, 2003:196), “o município e a cidade de Araras não apresentam condições geológicas para aproveitar as reservas subterrâneas, restando somente as águas superficiais para todo o consumo do município”.

Destaca-se ainda a necessidade de se atentar para a preservação desses mananciais superficiais, quando se constata que Araras se insere num contexto de fontes heterogêneas de poluição, como “práticas de aterros em planícies de inundações, portos de areia alternando o curso e a profundidade dos rios, erosão das margens por ação antrópica” (MAGINI e CHAGAS, 2003:196), além da poluição causada pelos efluentes industriais e pelo esgoto doméstico, especialmente na porção média do Ribeirão das Araras (VALLADARES,

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes de cada tipo de solo, consultar OLIVEIRA *et al* (1982) ou, de forma resumida, VALLADARES, AVANCINI e TÔSTO (2008).

AVANCINI e TÔSTO, 2008). Existe ainda a preocupação com relação à área ocupada pela cultura canavieira, que não contribui para o adequado isolamento dos mananciais (QUINTAS, STOLF e CASAGRANDE, 2007).

### **1.3.2. História da agricultura em Araras**

A história da agricultura do município de Araras foi sintetizada por Quintas (2011), que identifica, já no século XVIII, a presença da cultura da cana-de-açúcar nas sesmarias da região para a produção do açúcar e cachaça. Já no século XIX, quando se constituiu o povoamento que daria origem à cidade em 1879<sup>4</sup>, teve início a ocupação do Oeste Paulista para a produção de café, devido aos primeiros sinais de esgotamento da produção das áreas localizadas no Rio de Janeiro e no Vale do Paraíba, em São Paulo. É a transição do ciclo da cana para o ciclo do café na região, sendo que esse último atingirá seu ápice por volta de 1930. A partir daí, a produção cafeeira entrou em decadência devido à crise de 1929, que teve como consequência a queda dos preços internacionais.

É importante relatar que foi nesse período a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado e, nesse processo, houve aqueles que tiveram acesso à propriedade de pequenas parcelas de terra, nas quais se desenvolveram diversos tipos de atividades agropecuárias. Em Araras, identifica-se, já a partir da primeira década do século XX, um incremento na produção de leite, algodão, frutas cítricas, arroz, milho, feijão e, principalmente, mandioca (QUINTAS, 2011). Tal diversificação é apontada por Diniz (1968) como sendo mais intensa a partir do fim do ciclo cafeeiro, quando se formarão verdadeiros bairros rurais com diversidade de produção, em contraponto aos grandes talhões de cana-de-açúcar que surgirão, principalmente, na década de 1940, com a instalação de três usinas de açúcar e álcool no município. É o retorno da cultura da cana a Araras. A partir daí, e de forma crescente, a cana-de-açúcar aumentará sua importância econômica no município, com especial incentivo na década de 1970 com a criação do ProÁlcool<sup>5</sup>, chegando aos dias como a principal atividade econômica de Araras (QUINTAS, 2011).

---

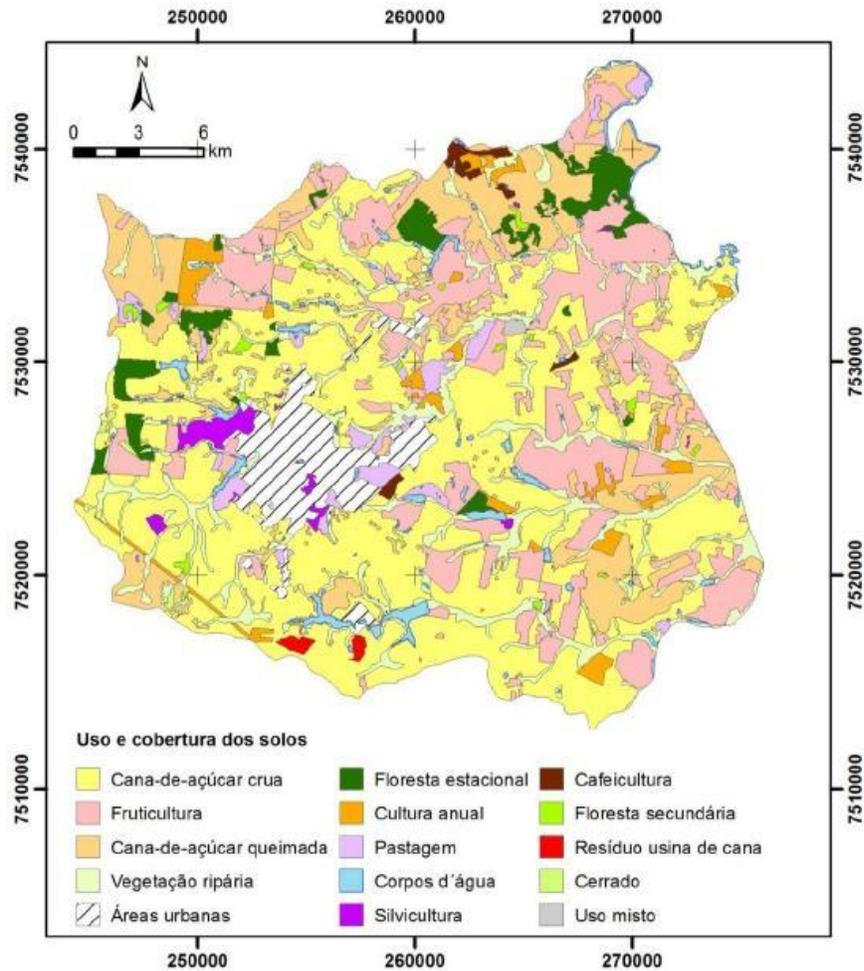
<sup>4</sup> Até 1871, quando foi elevada à categoria de vila, era distrito pertencente ao município de Limeira. Tornou-se cidade no ano de 1879, com a constituição da 1ª Câmara Municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAS, 2012).

<sup>5</sup> Programa Nacional do Álcool.

Menos importante economicamente, mas ainda assim relevante, houve nesse período o incremento da produção de frutas cítricas, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, quando da instalação da primeira fábrica de sucos cítricos no município. É a partir da década de 1960 também que passam a ser utilizadas em Araras novas tecnologias aplicadas à agricultura (no contexto da chamada Revolução Verde) com destaque para a mecanização e a utilização de fertilizantes e agrotóxicos. Tem início, nesse período, o plantio de algodão no município, que abastecia as fábricas de beneficiamento e de tecelagem que surgiam na região. O ciclo do algodão em Araras se estenderá até a década de 1990 (QUINTAS, 2011).

### **1.3.3. Uso e ocupação do solo de Araras**

Para os dias atuais, vale o zoneamento do uso e cobertura dos solos do município de Araras realizado por Tôsto *et al* (2010) com base em imagens de satélite do ano de 2007 e subsequente verificação em campo com GPS (Figura 2).



**Figura 2: Mapa de Cobertura e Uso do Solo do Município de Araras (SP)**  
 Fonte: Tôsto *et al* (2010).

Como se pode verificar, a classificação adotada compreende as seguintes classes: cafeicultura, cana-de-açúcar, pastagem, cultura anual, fruticultura, uso misto, silvicultura, resíduos de usina, cerrado, vegetação ripária, floresta estacional, floresta secundária, áreas urbanas e corpos d'água, que podem ser agrupadas em zonas funcionais para facilitar a análise (Tabela 2).

**Tabela 2: Zonas funcionais e respectivas classes de uso e cobertura dos solos do Município de Araras (SP)**

Zonas	Classes de uso e cobertura dos solos	Área	
		ha	%
Agropecuária	Cafecultura	371,0	0,6
	Cana-de-açúcar	34.082,9	53,0
	Cultura anual	1.470,3	2,3
	Uso misto <sup>6</sup>	496,4	0,8
	Fruticultura	12.029,1	18,6
	Pastagem	1.327,3	2,1
	<b>Subtotal</b>	<b>49.777,0</b>	<b>77,4</b>
Cobertura florística	Vegetação ripária	7.596,6	11,7
	Floresta estacional	2.063,3	3,2
	Floresta secundária	289,0	0,5
	Cerrado	84,7	0,1
	Silvicultura	197,5	0,3
	<b>Subtotal</b>	<b>10.231,1</b>	<b>15,8</b>
Outras	Resíduos de usina de cana	157,0	0,2
	Áreas urbanas	3.226,0	5,0
	Corpos d'água	1.013,1	1,6
	<b>Subtotal</b>	<b>4.396,1</b>	<b>6,8</b>
	<b>Área total</b>	<b>64.341,6</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Tôsto *et al* (2010).

Observando as classes adotadas, podemos verificar a importância da zona denominada “Agropecuária”, ocupando 77% da área do município, onde as terras são usadas de forma intensiva (TÔSTO *et al*, 2010). A cultura da cana-de-açúcar é a que ocupa a maior área (53%), seguida pela fruticultura (18,6%), sendo a produção de citrus<sup>7</sup> a mais relevante, acompanhada à distância pelo abacate, entre outras (ESTADO DE SÃO PAULO, 2008). A área de culturas anuais (2,3%) está ocupada principalmente com mandioca, feijão e soja e distribuída em pequenas áreas por todo o município.

As pastagens ocupam apenas 2,1% da área municipal e, segundo Valladares, Avancini e Tôsto (2008:6), “não foram verificadas grandes áreas contínuas para a criação extensiva de bovinos. Em Araras, os pecuaristas mais produtivos dedicam-se à produção leiteira com o manejo intensivo e confinado do gado”. As demais classes da zona Agropecuária, uso misto e cafeeicultura, ocupam áreas bem menores, sendo que a última já teve em Araras um dos principais polos de produção no Estado de São Paulo (TÔSTO *et al*, 2010).

<sup>6</sup> É considerado “uso misto” a ocupação do solo com chácaras, com cultivos diversos (TÔSTO *et al*, 2010).

<sup>7</sup> Especialmente laranja, mas também tangerina, limão e tangor (ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

A zona denominada “Cobertura florística” ocupa 15,8% da área do município de Araras, sendo que 11,7% correspondem à vegetação ripária – “representada pela vegetação que ocupa as margens dos rios, lagos e ribeirões e, portanto, considerada Área de Preservação Permanente (APP)” –, restando apenas 4,1% da cobertura florestal de Araras para a floresta estacional (3,2%), nativa típica da Mata Atlântica; para a floresta secundária (0,5%), “que resulta do processo de regeneração natural em áreas de florestas primárias que foram desmatadas”; para a silvicultura (0,2%), principalmente plantações de eucalipto; e para o cerrado (0,1%) (TÔSTO *et al*, 2010).

Por fim, a zona funcional denominada “Outras” ocupa 6,8% da área do município, com destaque para as áreas urbanas (5%), seguida pelos corpos d’água (2,6%) e pelos resíduos de usina de cana (0,2%).

Diferentemente das características gerais do município, Carvalho (1994) identificou que a produção agropecuária no assentamento Araras I – e certamente no Araras II, criado no mesmo ano e no mesmo contexto – estava baseada nas culturas do algodão e do milho, além das frutas cítricas, notadamente laranja e limão, e da comercialização de gado e aves. Pelos dados apresentados anteriormente, é possível inferir que a cultura do algodão não deve apresentar, atualmente, expressão nem mesmo dentro dos assentamentos, tendo sido substituída por outras ou apenas cedido espaço para culturas já existentes.

#### **1.3.4. Os assentamentos rurais em Araras**

As áreas de assentamentos I, II e III em Araras, objetos desse estudo, surgiram em épocas distintas. Segundo Itani (2005), as áreas I e II foram criadas em 1983, de forma paralela à criação do primeiro bairro urbano da zona leste do município, o José Ometto I, enquanto que a área III surgiu em 1995 “num período caracterizado pelo crescimento do setor econômico terciário no município e pela modernização e mecanização das operações de cultivo das grandes lavouras” (ITANI, 2005:88).

As áreas de assentamento Araras I, II e III foram implementados dentro de uma propriedade da antiga Ferrovias Paulista S/A (Fepasa), o Horto Florestal Loreto, a partir da negociação dos trabalhadores rurais de Araras com o Governo Estadual das respectivas épocas. Essa negociação, por sua vez, no caso das áreas I e II, foi fomentada pela trajetória dos

“sem terra” do município de Sumaré, em sua busca por uma propriedade que pudesse ser destinada à criação de um assentamento. A primeira propriedade ocupada foi no município de Araraquara e, após ameaça de jagunços armados e, assim, da desocupação do imóvel, os “sem terra” se dirigiram para Araras e ocuparam a área do Horto Loreto. Com a repressão policial, os “sem terra” foram novamente expulsos. Porém, sua mobilização garantiu, em negociação junto ao Governo do Estado, a conquista de uma área definitiva em Sumaré (ITANI, 2005).

Essa passagem dos “sem terra” por Araras despertou o interesse do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araras, que requereram, junto ao Governo do Estado, a criação de um assentamento destinado aos trabalhadores rurais locais, o que se concretizou em 1983. Essa experiência constitui-se numa das primeiras da administração estadual na utilização de áreas públicas para fins de Reforma Agrária (ITANI, 2005).

Nas áreas I e II, a seleção dos beneficiários levou em consideração sua ligação com a terra, sendo priorizados proprietários de terra, parceiros e trabalhadores assalariados do campo vinculados ao Sindicato. Sua origem era diversa, mas todos tinham um histórico de muitos anos de trabalho na zona rural do município (ITANI, 2005). Já o assentamento Araras III tem origem na ocupação das terras da FEPASA por famílias moradoras dos bairros urbanos da região leste e do entorno rural de Araras (ITANI, 2005).

Apesar do tempo de existência dos assentamentos Araras I, II e III ser bastante diferente, isso reflete pouco nas idades dos titulares dos lotes. Enquanto nas áreas I e II, juntas, 71,2% das mulheres e 73,3% dos homens estejam com idade entre 41 e 60 anos, na área III, esse índice cai para 60,0% das mulheres e 71,0% dos homens. De qualquer forma, a área III apresenta um número bastante maior de titulares com idade inferior a 40 anos: 24% do total de mulheres e 16,7% do total de homens, enquanto as áreas I e II apresentam 6,2% das mulheres e nenhum homem titular nessa faixa etária.

Tanto nas áreas I e II (76,7%) quanto na área III (68,6%), a grande maioria dos titulares nasceu em cidades do estado de São Paulo. É importante assinalar, de qualquer forma, que os que não nasceram em São Paulo são, em grande parte, nascidos em estados do nordeste brasileiro.

Antes de se morarem no assentamento, quase todas as famílias já viviam no município de Araras. Das áreas I e II, 94,1% corresponde a essa afirmação e da área III 88,0%. Do total das famílias das áreas I e II, 58,8% vieram da zona rural, enquanto que 41,2% vieram da área

urbana. No caso da área III, esse número se inverte: 36,0% vieram da zona rural enquanto que 64% vieram da área urbana, como já indicava a história de criação do assentamento.

Nesse sentido, é interessante observar as atividades desenvolvidas pelos assentados antes de estarem no assentamento. Enquanto que nas áreas I e II, 53,3% das mulheres e 73,3% dos homens eram agricultores ou assalariados rurais, na área III, esse índice era de 21,7% das mulheres e 16,7% dos homens. Na área III, era mais expressivo (79,2%), entre os homens, os que foram metalúrgicos, pedreiros, motoristas, vigias, açougueiros, mecânicos e pintores. Entre as mulheres (47,8%), os empregos mais comuns eram como metalúrgica, enfermeira, doméstica e comerciante; 20,0% delas disseram que eram “do lar”. Já nas áreas I e II, esses empregos “urbanos” foram menos expressivos: 26,7% dos homens e das mulheres se enquadrava nessa categoria, sendo os homens, principalmente, pedreiros, e as mulheres enfermeiras e tecelãs. Ainda entre as mulheres, 20,0% disseram que eram “do lar”.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. Estado e Sociedade Civil

O tema “políticas públicas” impõe, num primeiro momento, a necessidade de uma reflexão acerca do significado de Estado e de sociedade civil. Bobbio (1987) sugere que isso seja feito de forma dicotômica, ou seja, com um termo, no caso a sociedade civil, sendo definido a partir da negação do outro, o Estado. Assim, o Estado é “o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo” e a sociedade civil, por sua vez, é “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”. Em outras palavras:

*Numa primeira aproximação pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. (...) Nas mais recentes teorias sistêmicas<sup>8</sup> da sociedade global, a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (output): o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas (BOBBIO, 1987:35-36).*

Essa noção dicotômica, segundo Bobbio (1987), surge a partir de Marx. Até Hegel, em quem Marx vai se inspirar para propor a separação entre sociedade civil e Estado, “sociedade civil” aparece, no pensamento de diversos autores, como contraposição à sociedade doméstica, à sociedade natural e à sociedade religiosa. Ao lado disso, existia ainda a aproximação de “civil” com “civilizado”, significando a passagem para a sociedade civil como um passo rumo à evolução do homem – com exceção de Rousseau, que enxerga nessa passagem o aspecto negativo da dominação do homem pelo homem nas diversas situações que se estabelecerão.

---

<sup>8</sup> “Nos últimos anos, o ponto de vista que acabou por prevalecer na representação do Estado foi o sistêmico, extraído (...) da teoria dos sistemas. A relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (input-output). A função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em sequência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre demandas e respostas, brusco quando por uma sobrecarga das demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final da completa modificação” (BOBBIO, 1987:60).

Mesmo com esse aspecto dicotômico, não se pode excluir a possibilidade da invasão da sociedade pelo Estado, através da regulamentação da economia, por exemplo, e do Estado pela sociedade, através das diversas formas de participação e de pressão exercida por grupos organizados, o que de fato ocorre nos dias de hoje, mas que não é suficiente para excluir a separação entre sociedade civil e Estado, de forma que tal dicotomia ainda seja de uso bastante corrente.

*Embora prescindindo da consideração de que os dois processos — do Estado que se faz sociedade e da sociedade que se faz Estado — são contraditórios, pois a conclusão do primeiro conduziria ao Estado sem sociedade, isto é, ao Estado totalitário, e a conclusão do segundo à sociedade sem Estado, isto é, à extinção do Estado, o fato é que eles estão longe de se concluir e, exatamente por conviverem não obstante a sua contraditoriedade, não são suscetíveis de conclusão. (...) Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna (BOBBIO, 1987:52).*

Unindo de alguma forma as duas noções apresentadas anteriormente sobre o Estado, dicotômica e sistêmica, pode-se dizer que ele possui dois elementos constitutivos: um “aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força” (BOBBIO, 1987:69). É esse o modelo de Estado, baseado na concepção weberiana, que chegou até nossos dias.

Com relação ao Estado capitalista, complementando e contextualizando os elementos destacados anteriormente, podemos interpreta-lo como uma “forma institucionalizada de poder público, emanada de relações sociais, guardada por anteparos jurídicos legais e relacionada com a produção material, cujo conteúdo é a acumulação privada” (RODRIGUES, 1997:114-115).

Ainda que tenham existido Estados capitalistas que apresentaram diferenças entre si, é possível sintetizar algumas características em comum a todos: a privatização da produção, a dependência de impostos, a acumulação e a legitimação<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “A legitimação é uma determinação funcional referente à necessidade que tem o ordenamento político de ser reconhecido como justo e equânime, e assim, aceito pela sociedade. Mecanismos institucionais diversos, a exemplo de eleições, são acionados para que o Estado passe a ideia de representação e realização dos interesses coletivos. Somente assegurando esta base de apoio e lealdade pode o Estado atender aos requisitos da acumulação privada, ou seja, a apropriação do excedente econômico por classes, frações de classes e unidades individuais de acumulação” (RODRIGUES, 1997).

Contra qualquer forma de ameaça ao processo geral de acumulação capitalista, o Estado exerce algumas prerrogativas, dentre as quais as políticas públicas, como as macropolíticas econômicas e as políticas setoriais, e os incentivos ao investimento e ao consumo, que contribuem indiretamente para a produção (RODRIGUES, 1997).

Toda a teoria sociológica sobre o Estado foi edificada, a princípio, a partir de um ponto-de-vista dos governantes e não dos governados, isto é, de que o Estado existe antes do homem. Bobbio (1987) identifica uma reviravolta nesse pensamento na Idade Moderna, com a doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo singular. Segundo o autor:

*Estes direitos precedem à formação de qualquer sociedade política e portanto de toda a estrutura de poder que a caracteriza. Diferentemente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente (...) como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo (BOBBIO, 1987:64).*

Em outras palavras, o governo passa a ser entendido como *para* o indivíduo e não mais o contrário. Cada homem conta por si mesmo, não sendo pré-requisito fazer parte de um ou outro grupo de interesse. Esse reconhecimento surge primeiro de forma doutrinária com os jusnaturalistas e depois de forma prática e política com as primeiras Declarações de Direitos (BOBBIO, 1987).

## **2.2. O Estudo das Políticas Públicas**

Para um resumo sobre a história do estudo das políticas públicas, ou seja, as políticas públicas como uma ciência, como um “campo”, utilizar-se-á das análises feitas por Villanueva (2003). O autor sistematiza esse processo, das políticas públicas se tornando um objeto de estudo academicamente aceito, com base no que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa especialmente depois de Segunda Guerra Mundial, mas sempre fazendo um contraponto com a realidade mexicana, seu país de origem, o que nos serve, muitas vezes, para refletirmos sobre a realidade brasileira.

### **2.2.1 A herança do período autoritário**

*La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo substituye (VILLANUEVA, 2003).*

A partir dos anos 1980, no México, o autor percebe que a raiz das decisões equivocadas do governo e de sua incapacidade de aprender com seus erros se achava na mesma estrutura autoritária do sistema político-administrativo, imponente, incontido, sem o contrapeso das liberdades econômicas e políticas dos cidadãos. É uma expressão da necessária relação entre a política e a prática. Na medida em que há a passagem para um sistema democrático, fatores políticos e econômicos começam a concorrer para influenciarem na definição do alcance e da eficiência das políticas públicas:

*Na passagem para um sistema democrático, em que tais liberdades são perseguidas e, em certa medida e ao longo do tempo, alcançadas, pesam os aspectos políticos e econômicos para a definição do alcance e da eficiência das políticas públicas. Políticos porque numa sociedade cada vez mais plural e autônoma, o governo dificilmente contará com um consenso político para implementar projetos holísticos, compartilhados por todos. Também porque, nessa sociedade, o jogo de interesses dos diferentes grupos se expressa inclusive no nível governamental, criando tratamentos diferenciados e privilégios. Econômicos porque, de forma geral, os recursos disponíveis são menores que os necessários para atender com urgências aos problemas sociais existentes. Além disso, há que se ter em conta que qualquer decisão do governo, seja ela boa, má ou regular, necessita e consome recursos políticos e fiscais (VILLANUEVA, 2003:17).*

Não é mais o governo, e somente ele, que decide sobre as políticas públicas. A passagem para um sistema democrático alarga as possibilidades de participação e a necessidade de articulações para a governabilidade. Mas, claro, essa mudança não resolve todos os problemas relacionados às decisões de governo. Não faltarão decisões tomadas com base em fundamentos pouco rigorosos em termos de eficiência e eficácia, assim como aquelas que acabam por beneficiar a grupos específicos em detrimento de outros, mas é justamente nesse momento que se faz mais importante a manifestação dos cidadãos, no sentido do restauro do sentido público do governo, da política e da administração.

Ademais, é prerrogativa do governo, depois de eleito, eleger quais as melhores opções (de decisão, de ação), entre as disponíveis, para realizar o seu fim público, sendo que, grande parte dessas opções passam pelas formulação e implementação de políticas públicas. Tais

escolhas são necessárias na medida em que não estão à disposição de qualquer governo nem a unanimidade e nem a abundância de recursos.

Analisando a herança do período autoritário mexicano, Villanueva (2003) verifica que houve uma dilatação não apenas do governo – tanto no sentido que ele vai chamar de “necessário”, ou seja, para poder articular uma sociedade heterogênea e conflitiva, como no sentido “desnecessário”, quando aproveita de sua autoridade e dos recursos públicos em proveito próprio – mas também do Estado. A dilatação do Estado se deu “com o crescimento do âmbito dos poderes, as atribuições e as normas gerais que estreitaram o raio de ação das liberdades políticas e econômicas dos cidadãos” (VILLANUEVA, 2003). O resultado disso foi a criação de um formato altamente centralizado do sistema político e do “fazer política”, não acompanhado por contrapesos institucionais nos estados e municípios e, tampouco, outras propostas advindas da opinião pública.

No processo da redemocratização, é interessante notar o impasse político em que se encontraram os grupos engajados na denúncia do Estado autoritário. Se, por um lado, lhes interessava a diminuição do intervencionismo estatal, no qual se inclui o cerceamento das liberdades, por outro, lhes preocupava o sentido privatizador que passava a adquirir. No Brasil e em muitos países do mundo, tal processo foi agravado pela implementação de políticas neoliberais, que conjugavam a privatização de muitos setores da economia com o enxugamento da intervenção do Estado nessa economia, com consequência não apenas no campo das relações comerciais e de mercado, mas especialmente no campo das relações sociais, quando se aprofundaram problemas vivenciados pelas classes mais fragilizadas, assim como se ampliou a diferença entre ricos e pobres.

A democratização é processo determinante para a recuperação da natureza pública do governo e, nesse sentido, para atender aos problemas públicos. Na democracia, se não há garantias contra o erro e a ineficiência, há, pelo menos, uma menor propensão ao atropelo das liberdades, às frivolidades legais, ao descaso financeiro e às decisões “de momento”. “A democracia aumenta a probabilidade de um bom governo, de políticas idôneas e gestão eficiente na medida em que, pela pluralidade e debate de seus enfoques e propostas, desperta novas ideias e empresas” (VILLANUEVA, 2003). Parte dessa construção democrática, e a sua manutenção, se devem à participação da população através de grupos políticos, da mídia e também através do controle social das políticas públicas.

No processo de transição, o Estado é redimensionado, torna-se menor, mas continua se deparando com grandes problemas públicos, que os governos devem enfrentar. A busca pela eficiência é fundamental e passa pela imaginação de novas políticas, sua construção, a seleção entre as opções disponíveis, a estimativa de custos, as consequências de sua implementação etc. Se o Estado “dilatado” não foi capaz de resolver os problemas sociais e, em muitos casos, foi responsável pelo seu agravamento, é preciso acreditar que a qualidade das políticas é o que importará agora. A qualidade da formulação e a gestão das políticas públicas.

*El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto e evaluación. En averiguar e depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones e acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje (VILLANUEVA, 2003).*

### **2.2.2. O sentido público do Estado e as políticas específicas**

Dois questões fundamentais: “é possível armar um projeto nacional unitário, concretizá-lo em um plano nacional e orientar toda ação do conjunto social de acordo com um mesmo ordenamento de preferência coletivas e o emprego de um mesmo instrumental de ação? O que pode oferecer a análise de políticas públicas ao novo e quiçá obrigatório estilo de condução governamental?”.

Pode-se considerar praticamente impossível a formulação de um consenso que seria necessário para se governar de acordo com um plano nacional global. Isso se deve justamente ao pluralismo político, às liberdades econômicas e às perspectivas culturais diferentes. Portanto, quando se governa por políticas públicas, torna-se necessária a formulação de

políticas específicas para os diferentes grupos sociais<sup>10</sup>. Claro que o governo possui o seu plano de ação, o seu plano para governar a nação, que é diferente do plano de ação da nação. Isso porque a ação da sociedade (e sua extensão, diversidade e liberdade de iniciativas) ultrapassa “os objetivos e os instrumentos que um governo específico julga que são os melhores” (VILLANUEVA, 2003). Ainda que essa ação social transborde o planejamento governamental, ela não transborda as normas do Estado.

Acrescente-se a isso que os governos devem ocupar-se, através de suas políticas públicas, do que é *público*, o que parece óbvio mas deve ser destacado. Público se refere “ao que é ou deveria ser acessível e disponível, sem exceção, a todos os indivíduos e que pode ser dizer que é de interesse e utilidade para todos os indivíduos. O público é diverso dos indivíduos mas não adverso a eles; ao invés de mortificar suas liberdades, cálculos e benefícios, se constitui para sua garantia, respaldo e extensão geral. Dessa forma, o público tem interesse nas necessidades, nos interesses e nos projetos de alcance geral e utilizam uma visão “realista” da políticas na qual as leis, acordos e programas se regem pelo critério da conciliação dos conflitos de interesse e implicam necessariamente um desenlace desigual com ganhadores e perdedores” (VILLANUEVA, 2003).

Como contraponto ao aparato de representação de interesses anteriormente utilizado, qual seja, o definido pelo governo no período autoritário e durante parte do processo de democratização, surge uma nova ordem político-administrativa que reclama pela liberdade de representação e pela especificidade das políticas, de forma independente. Assim, acredita-se que maior liberdade política vem acompanhada por uma maior independência para definir quais são os principais problemas enfrentados pela sociedade, assim como uma maior independência para selecionar os melhores objetivos e instrumentos a serem utilizados. Daí decorre, portanto, uma maior especificidade das políticas, no sentido de que se adequam mais fielmente, por assim dizer, aos mais variados problemas. E vice-versa: políticas mais específicas acabam por criar objetivos e instrumentos relacionados a cada realidade, a cada problema enfrentado. “É mais provável reivindicar políticas específicas quanto mais autônomos das grandes corporações e do governo mesmo sejam os indivíduos e os grupos em suas demandas e iniciativas” (VILLANUEVA, 2003).

---

<sup>10</sup> Pode haver o caso de políticas específicas como solução para superar desigualdades e pode haver o caso de políticas específicas para alavancar determinado setor econômico, como é o caso da agricultura patronal, que não se encontra em uma situação de desvantagem mas continua sendo mais e mais impulsionada pelo governo.

*En la medida en que se han ido levantando voces independientes y conocedoras de sus asuntos – y que los políticos e funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción-, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos (VILLANUEVA, 2003:31).*

As políticas específicas nos lembram de que nem todos os problemas têm escala e importância nacional, pois as situações são as mais diversas, assim como as causas e as percepções desses problemas. Assim, como salienta Villanueva (2003) “governar não é intervir sempre e em todo lugar nem dar um formato governamental homogêneo a todo tratamento dos problemas. O governamental é público, mas o público transcende o governamental”. Assim, por um lado, assuntos públicos não devem ser sempre tratados através de burocratização e da centralização das ações. Por outro, alguns assuntos privados não precisam ser convertidos em públicos. “A análise de políticas públicas pode ajudar a desestatizar a sociedade e reconstruir o sentido público do Estado” (VILLANUEVA, 2003).

### **2.2.3. Governar por políticas públicas**

“Governar por políticas públicas significa incorporar a opinião, a participação, a corresponsabilidade, o dinheiro dos cidadãos, quer dizer, de contribuintes fiscais e atores políticos autônomos e, por causa disso, nem passivos nem unânimes. Política Pública não é senão política governamental” (VILLANUEVA, 2003). Por isso, governar por políticas públicas supõe democracia.

O que se entende por “público”? Villanueva (2003) define esse conceito da seguinte forma: é aquilo que os membros *privados* da sociedade, através de suas diversas formas de expressão individual e/ou coletiva, projetam como assuntos de interesse geral. Dessa forma, o caráter público do governo deve estar sempre atento para combater o desenho de políticas públicas que beneficiam apenas alguns grupos de interesse que, por algum motivo, têm capacidade para influenciar as decisões governamentais. Não podemos esquecer que por “público” se entender também os processos de transparência e abertura, principalmente no que se refere ao caráter das decisões governamentais. Para isso, porém, não basta publicar

informações. É preciso garantir que canais de acesso à participação sejam criados e, efetivamente, utilizados. Por último, e não menos importante, “público” faz referência direta às arrecadações fiscais, aos recursos públicos. Mais um argumento a favor da participação da sociedade, como contribuinte que é no desenho e na implementação das políticas públicas.

#### **2.2.4. As “Policy Sciences”**

A proposta de “Policy Sciences”, ou as ciências de políticas, ou ainda, de outra forma, as ciências que se ocupam do estudo das políticas públicas, foi formulada por Harold D. Lasswell, cientista norte-americano, em 1951. Suas reflexões sobre a relação entre a ciência e a política fazem parte de uma tradição intelectual influenciada por nomes como John Dewey, Max Weber e Karl Popper. A pesquisa de Lasswell tinha como objetivo desenvolver o conhecimento *do* processo da política e *no* processo da política, articulando ciência, de forma interdisciplinar, com as decisões governamentais. Não se pode deixar de notar que essa proposta foi uma resposta à fragmentação das ciências já notada naquela época. Processos como o da especialização e a ausência de relação entre as ciências pareciam, para Lasswell, ocorrer justamente quando a política requeria mais conhecimentos para tomar decisões com responsabilidade num cenário mundial conflitivo (pós-guerra).

*Lo nuevo y relevante de la propuesta de Lasswell es que la rearticulación entre las ciencias y entre éstas y la política no se funda en una teoría (epistemológica, sociológica, politológica) persona con pretensiones de validez universal. (...) No se trata entonces simplemente de una manera personal de ver las cosas (...). Su propuesta resulta de una historia intelectual, del desarrollo científico de una nación. No es una construcción personal, argumentable y acaso refutable. Es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas (VILLANUEVA, 2003).*

*Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que un sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo, es la novísima cuestión de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del (o, dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información (VILLANUEVA, 2003).*

Interpretando a história das ciências sociais nos Estados Unidos, Lasswell identifica um interesse pelas políticas, ou melhor, um interesse pelo processo decisório relacionado às políticas. Além disso, as ciências sociais norte-americanas possuem capacidade para aperfeiçoar a racionalidade desse processo decisório, em consonância com a tradição intelectual citada anteriormente. Pode-se dizer também que esse interesse e capacidade têm raiz nos períodos da Grande Depressão de 1929 e na Guerra, fazendo com que os cientistas sociais se envolvam e contribuam para a solução de problemas importantes vividos na época.

As ciências que saíram na frente no envolvimento com as questões práticas relacionadas aos processos decisórios do governo foram aquelas que já estavam mais avançadas em suas estruturas metodológicas. Afinal, como diz Villanueva (2003), “sem método não há ciência e, em consequência, menos ainda, uso prático da ciência”. Por isso a segurança de Lasswell ao fazer sua proposta de *Policy Sciences*; caso contrário, isto é, sem uma base metodológica segura, poderia passar por uma preocupação moral e cívica, mas não uma ciência.

Assim, os cientistas sociais interessados no processo decisório relacionado às políticas tinham o respaldo de um método válido. Essa referência permitiu que se iniciasse um empreendimento intelectual entre várias ciências e criaram-se formas de comunicação entre elas, com compartilhamento de procedimentos e de conceitos. Esse processo de conhecimento das políticas tornou possível a integração nas chamadas *Policy Sciences*, as “ciências de políticas”, cujo enfoque seria, principalmente, no *policy decision-making* (processos de decisão relacionados às políticas).

*Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado (LASSWELL, 1951:14).*

Se, por um lado, as *policy sciences* são mais “estreitas” em seu conhecimento do que ciências estruturadas como a economia, a sociologia e a psicologia, por exemplo, por outro lado, podem dilatar-se, na medida em que a racionalidade na tomada de decisão exija o aporte de outras ciências não sociais. “A natureza das novas ciências de políticas é então multidisciplinar, valorativamente comprometida, “orientada a problemas” e, por isso, também contextual” (VILLANUEVA, 2003).

As *policy sciences*, por princípio, estão comprometidas com a ideia da democracia, já que num sistema autoritário não há necessidade da razão como baliza para a fundamentação das ações governamentais. Por causa desse compromisso, são ciências que organizam o estudo e aprofundam o conhecimento com o objetivo de melhorar não apenas as decisões e, portanto, as políticas, mas a sociedade. Os objetos de estudo são selecionados com base em posições valorativas prévias, o que significa que se privilegiam os problemas mais básicos e fundamentais para a dignidade humana e as políticas relacionadas a eles. É a chamada “relação de valor” de Weber.

*São ciências que preferem que seus objetos de estudo não sejam as atividades de rotina dos governos no cumprimento de suas funções nem os tópicos do momento nem tampouco pseudoproblemas de políticas que, apesar dos esforços interessados de seus advogados por amplificar-lhes, não alcançam a categoria genuína de problemas públicos (VILLANUEVA, 2003).*

*Como tais, são problemas de densidade e complexidade histórica, determinados pelo peso de um passado multidimensional e determinantes para o futuro social preferido. Portanto, problemas que reclama decisões complexas e espinhosas, impossíveis de serem seriamente abordadas sem o empreendimento científico prévio de uma compreensão da estrutura e do funcionamento do sistema social em seu conjunto, do processo de transformação social em ato e dos conflitos básicos da época. Por isso, precisamente, os “modelos de desenvolvimento” conceituais ultrapassam e relativizam a simples modelação quantitativa do mundo. São a janela qualitativa de uma construção metodológica que parecia estender-se exclusivamente de forma quantitativa, positivista. O momento mais original (e heterodoxo) da concepção epistemológica de Lasswell é a exigência do contexto social e histórico para conceituar e explicar os problemas importantes de política e, em consequência, formular as políticas importantes (VILLANUEVA, 2003).*

*Las ciencias políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (LASSWELL, 1971:1).*

### **2.2.5. Conhecimento da política X conhecimento na política**

O conhecimento *da* política (“knowledge of”) se ocupa da compreensão do processo decisório assim como ele ocorre. “É um empreendimento de teoria positiva, que busca produzir descrições, definições, classificações, explicações do processo por meio do qual um

sistema político dado – e, em especial, o governo – elabora e desenvolve as decisões relativas a assuntos públicos, as políticas públicas” (VILLANUEVA, 2003). Já o conhecimento *na* política (“knowledge in”) se refere ao aporte dado pelas ciências no processo de decisão da política, no sentido de contribuir para a melhoria da decisão pública e para a correção dos problemas da política. Busca-se, acima de tudo, incrementar a racionalidade dos processos decisórios, aumentando as opções disponíveis e facilitando a decisão. Para Lasswell, ambas atividades são importantes e, ademais, complementares.

Com o passar do tempo, surgiram críticas à proposta de Lasswell – multidisciplinar, contextual e valorativamente comprometida – que a consideravam sem “fundamentos técnicos confiáveis, sem delineamentos metodológicos precisos e sem um foco analítico estável” (VILLANUEVA, 2003); diziam também que o foco no processo de elaboração das políticas e as decisões relacionadas a isso era algo muito genérico e excessivamente multidimensional, de forma que comprometia os resultados das pesquisas. Nesses contextos, outras propostas para a análise das políticas públicas passaram a ser elaboradas, entre as quais se destacam às das engenharias, das matemáticas aplicadas e da economia. A proposta de Lasswell encontrou, desde o princípio, uma resistência que deu origem a duas correntes de pensamento: uma que aceitava o esquema multidisciplinar, contextual e orientado a problemas e outra que não aceitava e propunha outras formas de se analisar as políticas públicas.

*Se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, en análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica rápidamente llegó a ser la dominante en la ciencia política, la tradición sinóptica probó ser ampliamente utilizada en la administración pública y en el análisis de políticas (GARSON, 1986:10).*

A década de 1980 foi um momento de desencanto para os cientistas sociais preocupados com a questão das políticas públicas: com a percepção da limitação da intervenção estatal, mesmo com o aporte dessas ciências para incrementar a racionalidade de suas decisões, percebeu-se que os problemas sociais eram mais complexos do que se acreditava e resistentes aos métodos empregados até então para sua superação. O momento

passou a ser de prestar atenção ao “conteúdo” das decisões relacionadas às políticas e um pouco menos no “processo” de elaboração das mesmas.

*Históricamente la política pública no ha sido el foco central de la ciencia política. Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política “tradicional” enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno... Y la ciencia política moderna ‘conductista’ por su parte, la enfocó a los procesos y comportamientos asociados con el gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos e comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política ni la tradicional tuvieron algo que ver con el contenido de la política pública (DYE, 1976 apud VILLANUEVA, 2003).*

O resultado disso foi que, no fim dos anos 1980, poucos foram os que continuaram argumentando a favor de um Estado ativista. A demanda passou a ser mais pela eficiência na gestão das políticas públicas e pela seleção de políticas de fato necessárias do que pela sofisticação na análise das mesmas, como se o resultado disso pudesse ser transformado em resultados práticos positivos para a sociedade.

### **3. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)**

#### **3.1. Segurança Alimentar e Nutricional e Políticas Públicas**

O Estado brasileiro reconhece o Direito Humano à Alimentação Adequada<sup>11</sup> e, sendo assim, deve criar políticas públicas a fim de contemplar esse direito de forma plena, nas áreas urbanas e rurais do país. A noção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) expressa bem essa relação de direito e dever entre a sociedade civil e o Estado, respectivamente, e pode ser definida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Ou seja, segurança alimentar é, antes de tudo, uma condição para a cidadania, um direito à vida (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996 e MENEZES, 2001).

Na década de 1990 foram desenvolvidas pesquisas voltadas para a construção de indicadores diretos para medir a segurança alimentar familiar. Dois projetos desenvolvidos nos Estados Unidos deram base para a elaboração de uma escala psicométrica para medir de forma direta a magnitude da segurança ou insegurança alimentar da população. No Brasil essa escala foi adaptada e validada para populações urbanas e rurais por uma equipe liderada pela Unicamp. A “Escala Brasileira de Insegurança Alimentar” (EBIA) capta diferentes graus de acesso aos alimentos, desde o completo atendimento das necessidades alimentares (Segurança Alimentar) até níveis progressivos de restrição alimentar (Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave) (SEGALL-CORRÊA, 2004).

Em 2003 foi realizado um projeto, pela mesma equipe da Unicamp, que avaliou “a situação de (in)segurança alimentar em famílias que vivem da agricultura familiar no Brasil” (Edital MCT/CNPq/MESA/CT-Agro no. 01/2003), pesquisando 1.200 famílias de agricultores familiares tradicionais em Minas Gerais, assentados de reforma agrária em São Paulo, atingidos por barragem no Paraná e integrados à agroindústria em Santa Catarina. A pesquisa evidenciou níveis mais altos de segurança alimentar, portanto, sem restrições qualitativas ou

---

<sup>11</sup> No Brasil, esse direito está expresso na Constituição Federal desde 2010: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010).

quantitativas de alimentos, nas famílias de agricultores integrados à agroindústria e dos atingidos por barragens que foram reassentados, comparativamente aos demais grupos.

Por outro lado, observou-se gradiente da insegurança alimentar, com situações mais desfavoráveis entre os assentados da reforma agrária e ainda, em pior situação, entre os agricultores familiares do Vale do Jequitinhonha. Estes aparecem com prevalência de insegurança alimentar grave (9,2%), superior à média nacional e, também, à do Estado de Minas Gerais.

**Tabela 3: Prevalência de segurança e insegurança alimentar em quatro grupos de agricultores familiares do Brasil**

Níveis	Assentados (SP) %	Atingidos por barragem (PR) %	Vale do Jequitinhonha (MG) %	Integrados à agroindústria (SC) %
SEGURANÇA	41,1	87,4	37,5	97,0
INS. LEVE	40,7	10,2	35,5	3,0
INS. MODERADA	14,1	2,0	17,7	0,0
INS. GRAVE	4,0	0,3	9,2	0,0

Fonte: Segall-Correa *et al* (2006).

Mesmo entre aqueles em condições melhores de acesso aos alimentos registraram-se níveis de insegurança leve, condição que representa preocupação com a falta futura de alimentos e comprometimento da qualidade da dieta da família (OLIVEIRA *et al*, 2007).

Apesar dessa situação, os assentamentos representam uma oportunidade de retorno à terra de trabalho e de moradia, possibilitando aos assentados viverem como cidadãos do campo.

### 3.2 O Programa Fome Zero

O Programa Fome Zero, segundo Yasbek (2004:104), surge no Brasil no início dos anos 2000 num contexto de “profundas transformações societárias e de alterações na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social”. Vale lembrar também a tendência da década anterior de tratar a pobreza e a desigualdade social através da filantropia e da solidariedade social, num

verdadeiro movimento de privatização da seguridade social, em consonância com o neoliberalismo então em franca implementação no país.

*Se, por um lado, a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade Social e os direitos sociais para o campo da responsabilidade pública e da universalização dos acessos, por outro, o quadro social mais amplo caracteriza-se por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pelo seu reordenamento e crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora que transformam em simulacro as possíveis saídas inovadoras estabelecidas constitucionalmente para a Seguridade Social (YASBEK, 2004).*

Dessa forma, pode-se dizer que o Programa Fome Zero resgata o sentido público de proteção social, em contraposição à tendência privatizadora da década de 1990, de envolvimento do Terceiro Setor na questão e da aproximação da proteção social à filantropia.

Se é verdade que a questão social circunscreve um terreno de disputas (YASBEK, 2002 *apud* YASBEK, 2004:105) no que se refere à “desigualdade econômica, política e social entre os cidadãos na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania”, não é exagero dizer que o Programa Fome Zero foi criado no sentido de promover uma mudança social no país. Ao menos, ele colocou em evidência o lugar da pobreza na sociedade brasileira e tratou esse tema, juntamente com o tema da fome, como questões públicas, alvos, portanto, de opções políticas no sentido do enfrentamento da desigualdade (YASBEK, 2004).

É verdade também que a autora afirma que, num primeiro momento, as ações implementadas pelo Programa Fome Zero mostraram-se “conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Nesse sentido, não rompem com a lógica neoliberal” (YASBEK, 2004:111). Não rompem também com o privilégio dos grandes estabelecimentos rurais do país na captação de recursos e como alvo de políticas. Há uma continuidade nesse sentido e, por outro lado, a necessidade de se criarem instrumentos que viabilizem a permanência dos agricultores familiares enquanto tal. “Esta necessidade, ao lado da existência de um contingente significativo de pessoas em condições de insegurança alimentar nas cidades, precisando ser alimentadas, leva à adoção de um programa que combine o estímulo à produção do agricultor de pequena escala com o atendimento das necessidades alimentares desta população” (DESER, 2008).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi concebido no contexto do grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, que visavam implementar ações no âmbito da política agrícola e da política de segurança alimentar. Com isso, contribui para o combate à fome – num debate nacional que estava em consonância com uma política global – através do incentivo à agricultura familiar, vinculando a comercialização dos produtos no âmbito local e regional à distribuição dos mesmos para grupos sociais em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (MATTEI, 2007).

### **3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA foi criado através do artigo 19 da Lei 10.696<sup>12</sup>, de 2 de julho de 2003, no primeiro ano de governo de Luis Inácio Lula da Silva na presidência do Brasil. Desde então, o Programa se mantém ativo.

O PAA possui três objetivos: (i) o incentivo à agricultura familiar, através da criação de um mecanismo de compra institucional; (ii) a distribuição de alimentos para grupos sociais em situação de insegurança alimentar; e (iii) a formação de estoques estratégicos.

Já fazia parte do documento do Instituto da Cidadania (2001) uma avaliação da necessidade de intervenção do Estado nesse sentido, visando: “(i) ampliar a demanda de alimentos por parte da população em situação de vulnerabilidade social; (ii) incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, por meio do apoio à agricultura familiar, do incentivo à produção para o autoconsumo e de um conjunto de medidas de política agrícola que tenham a segurança alimentar e nutricional da população enquanto um objetivo estratégico; e (iii) implantar programas emergenciais para atendimento daquela parcela da população excluída do mercado de trabalho” (SCHMITT, 2005:79).

*Os recursos investidos pelo Estado na aquisição de alimentos, passam a gerar resultados econômicos e sociais importantes, ao serem canalizados para ações emergenciais e estruturantes no campo da segurança alimentar e do abastecimento, perpassando os diferentes níveis de intervenção governamental previstos na proposta original do Programa Fome Zero: (i) o das chamadas*

---

<sup>12</sup> A Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, “dispõe sobre a repactuação e o alongamentos de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências” (BRASIL, 2003) e, com exceção do artigo 19, trata efetivamente desse assunto.

*políticas estruturantes, ao atuar enquanto um instrumento de sustentação de preços e garantia de renda aos produtores familiares; (ii) o das políticas específicas, ao garantir a manutenção de estoques de segurança e o atendimento a programas específicos, como, por exemplo, a distribuição de cestas de alimentos a comunidades indígenas, quilombolas, atingidos por barragens e populações em situação emergencial; (iii) o das políticas locais ao propiciar, por meio do mecanismo de compra com doação simultânea, o atendimento a creches, escolas, restaurantes populares, bancos de alimentos e outros programas sociais (SCHMITT, 2005:84).*

Zimmermann (2007) salienta a importância da existência de uma conjuntura política favorável, uma “vontade política”, para que seja possível a criação de uma política pública diferenciada, contribuindo para sua institucionalização. Junto a isso, a autora afirma o protagonismo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com suas reflexões acerca dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, como maior responsável pela implementação do PAA<sup>13</sup>.

Alguns autores (DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2005; SCHMITT, 2005) identificaram uma “dupla função” no PAA, qual seja, a de integrar a política agrícola relacionada à agricultura familiar e a política de segurança alimentar”. É possível visualizar essa intenção no próprio *caput* da Lei. A política agrícola tratando de criar uma demanda institucional para os produtos da agricultura familiar, ou seja, uma garantia à comercialização, algo até então inexistente para esse segmento<sup>14</sup>. A política de segurança alimentar, por sua vez, na formação de estoques estratégicos e no atendimento aos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, especialmente no tocante à alimentação. Podemos dizer, assim, que são aspectos inovadores, no PAA, o apoio à comercialização no âmbito da agricultura familiar e sua relação com a política de segurança alimentar.

É importante salientar que tais mecanismos, integrados, foram concebidos já no âmbito do Projeto Fome Zero, lançado pelo Instituto da Cidadania em 2001 como subsídio para o que viria a se tornar a principal bandeira do primeiro governo Lula. Aparecem, depois de constituído o governo, nas Diretrizes do Plano Safra 2003/2004 que, por sua vez, são

---

<sup>13</sup> Isso é importante pois, apesar da conjuntura política favorável, como diz a autora anteriormente, é possível destacar um protagonismo do Consea no processo. Onde se deduz um papel um pouco menos destacado dos movimentos sociais que, possivelmente, participaram mais das etapas de adequação do programa (quando já se sabia que ele seria criado) do que de fato da criação do mesmo.

<sup>14</sup> “Isso significaria para o programa de aquisições: i) ser um pólo estruturante de demanda institucional para a produção familiar – algo que inexistia (e ainda inexistente) no Pronaf, e por isso torna este programa cheio de riscos para o tomador de crédito; e ii) prover subvenções ao consumo de alimentos básicos às populações em situação de forte risco alimentar” (DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2005).

convertidas em atos normativos, sendo um deles a Lei 10.696 (DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2005), num “contexto fortemente marcado pelo esforço de implantação de um conjunto abrangente de políticas de combate à fome e à exclusão social” (SCHMITT, 2005:78).

Para Mattei (2007:2), a finalidade do Programa é o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente a camada de “produtores que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores”. Para Souza e Vaitsman (2007), além da função de abastecimento, o Programa busca incrementar a *renda* do agricultor familiar.

Dois aspectos são fundamentais no Programa: (i) a instituição de instrumentos de aquisição de produtos da agricultura familiar baseados em preços de referência diferenciados para esse segmento; e (ii) a possibilidade de essa aquisição ser feita sem a necessidade de licitação, por meio do mercado institucional, significando a estruturação de novos circuitos de comercialização.

Com relação ao primeiro, os “preços de referência” são utilizados para quaisquer compras efetuadas por parte do Governo, independentemente da modalidade de execução do PAA e da fonte de recursos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS ou Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA). É formulado através do levantamento dos preços de mercado de um produto numa dada região nos últimos 36 meses (ou 56 se não houver informações suficientes disponíveis), sendo descartados os cinco maiores e os cinco menores preços e sendo feita uma média aritmética simples dos preços restantes. A responsabilidade da elaboração dos preços de referência é do Grupo Gestor do PAA (DESER, 2008).

Num primeiro momento, procurou-se contornar a obrigatoriedade de trabalhar com preços mínimos e passar a considerar os preços de mercado através de Medidas Provisórias do Governo. No entanto, tal medida não conferia celeridade ao processo e ainda significava um atrelamento ao Congresso Nacional; logo, foi descartada pelo grupo técnico interministerial responsável pela questão. Assim, tendo como uma de suas atribuições, e tendo autonomia para tal, definir os “preços de referência” para os produtos comercializados no âmbito do PAA, foi criado o Grupo Gestor (ZIMMERMANN, 2007).

Com relação ao segundo aspecto (“a possibilidade de essa aquisição ser feita sem a necessidade de licitação”), trata-se de uma manobra importante que revela as questões jurídicas envolvidas no processo de institucionalização do PAA (ZIMMERMANN, 2007).

*De alguma forma, pode-se dizer que a Lei que instituiu o PAA, desburocratizou o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para atender os programas públicos, ao dispensar as regras de licitação requeridas pela Lei 8.666/93. Com isso, criou-se um marco jurídico capaz de possibilitar uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares (MATTEI, 2007b:5).*

Ora, ambos aspectos beneficiam a agricultura familiar e revelam a intervenção do Estado no sentido de fazê-lo: numa escala local, através da regulação dos preços regionais, por exemplo, e, numa escala mais abrangente, através do tratamento diferenciado à agricultura familiar (SCHMITT, 2005).

É importante também destacar o fortalecimento da relação produtor-consumidor estabelecida pelo PAA, através da criação dos estoques estratégicos e, principalmente, da distribuição dos alimentos aos grupos sociais em situação de risco alimentar. Tal esforço não se restringe a esse Programa, mas é notável que o contemple enquanto política pública. Nos últimos anos, tem-se evidenciado que a aproximação entre produtores e consumidores favorece a consolidação de canais de comercialização, especialmente em circuitos curtos, beneficiando a agricultura familiar.

Passados alguns anos da criação do Programa, Mattei (2007) informa que o PAA já estava presente em praticamente todos os estados do país, havendo maior expressão, contudo, onde a “agricultura familiar é extremamente relevante”, se referindo principalmente às regiões Nordeste e Sul naquele momento.

### **3.4 Transformações do PAA**

Passados dois anos da criação do PAA, Delgado, Conceição e Oliveira (2005:8) já denunciavam que, apesar da aparente prioridade do Programa no contexto das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o mesmo “não adquiriu *status* de programa orçamentário na linguagem do Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se, até o

momento, como uma singular ‘ação’ orçamentária, dentre as dezenas existentes sob a rubrica ‘abastecimento alimentar’”.

**Tabela 4: Instrumentos – funções, recursos e resultados do PAA.**

<b>Instrumentos desenhados pelo PAA</b>	<b>Características e organismo operador</b>	<b>Função da política pública</b>	<b>Recursos gastos ou aportados no orçamento 2003/2005 (R\$ milhões)</b>	<b>Resultados obtidos: agricultores familiares beneficiados</b>
1. Compra Antecipada (CPR Alimento)	Crédito à produção armazenável (liquidável em dinheiro ou em produto a preço garantido)	Política agrícola (incentivo à produção e comercialização de alimentos)	2003: R\$ 56,3; 2004: R\$ 34,6; 2005: previsão não disponível	2003: 31,8 mil; 2004: 16,4 mil; 2005: previsão não disponível
2. Contrato de garantia de compra	Contrato de garantia de compra ao preço referencial (Conab) <i>ex-ante</i>	Política agrícola Comercial	Não implementado	Não houve
3. Contrato de Compra Direta	Compra direta <i>ex-post</i> ao preço de referência (Conab)	Política agrícola comercial–estoques	2003: R\$ 6,6; 2004: R\$ 31,2; 2005: previsão não disponível	2003: 3,4 mil; 2004: 15,8 mil; 2005: previsão não disponível
4. Contrato de Compra Antecipada Especial	Crédito à produção liquidável em produto para suprir carências alimentares – doação simultânea (Conab)	Subvenção ao consumo alimentar	2003: R\$ 18,5; 2004: R\$ 41,6; 2005: previsão não disponível	2003: 5,8 mil; 2004: 18 mil; 2005: previsão não disponível
5. Contrato de Compra Direta Local	Compra local para doação simultânea sem antecipação de crédito (inclui produtos perecíveis) operado por Estados e Municípios mediante convênio com MDS	Subvenção ao consumo Alimentar	2003: R\$ 19,2; 2004: R\$ 8,51; 2005: previsão não disponível	2003: 8,3 mil; 2004: 17,32 mil; 2005: previsão não disponível
6. Incentivo ou Apoio à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL)	Compra local para doação simultânea, sem antecipação de crédito (apenas leite), operada por Estados mediante convênio c/ MDS	Subvenção ao consumo de leite, nutrição em saúde	2003: R\$ 61,8; 2004: R\$ 61,2; 2005: previsão não disponível	2003: s/operação; 2004: 1072 municípios; 13,1 mil; 2005: não disponível
7. Total de recursos aplicados ou aportados ao PAA (R\$ milhões)	2003: R\$ 162,4 aplicados (R\$ 400, orçados); 2004: R\$ 177,1 aplicados (R\$ 179, orçados); 2005: R\$ 208, orçados			

Fonte: MDS e Conab *apud* Delgado, Conceição e Oliveira (2005).

Delgado, Conceição e Oliveira (2005:11) utilizam essa tabela para demonstrar os gastos com cada modalidade existente então nos dois primeiros anos de execução do PAA e a

previsão para o ano de 2005. O mais importante, porém, é sua avaliação, já àquela altura, de que havia uma mudança de prioridades no Programa (se considerados os objetivos do mesmo): “por um lado, perda de recursos das ações típicas da política agrícola-agrária nacional (contratos 1, 2 e 3) executados pela Conab; em paralelo, a preferência por ação de subvenção à produção e consumo locais, executada em convênios com municípios ou estados (contratos ou convênios 4, 5 e 6)”.

É possível observar essa tendência através dos dados da penúltima coluna da tabela, na qual se percebe que há uma redução de gastos na modalidade “Compra Antecipada” e a ausência de informações sobre a modalidade “Contrato de garantia de compra” pois não havia sido sequer implementada. Concluindo, portanto, “nos dois exercícios fiscais encerrados, 2003 e 2004, o dispêndio de recursos do programa desloca-se da linha de provisão de crédito rotativo (função de política agrícola) para o dispêndio a fundo perdido (subvenção ao consumo de alimentos), para se fixar em 2005 (orçamento previsto) quase que exclusivamente nessa última” (DELGADO, CONCEIÇÃO E OLIVEIRA, 2005:11).

Se considerarmos a questão da formação dos estoques estratégicos de alimentos como componente fundamental de uma política agrícola, podemos dizer que houve um deslocamento do PAA no sentido de passar a atender mais à política de segurança alimentar, privilegiando as modalidades que fomentam a distribuição dos produtos da agricultura familiar nos âmbitos local e regional. Se, por um lado, cresceu o investimento nas modalidades que estruturam novos canais de comercialização nos âmbitos local e regional para a agricultura familiar, por outro, não é contemplada a estruturação de uma política agrícola nacional para esse segmento.

Para Delgado, Conceição e Oliveira (2005), os objetivos do PAA passam a ser *parcialmente* atendidos com a falta de investimento nas modalidades que visam à criação de estoques estratégicos. Isso se deveu, segundo Deser (2008), não apenas à dotação orçamentária, mas a discordâncias entre os gestores do PAA. Enquanto, para uns, “há a efetiva necessidade de *formação de estoques estratégicos de alimentos para a segurança alimentar*, para outros, entretanto, o programa deve ser mais *um incentivador das formas de produção e de organização dos agricultores* sem, contudo, ser um mecanismo de formação de estoques. Esta parece ser a posição mais influente dentro do governo, que faz do objetivo de formação de estoque não passar, até o momento, de letra morta” (DESER, 2008:20).

Como já foi dito anteriormente, o PAA foi criado com a lei 10.696, de 2 de Julho de 2003, que dispõe da repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural e dá outras providências, sendo que, por outras providências, se entende justamente o Programa de Aquisição de Alimentos:

*Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.*

*§ 1o Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.*

*§ 2o O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.*

*§ 3o O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa de que trata o caput.*

*§ 4o A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras (BRASIL, 2003b).*

No mesmo dia 2 de Julho de 2003 foi lançado o decreto 4.772, que regulamentou o artigo supracitado da lei 10.696, criando o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) – composto pelos Ministérios Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), da Fazenda (MF), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) – e definindo suas atribuições, além do financiamento do Programa, da questão do seguro agropecuário, dos convênios e o valor máximo de R\$2.500,00 por agricultor familiar por ano que participar do PAA (BRASIL, 2003a).

Esse decreto, porém, foi revogado pelo decreto 5.873, em 15 de Agosto de 2006, que alterou o valor máximo de R\$2.500,00 para R\$3.500,00 por agricultor familiar por ano e alterou também a composição do GGPAA, excluindo o extinto Mesa e incluindo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL, 2006). Tal decreto, por sua vez, foi revogado pelo decreto 6.447, de 7 de maio de 2008, especialmente para incluir o

Ministério da Educação (MEC) no GGPAA, permitindo assim uma inovação que foi a inclusão da possibilidade de atendimento à alimentação escolar no âmbito do PAA (decreto 6447).

Em 2008, duas leis (11.718, de 20 de Junho de 2008, e 11.775, de 17 de Setembro de 2008) abordaram, em um artigo cada, a questão da incidência do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e da contribuição do produtor rural pessoa física ou produtor rural pessoa jurídica junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sobre os produtos agropecuários adquiridos no âmbito do PAA, definindo que o recolhimento, quando houver, será efetuado pela instituição executora do Programa, à conta do PAA (BRASIL, 2008a e BRASIL, 2008b). A redação do artigo 19º da lei 11.775 substituiu o artigo 11º da lei 11.718.

O decreto 6.959, de 15 de Setembro de 2009, alterou a redação dos artigos 3º, 4º e 5º do decreto 6.447 supracitado, detalhando, no artigo 5º, as modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos e os limites máximos por agricultor por ano:

- I – Aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar, com limite de R\$9.000,00 por ano civil;*
- II – Compra direta da agricultura familiar para distribuição de alimentos ou formação de estoque público, com limite de R\$8.000,00 por ano civil;*
- III – Apoio à formação de estoque pela agricultura familiar, com limite de R\$8.000,00 por ano civil;*
- IV – Compra da agricultura familiar com doação simultânea, com limite de R\$4.500,00 por ano civil;*
- V – Compra direta local da agricultura familiar com doação simultânea, com limite de R\$4.500,00 por ano civil;*
- VI – Incentivo à produção e ao consumo de leite, com limite de R\$4.000,00 por semestre (BRASIL, 2009).*

**Tabela 5: Evolução da cota do PAA “Doação Simultânea” por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e por ano.**

<b>Decreto</b>	<b>Valor PAA Doação Simultânea por DAP e por ano</b>
4.772, de 2 de Julho de 2003	R\$2.500,00
5.873, de 15 de Agosto de 2006	R\$3.500,00
6.959, de 15 de Setembro de 2009	R\$4.500,00
7.775, de 4 de Julho de 2012	R\$4.800,00

Fonte: elaboração própria, 2013.

A Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e altera as Leis n<sup>os</sup> 10.696, de 2 de julho de 2003 (que em seu artigo 19 cria o PAA), 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006 (Lei da Agricultura Familiar).

No artigo 16 da referida Lei, que é o primeiro do Capítulo III (“Do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA”), define-se que a renda dos *agricultores* deverá ser utilizada como critério de prioridade de atendimento do Programa, quando houver necessidade.

É criada, ainda na mesma Lei, a possibilidade de execução do PAA através da celebração de Termo de Adesão entre a União e órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, dispensando, assim, a celebração de convênio. Com relação ao controle e à participação social no âmbito do PAA, promove-se os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional como instância privilegiada ou, na ausência deste, outra a ser indicada na mesma esfera administrativa do Programa, preferencialmente o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social.

Por fim, o decreto 7.775, de 4 de Julho de 2012, revogou o decreto 6.447 e se mantém em vigor até os dias atuais regulamentando o artigo 19 da Lei 10.696. Além disso, regulamenta o Capítulo III da Lei 12.512, que trouxe inovações ao Programa.

O decreto detalhou uma série de aspectos relacionados ao PAA e que não apareciam nos decretos anteriores relacionados à matéria, a saber: (i) as finalidades do Programa, (ii) o público, (iii) a aquisição e a destinação dos alimentos (incluindo o procedimento de pagamento aos fornecedores), (iv) as instâncias de coordenação e de execução do Programa,

(v) a execução do PAA por meio de termo de adesão<sup>15</sup> e (vi) o controle social (BRASIL, 2012).

As finalidades, que antes apareciam nos decretos apenas sob a forma de “incentivo à agricultura familiar”, passam a ser as seguintes:

*I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;*

*II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;*

*III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;*

*IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;*

*V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;*

*VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;*

*VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;*

*VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e*

*IX - estimular o cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2012).*

Considera-se público do Programa os beneficiários consumidores<sup>16</sup>, os beneficiários fornecedores (agricultores familiares e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos requisitos previstos no artigo 3º da Lei 11.326, de 24 de Julho de 2006) e as organizações fornecedoras. Incentiva-se a participação das mulheres como beneficiárias fornecedoras e prioriza-se que as organizações fornecedoras sejam as constituídas por mulheres. Define-se que os produtos fornecidos pelas organizações formais da agricultura familiar somente poderão ser provenientes dos beneficiários fornecedores, afim de garantir o incentivo à agricultura familiar pregado pela Lei 10.696, de 2 de Julho de 2003.

---

<sup>15</sup> Criando uma alternativa aos convênios que podem ser celebrados entre as unidades gestoras do Programa, o MDS e o MDA, e as unidades executoras, que são os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal (BRASIL, 2012).

<sup>16</sup> “(...) indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPA, pela rede pública e filantrópica de ensino” (BRASIL, 2012).

Com relação à aquisição dos produtos, determina-se que serão priorizadas as organizações fornecedoras que tenham em seu quadro social beneficiários fornecedores *prioritários* definidos pelo GGPAA, incluídos os assentados da reforma agrária.

Além disso, o decreto 7.775, de 4 de Julho de 2012, alterou as modalidades do Programa para participação de beneficiários fornecedores (estabelecidas no decreto precedente), sendo: *Compra com Doação Simultânea* – compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (limite de R\$4.500,00 por unidade familiar por ano); *Compra Direta* – compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender a demandas de programas de acesso à alimentação e das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos (limite de R\$8.000,00 por unidade familiar por ano); *Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite* – compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores (limite de R\$4.000,00 por unidade familiar por semestre); *Apoio à Formação de Estoques* – apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou destinação aos estoques públicos (limite de R\$8.000,00 por unidade familiar por ano); *Compra Institucional* – compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (limite de R\$8.000,00 por unidade familiar por ano); e *outras modalidades definidas pelo GGPAA* (limite de R\$8.000,00 por unidade familiar por ano) (BRASIL, 2012).

O decreto previu ainda o aumento da participação na modalidade Compra com Doação Simultânea para R\$4.800,00 quando esta for realizada por meio das organizações fornecedoras, ou seja, associações e cooperativas de agricultores familiares.

Com relação ao GGPAA, manteve-se a composição, porém suas atribuições foram ampliadas, passando a ser definir:

*I - a forma de funcionamento das modalidades do Programa;*

- II - a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;*
- III - a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos;*
- IV - as condições de doação dos produtos adquiridos;*
- V - as condições de formação de estoques públicos;*
- VI - os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores;*
- VII - as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos a que se refere o art. 8º;*
- VIII - a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno;*  
*e*
- IX - outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA (BRASIL, 2012)*

Por fim, com relação ao controle e da participação social no âmbito do PAA indicados na Lei 12.512, o decreto 7.775 prevê ainda a criação de um Comitê Consultivo atuando junto ao GGPA para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA.

### 3.5. O PAA nos últimos 9 anos

Ao longo dos últimos 9 anos, produziram-se diversos estudos acadêmicos que buscaram apreender a multiplicidade de condicionantes que influenciam na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios e, de forma mais geral, nos Estados, bem como os impactos do Programa na realidade dos atores envolvidos, especialmente os agricultores familiares, enquanto beneficiários fornecedores, e os grupos sociais em situação de risco alimentar, enquanto beneficiários consumidores.

É bastante comum no caso desses estudos a tentativa de se realizar uma avaliação do Programa, ainda que de forma parcial. Tais avaliações são importantes porque, mesmo parciais, indicam os caminhos que estão sendo construídos pelo Programa, se no sentido de um desenvolvimento rural que considere e incentive os agricultores familiares, em consonância com os objetivos do PAA, ou num sentido diverso. Ainda, no sentido do desenvolvimento rural, se de forma que seu potencial transformador da realidade, enquanto política pública, esteja sendo explorado ou não. Nesse caso, explicitam-se os entraves que estão “atrasando” a concretização mais plena do PAA numa dada localidade.

É bem verdade que, na maioria dos estudos aqui referidos, o otimismo com relação ao Programa é bastante grande e os entraves apresentados não parecem senão temporários, pois bastante possíveis de serem superados num futuro não muito distante. A seguir, demonstramos as tendências do Programa ao longo desses 9 anos, enfatizando alguns aspectos que se destacam por imprimirem a qualidade e o ritmo das mudanças perseguidas e, de fato, provocadas pelo PAA.

Buscou-se, primeiramente, verificar quais os principais entraves para que haja a participação dos agricultores no programa. Com relação à informação, Rocha *et al* (2007) encontraram, na Bahia, uma correlação entre o acesso ao Pronaf e o maior acesso a informações sobre o PAA. Tudo parece indicar que o acesso a uma política pública facilita a “compreensão e o envolvimento com outras iniciativas de caráter semelhante”. Já Doretto e Michellon (2007) apontam que, no Paraná, existia uma facilidade de expansão do Programa devido à organização dos agricultores em um movimento social, o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Isso indica, de alguma forma, que esse tipo de organização

facilita não apenas a implementação do Programa mas, muito provavelmente, o acesso às informações sobre o Programa.

Os mesmos autores fazem uma distinção, no que concerne ao conhecimento sobre o Programa, entre os beneficiários fornecedores e os agricultores não beneficiários. Enquanto os beneficiários avaliam seu conhecimento sobre o Programa de “regular” a “bom”, os não beneficiários parecem entender pouco a proposta governamental. Isso nos leva a refletir sobre a questão do acesso ao Programa: de alguma forma essa defasagem de conhecimento sobre o Programa está impedindo a participação dos demais agricultores? Acreditamos que pode ser um dos motivos dentre muitos outros. É preciso, portanto, verificar em cada situação afim de, se for o caso, resolver a questão da falta de informação, de forma a permitir ao agricultor optar, de forma qualificada, participar ou não do PAA.

Ainda segundo Doretto e Michellon (2007), quando indagados sobre a razão dos outros agricultores não participarem do PAA, os beneficiários responderam que é porque não acreditavam no Programa. Ou seja, uma ausência de informação de todos os lados: dos não beneficiários sobre o Programa e dos beneficiários sobre a razão de não haver mais agricultores participando, uma vez que o envolvimento de mais famílias poderia fortalecer a política na localidade e ainda servir de estímulo para a organização. Sem contar que a mobilização de um maior número de agricultores tem peso político, sobretudo nos municípios menores.

Martins e Cavalcanti (2007) apontam que não basta apenas o acesso à informação sobre o Programa, é preciso compreender a proposta. Tal afirmação é corroborada pelo fato de que a mais baixa escolaridade foi encontrada entre os agricultores não beneficiários do Programa, demonstrando um certo grau de seletividade do PAA em relação aos agricultores familiares mais preparados. É preciso, por outro lado, relativizar essa constatação. Ainda que verdadeira, é preciso verificar outros elementos do contexto estudado para compreender até que ponto a menor escolaridade significa, de fato, menor compreensão. É possível imaginar, por exemplo, que tanto os agricultores mais escolarizados quanto as organizações dos agricultores cumpram a “função” da escola, no sentido de auxiliar os menos escolarizados na compreensão da política.

Isso tudo supõe um processo de implementação do PAA que busque efetivamente agregar os agricultores em torno de uma proposta que funcione e melhore com o tempo.

Antunes e Hespanhol (2011) nos chamam a atenção para a possibilidade de haver o favorecimento de alguns produtores, quando se verificam distinções entre beneficiários e não beneficiários sem motivos aparentes, especialmente se entre os beneficiários estão enquadrados os que apresentam maior escolarização, nível econômico mais elevado e maior área cultivada, dado que a finalidade do PAA é “buscar fortalecer os agricultores familiares, especialmente aquela camada deste segmento de produtores que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção, através de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores” (MATTEI, 2007b:1).

Outro aspecto, além da falta informação sobre o Programa e a pouca compreensão da proposta, que dificulta a participação dos agricultores está relacionado à qualidade dos produtos. Uma vez que o PAA exige produtos que atendam a um rol de especificações, alguns agricultores deixam de participar pois não logram atendê-lo. Rocha *et al* (2007), na Bahia, e Martins e Cavalcanti (2007), no Rio Grande do Norte, observaram que esse foi o principal motivo apontado pelos não beneficiários para não estarem participando; Doretto e Michellon (2007) mostraram que, no Paraná, esse foi o segundo motivo mais importante, atrás apenas da questão da documentação. Segundo Martins e Cavalcanti (2007), isso se deve ao fato de que, ao menos na região nordeste do Brasil, o segmento da agricultura familiar que o PAA se propõe a apoiar utilizar baixo grau de tecnologia. Esse aspecto traz consigo a necessidade de se pensar na assistência técnica: sua ausência, incapacidade ou falta de entrosamento com as instituições responsáveis pela operacionalização do PAA, já que os agricultores mais fragilizados e com menos capacidade produtiva, que seriam os alvos prioritários da política, são os mais afetados.

Outro tipo de restrição à participação no PAA, e que está bastante relacionada à questão da qualidade da produção, é a estrutura e os recursos disponíveis para a produção. Optou-se por se fazer essa distinção pois trataremos com mais detalhes da relação entre o PAA e o Pronaf. Doretto e Michellon (2007), por exemplo, verificaram que o PAA, no Paraná, estava sendo acessado pelos agricultores em áreas menores que 10ha, justamente na área daquelas famílias que não acessaram o Pronaf. O mesmo encontra Martins e Cavalcanti (2007), no Rio Grande do Norte, mesmo considerando as áreas inferiores a 20ha, pois no semiárido são requeridas áreas maiores do que na região sul para produtividades equivalentes.

Já em Santa Catarina, no caso da modalidade Doação Simultânea, foi verificado que os beneficiários do PAA foram os mesmos que acessaram o Pronaf (grupo D), havendo, assim, uma focalização nos agricultores estruturados. É importante notar que não existe qualquer tipo de restrição para participar do PAA relacionada ao Pronaf. Como já foi dito anteriormente, os agricultores que acessam o Pronaf possuem algumas vantagens potenciais para a participação no PAA, quais sejam: o envolvimento em uma política pública, o que permite conhecer um pouco sobre o funcionamento desse instrumento; o acesso à informação; e uma capacidade mínima de produção que, como foi visto, contribui para o acesso ao Programa.

Um ponto importante diz respeito à garantia da venda como fator que contribui para o acesso ao PAA. Claro, na medida em que existe essa garantia, alguns agricultores podem arriscar o investimento, contando com um retorno praticamente certo. Ainda assim, a garantia de venda não faz com que todos os agricultores se sintam à vontade para investir. Muitos estão acostumados a uma escala de produção mais identificada com sistemas de auto-consumo e a passagem para o desenho e a gestão de sistemas produtivos orientados para o mercado nem sempre é um processo simples. Se mantida a pequena escala, muitas vezes a venda não cobre os custos com o transporte dos produtos, inviabilizando a participação dos que produzem menos.

Por fim, Martins e Cavalcanti (2007) levantam mais dois aspectos interessantes relacionados ao acesso ao PAA no Rio Grande do Norte: a idade dos agricultores e o recebimento de benefícios sociais. Segundo o autor, dentre os beneficiários do Programa se encontram agricultores mais jovens do que os não beneficiários, levando à conclusão de que talvez estes possuam um perfil mais conservador e menos aberto à alternativa representada pelo PAA. Com relação aos benefícios sociais, verificou que a maior parte dos beneficiários do PAA recebem esses recursos.

O aspecto da organização social dos agricultores familiares tem sido abordado em praticamente todos os estudos realizados sobre o PAA.

De forma geral, entende-se que a existência de uma organização, seja uma associação, uma cooperativa ou mesmo um tipo informal, contribui diretamente para a implementação do PAA na localidade, tanto é que a ausência dessas organizações se constitui em um entrave para a implementação do Programa (ALMEIDA e FERRANTE, 2009). O trabalho de base garante o envolvimento dos agricultores, pois parece haver um entendimento de que

difícilmente eles conseguirão alcançar resultados satisfatórios sozinhos (DORETTO e MICHELLON, 2007).

A existência dessas organizações não pode, porém, como bem pontuado por Rocha *et al* (2007:21), “se constituir em um elemento de exclusão, já que são justamente aqueles com organizações representativas mais frágeis (ou mesmo sem organizações) que mais dificuldades possuem nas relações com o mercado”.

Nesse sentido, quando não existe organização ou quando ela é muito “frágil”, o PAA contribui para esse processo organizativo, estimulando a formação de cooperativas e exigindo documentação adequada dos agricultores familiares, como observaram alguns autores (DORETTO e MICHELLON, 2007). É considerado que houve um avanço quando uma nova organização social se constitui para poder melhor relacionar as demandas dos agricultores familiares com o PAA.

Há que se observar, porém, que não existem recursos específicos para que a entidade proponente do projeto possa administra-lo de forma satisfatória. Isso aponta para a necessidade de um acompanhamento dessas entidades pelos gestores do Programa, especialmente aquelas localizadas nos municípios menores, nos quais a falta de estrutura pode representar um impedimento para a operacionalização do PAA de forma adequada.

Em alguns casos, atribui-se a essas organizações a iniciativa de se construírem articulações que permitam a implementação do PAA. Segundo Rocha *et al* (2007), num estudo sobre o estado da Bahia, os agricultores familiares, através de suas organizações, apresentaram suas demandas, que contribuíram para a definição da distribuição do Programa naquele estado. Martins e Cavalcanti (2007) verificaram que, no Rio Grande do Norte, a organização dos agricultores foi fundamental para a implementação do PAA, pois organizou os assentados na defesa de seus interesses, garantindo que o Programa fosse implementado nesse território.

Antunes e Hespanhol (2011) observaram que as organizações sociais potencializam a participação coletiva e que, a partir de um interesse inicial, que seria, no caso, a participação no Programa, cria-se um estímulo para o desenvolvimento de outras estratégias coletivas, como, por exemplo, para aquisição de máquinas e equipamentos e mesmo para iniciar o cultivo de um novo produto. Tal observação reflete, de fato, os benefícios advindos da organização social e é bastante relevante que o PAA tenha algum tipo de impacto nesse processo, como parece estar sendo verificado na realidade.

É preciso considerar, como sugere Marinho e Fialho (2012), que nem sempre a formação de novas estruturas organizacionais dos agricultores familiares ou o seu fortalecimento reflete um entendimento de que esse formato é o ideal. Esse processo pode significar tão e somente a necessidade de adequação às exigências do Programa, pela conveniência e vantagens advindas da participação no mesmo, ou melhor, as vantagens vislumbradas, num primeiro momento.

O resultado da política, em termos organizacionais, só poderá ser verificado num médio prazo ou ainda ao final do Programa, quando se poderá avaliar com mais detalhes, entre outras coisas, o “saldo associativo/cooperativo”, como denomina Marinho e Filho (2012:8), ou seja, a capacidade dessas organizações de se articularem com o mercado formal.

De qualquer modo, podemos afirmar que a existência de uma organização social de agricultores familiares contribui para que o PAA seja implementado, seja bem estruturado e se mantenha. Afinal, são os interessados e os beneficiados pelo Programa lutando para que ele alcance os resultados que se mostra capaz de alcançar.

Doretto e Michellon (2007) observaram ainda que, no caso do estado do Paraná, os agricultores que são beneficiários fornecedores do PAA são todos participantes de algum movimento ou organização social, o que não se verifica entre os não beneficiários, sendo que apenas uma parte é associado a alguma organização.

A comercialização é um dos aspectos mais importantes relacionados ao Programa de Aquisição de Alimentos e, muitas vezes, lembrado como sendo a sua principal característica do Programa. Assim, podemos dizer que o PAA também é uma política de comercialização, a primeira voltada para o público da agricultura familiar no Brasil.

Com a criação da demanda institucional de produtos da agricultura familiar, se estabeleceram canais de comercialização que não mais dependem de intermediários, os chamados “atravessadores”, que costumam pagar um preço bastante baixo pelos produtos (MARTINS e CAVALCANTI, 2007), sendo, em alguns casos, abaixo do custo de produção (CARNIELLO *et al*, 2007). Em alguns casos, os intermediários eram o principal destino da produção (ROCHA *et al*, 2007; CARNIELLO *et al*, 2007). Tal impacto é especialmente comemorado pelos agricultores familiares, que podem obter a partir de agora um lucro maior pela venda de seus produtos, na medida em que – essa é a tendência – os preços se mantenham.

Alguns estudos apontam que o PAA foi responsável pela criação de novos canais de comercialização (DORETTO e MICHELLON, 2007; ALMEIDA e FERRANTE, 2009). Um aspecto importante, porém nem sempre lembrado, é que o próprio PAA se caracteriza como um novo canal de comercialização (MARTINS e CAVALCANTI, 2007; MATTEI, 2007b), especialmente em situações em que a venda dos produtos se constitui como um dos principais problemas enfrentados pela agricultura familiar. É bem verdade que o acesso a outros canais que não o PAA é um aspecto fundamental para a consolidação da comercialização, que não ficaria assim dependente de uma política de governo. Mas já existem casos, como o estudado por Martins e Cavalcanti (2007), em que, a partir da experiência do PAA, se consolidaram novos canais que garantirão a continuidade da comercialização.

Especialmente antes de 2009, percebeu-se uma participação importante do PAA na composição da merende escolar dos municípios. Assim, como no caso avaliado por Doretto e Michellon (2007), encontramos em alguns estudos a referência a impactos positivos do PAA, por exemplo, na melhoria do trabalho das merendeiras, na diminuição da evasão escolar e na diminuição da desnutrição infantil. No Rio Grande do Norte, a merenda escolar se constituiu no canal de comercialização mais promissor (MARTINS e CAVALCANTI, 2007). No caso da cidade de Araraquara, em São Paulo, a centralização da gestão dos diversos programas relacionados à segurança alimentar também garantiu que houvesse a articulação do PAA com a merenda escolar, contribuindo para a formação de rede (ALMEIDA e FERRANTE, 2009).

O PAA funciona então como um novo canal de comercialização, como uma experiência que pode abrir as portas para que os agricultores comecem a participar do mercado e também como um estímulo para a organização desses agricultores.

Com relação ao acesso, é preciso separar as situações em que os agricultores interagem no mercado de forma autônoma, optando pela venda ou não dos seus produtos através dos canais de comercialização em que atuam, das situações em que recorrem ao mercado devido a problemas na operacionalização do PAA. Existem casos em que o Programa prometeu e não cumpriu, ou seja, estimulou a produção e não foi capaz de compra-la, seja por falhas de logística (ROCHA *et al*, 2007) ou outras. Nos casos exitosos, porém, o PAA é o único meio pelo qual os agricultores têm acesso direto aos consumidores de seus produtos (CARNIELLO *et al*, 2007). Além disso, há que se notar o papel do PAA na percepção, por parte dos agricultores, de regulamentação de seus produtos em relação às normas sanitárias e de higiene,

o que contribui para a “uma maior profissionalização dos produtores e contribui para a maior valorização dos produtos quando se pensa na comercialização em outros canais” (ANTUNES e HESPANHOL, 2011).

De forma geral, pode-se dizer que a organização prévia dos agricultores é fator determinante para diversos aspectos relacionados à implementação do PAA e, inclusive, a comercialização. A implementação do PAA também contribui, por sua vez, para que uma organização se estabeleça, devido às várias exigências administrativas e logísticas, no que se refere ao armazenamento e ao transporte, apontados como os maiores desafios relacionados à estrutura (CARNIELLO *et al*, 2007; SALGADO *et al*, 2012). Por isso, é mais comum que, nos casos em que não havia uma organização prévia dos agricultores, se encontre uma situação mais difícil para o estabelecimento da comercialização.

Ressalta-se também, como bem apontado por Marinho e Fialho (2012), a questão do aprendizado relacionado ao PAA. Se é mais evidente o aprendizado sobre os processos para a implementação e o acompanhamento do Programa, merece destaque também o aprendizado sobre o mercado – dinâmicas de preço, composição de custos, exigências de qualidade, planejamento da produção –, que funciona também como um estímulo para a organização.

Segundo Mattei (2007b), as organizações da agricultura familiar, ao longo dos anos 1990, procuraram sistematizar as experiências em comercialização a fim de enfrentar os problemas encontrados. Mas devido à falta de políticas públicas específicas, muitos desses problemas não se resolveram e a comercialização se caracterizou como um dos gargalos para os projetos de desenvolvimento da agricultura familiar. Daí a importância de uma política como o PAA.

Os principais impactos do programa sobre os sistemas de produção agropecuários são: a expansão da área de produção, a introdução de novos produtos, a diversificação (DORETTO e MICHELLON, 2007; MARTINS e CAVALCANTI, 2007; MATTEI, 2007b; MARINHO e FIALHO, 2012; SALGADO *et al*, 2012), o aumento do nível tecnológico na condução das lavouras (DORETTO e MICHELLON, 2007; MARTINS e CAVALCANTI, 2007) e a melhoria da qualidade da produção (MARINHO e FIALHO, 2012). Doretto e Michellon, (2007) destacam ainda que o PAA foi capaz de estimular os agricultores a iniciarem uma produção para comercialização. Nesse cenário de transformações, é interessante observar que apenas Marinho e Fialho (2012) destacam que a diversificação e a melhoria da qualidade da

produção têm impacto sobre o autoconsumo das famílias de agricultores, que passam a realizar uma dieta alimentar mais estruturada. Nos outros casos, a abordagem é sobre melhoria na alimentação das famílias apoiadas pelas instituições beneficiárias, mas é preciso ter em conta que diversos grupos sociais que estão nas áreas rurais também se encontram em situação de vulnerabilidade, podendo ser enquadrados como público prioritário para ações que visam à segurança alimentar.

Por fim, com relação à renda dos agricultores, pode-se dizer que em todos os casos houve um aumento a partir do momento em que a família passava a participar do PAA, ainda que com diferenças entre os agricultores mais ou menos estruturados, entre os que acessam e os que não acessam o PAA, entre os que possuem e os que não possuem outras fontes e renda e se essas fontes são provenientes de atividade exercidas dentro ou fora do estabelecimento agropecuário.

#### **4. RESULTADOS**

A análise que segue foi feita a partir dos dados coletados através dos dois instrumentos de pesquisa utilizados: o questionário semiestruturado e as entrevistas orais.

As entrevistas foram realizadas com 12 atores-chave, sendo nove agricultores assentados que participavam das entregas para o PAA, um agricultor assentado que era o representante da Associação “Terra Boa” e dois representantes da Coaf.

O objetivo das entrevistas foi levantar características da implementação do PAA nos assentamentos de Araras que revelassem os limites atuais do desenvolvimento da política no local, de forma que se pudesse, a partir disso, propor caminhos para a superação desses limites, no sentido de que os objetivos da própria política sejam contemplados em sua plenitude.

Os questionários serviram, num primeiro momento, no contexto da presente pesquisa, para o levantamento de informações gerais sobre a realidade dos assentamentos nos temas relacionados ao PAA. A sistematização das informações foi importante, dessa forma, para o planejamento da etapa das entrevistas. Num segundo momento, na análise dos dados de campo, as informações levantadas pelo questionário serviram como complemento das informações levantadas nas entrevistas. É dessa forma que os resultados da pesquisa foram organizados e analisados.

Geralmente, os dados relativos ao número de famílias participantes, o montante de recursos movimentado, o número de instituições envolvidas não é capaz de revelar as particularidades da concretização da política no local, apesar de serem importantes informações para um acompanhamento da implementação ao longo de um período. Dessa forma, afirma-se a importância de uma abordagem mais aprofundada junto aos atores, que são capazes de interpretar os acontecimentos relativos à política de acordo com a sua participação e com suas observações. Cabe ao pesquisador, analisar essas interpretações à luz dos conhecimentos sobre a política e também da realidade estudada, para o que foi fundamental a vivência durante vários dias nas áreas de assentamento de Araras e no próprio município, quando em contato com representantes das instituições envolvidas com o PAA.

Apesar das entrevistas terem sido realizadas com o auxílio de um roteiro elaborado pelo pesquisador, o tempo de cada entrevista foi variável e mudou de acordo principalmente com a disponibilidade de tempo da pessoa entrevistada, bem como sua abertura para uma conversa mais ou menos longa. De uma forma bastante consistente, os temas abordados convergiram, o que não significa que foram poucos. Ao contrário, diversos temas relacionados ao PAA foram abordados, de forma que merecem uma análise própria e também da relação entre eles.

Segue a sistematização de uma gama variada e complexa de informações coletadas nas entrevistas, de forma que possam fornecer subsídios para recomendações de aperfeiçoamento do PAA não apenas no nível local como também em outras regiões e estados.

Inicialmente, destaca-se que o PAA em Araras encontrava-se ainda em fase inicial de implementação quando a pesquisa foi realizada. Pode-se considerar que, na época da coleta de dados, estava em curso o segundo projeto de PAA na modalidade Doação Simultânea. Pelos dados do questionário, não foi possível fazer essa distinção, sabia-se apenas que alguns agricultores participavam há mais e outros há menos tempo. Os agricultores que participavam há mais tempo normalmente declaravam que esse tempo superava os dois anos, o que nos colocou a dúvida de qual projeto de PAA existia, se é que existia de fato, antes da Doação Simultânea.

Verificou-se que, antes da modalidade Doação Simultânea operacionalizada então em Araras, pelo segundo ano consecutivo e sob a coordenação da Coaf, fora desenvolvida a modalidade Compra Direta por dois anos sob a coordenação da Associação “Terra Boa” e mais um ano diretamente junto à Prefeitura de Araras.

A iniciativa da implementação do PAA em Araras, pela primeira vez, então Compra Direta, foi, portanto, da Associação “Terra Boa”, organização dos agricultores assentados que, durante dois anos, fizeram suas entregas não apenas para as instituições de Araras, mas também para os municípios de Guarulhos, na região Metropolitana de São Paulo, e Sumaré, na região Metropolitana de Campinas. No terceiro ano, houve uma mudança na diretoria da Associação, fato que determinou a não organização para a continuidade das entregas, que ficou a cargo da Prefeitura. Com essa lacuna e com a iniciativa do engenheiro agrônomo da Cati de Araras, a Associação de Produtores de Mel do município interessou-se pelo programa e, após tornar-se uma Cooperativa, a Coaf, passou a ser responsável pela operacionalização do

PAA, já Doação Simultânea. No ano de 2012, havia 21 instituições sendo beneficiadas pelo PAA em Araras: Associação de Amigos das Crianças de Araras (Amcra), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), Asilo Nossa Senhora do Patrocínio, Atalaidas de Cristo, Casa Dia, Cidadão do Futuro, Clínica Sayão, Cotevin, IDE, Jesus Para o Mundo, Lar Nova Vida, Madalena de Canossa, Renascendo em Cristo, Romana Ometto, Santa Casa, São Francisco de Assis, São Judas Tadeu, São Lázaro, Sítio Arco Íris e mais duas outras instituições menores, que a Coaf não soube dizer o nome na ocasião, que não iam buscar elas mesmas a mercadoria no assentamento, solicitando para que outras instituições, vizinhas, fizessem esse serviço de frete.

Durante os dois anos de Compra Direta, parte dos produtos comercializados era entregue às escolas do município, o que explica a resposta positiva dada por alguns agricultores à pergunta do questionário sobre participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Efetivamente, o Pnae só passaria a ser operacionalizado em Araras no segundo semestre de 2012, ou seja, no mesmo período das últimas entrevistas realizadas. Sendo assim, todas as informações coletadas se referem a períodos anteriores quando nenhum agricultor de Araras participava do Pnae em Araras. Alguns dos agricultores assentados entregam produtos para o Pnae de Conchal e Leme, cidades vizinhas, através da mesma Coaf.



**Figura 3: Caixas de plástico utilizadas para o transporte das mercadorias entregues no PAA em Araras, 2012.**

Fonte: acervo fotográfico do autor (2012).

A Coaf foi criada no ano de 2011 com o objetivo primeiro de assumir a responsabilidade pela operacionalização do PAA em Araras. Tem origem na Associação dos Apicultores de Araras e Região, cujos sócios, em contato com a prefeitura do município, visualizaram que o Programa poderia servir para o desenvolvimento rural da região, segundo os representantes entrevistados e, obviamente, para alavancar também a produção e comercialização do mel.

Tal oportunidade surgiu num contexto em que os gestores anteriores do Programa, a saber, a Associação de Agricultores Familiares dos Assentamentos Rurais de Araras “Terra Boa”, formada por agricultores assentados nas áreas I, II e III em Araras, deixou, por motivos organizativos internos, de ter a responsabilidade pela operacionalização, passando a mesma para a Prefeitura, através da Secretaria de Promoção Social, que durante um ano coordenou os trabalhos.

É importante esclarecer que, até então, o PAA era operacionalizado na linha “Compra Direta” e, depois, sob a responsabilidade da Coaf, passou a ser operacionalizado na linha “Doação Simultânea”. Assim, quando os entrevistados diziam que entregavam produtos para a

merenda escolar de Araras, não se tratava do Pnae e sim do PAA modalidade “Compra Direta” quando havia, de fato, o fornecimento de produtos desses agricultores assentados para as escolas do município. Já sob a responsabilidade da Coaf, alguns agricultores, incluindo assentados, começaram a participar do Pnae, mas em Leme e Conchal, cidades vizinhas de Araras, e não em Araras propriamente. Em Leme e Conchal, tanto o PAA como o Pnae também são operacionalizados pela Coaf. O Pnae em Araras só passou a ser operacionalizado no segundo semestre de 2012, não sendo captado, portanto, pelos instrumentos utilizados na presente pesquisa.

O PAA em Araras estava, portanto, em seu segundo ano de operacionalização sob a responsabilidade da Coaf na linha “Doação Simultânea” quando foram realizadas as entrevistas com agricultores assentados nas áreas II e III, com os dois representantes da Coaf e com o presidente da Associação “Terra Boa”. As informações sistematizadas e analisadas dizem respeito, portanto, a esse período e, devido a esse contexto, merecem algumas considerações importantes, dado que se pode dizer que é um programa novo no município e ainda em processo de apropriação por parte de todos os atores envolvidos. Se serve de atenuante nos momentos em que são encontrados problemas de operacionalização, serve também, e ao mesmo tempo, de alerta para a sequência dos projetos que serão desenvolvidos no município.

Na passagem da operacionalização do PAA pela Associação “Terra Boa” para a operacionalização pela Coaf, houve uma mudança importante para o desenvolvimento do programa no município que é justamente o envolvimento dos agricultores assentados. Ainda que se possa questionar o envolvimento desses agricultores quando da época da Associação “Terra Boa”, afinal, esta deixou de ter a responsabilidade pelo PAA por problemas de organização interna, havia, ao menos, uma participação direta dos agricultores assentados na gestão do programa, dentro da Associação.

Nenhum dos agricultores assentados que entregava produtos para o PAA em 2012 era sócio da Coaf. Nem mesmo eram os agricultores familiares de Leme ou de Conchal. A diretoria da Coaf era formada por produtores de mel e outros profissionais a eles ligados. Assim, existia uma diferenciação clara entre a gestão do programa, a cargo da Coaf, e os fornecedores, que eram os agricultores, assentados e não assentados, de Araras, Leme e Conchal. Tal diferenciação se expressava de, ao menos, três formas na realidade estudada: na

relação entre essas duas partes, sendo que a primeira (Coaf) adotava uma postura assistencialista na prestação dos serviços relacionados à operacionalização do PAA e a segunda (agricultores) adotava uma postura passiva como resposta a isso; na participação dos agricultores no programa, através da Coaf, contribuindo, portanto, para o seu crescimento, sem que pudessem, legalmente, usufruir desse crescimento, afinal não eram sócios e tampouco a Coaf não era passível de não ser substituída por outra organização que viesse a requerer a responsabilidade pela operacionalização do PAA no município; e no fluxo precário de informações entre a Coaf e os agricultores assentados fornecedores, que eram também expressões de visões de mundo distintas principalmente no que concerne à importância da reforma agrária no Brasil.

Com relação à postura assistencialista da Coaf perante os agricultores assentados, não foram poucas as oportunidades, além da entrevista realizada, em que se constatou um discurso de “ajuda”, de “voluntarismo” para fazer o programa dar certo, ao invés da busca pela melhoria do programa, pelo maior envolvimento dos agricultores fornecedores, pelo esclarecimento das dúvidas e pelo planejamento das ações, como se esperava numa situação de gestão de uma política pública. Tal discurso vinha acompanhado, por sua vez, pela acomodação dos agricultores fornecedores, que, em sua maioria, não contestavam os problemas que enxergavam, pois acreditavam que a Coaf estava fazendo o seu melhor. Alguns agricultores, inclusive, aludiram à possibilidade dos representantes da Coaf destinarem recursos próprios para fazer o programa dar certo, o que foi confirmado pelos próprios representantes da Coaf entrevistados como sendo um mérito.

*Às vezes [a Coaf] não tem dinheiro pra pagar, eles põem dinheiro deles pra pagar a turma, que o dinheiro não veio... (agricultor 9, assentamento Araras II, setembro de 2012).*

Independentemente da veracidade dessa operação ou mesmo da capacidade operacional da Coaf, estabeleceu-se uma relação em que os agricultores não questionavam e a Coaf não dava satisfações. Acreditava-se que o melhor estava sendo feito, quando, na realidade, havia um desperdício do potencial do PAA em trazer melhorias não apenas, mas especialmente, para os agricultores familiares envolvidos.

No que se refere à contribuição dos agricultores fornecedores não sócios para o crescimento da Coaf, incluindo os assentados, existiam dois problemas principais: o primeiro

se referia ao não compartilhamento dos ganhos, financeiros e materiais, que a Coaf viesse a ter a partir da oportunidade de operacionalizar o PAA; e o segundo se referia ao envolvimento dos agricultores fornecedores na gestão de um programa que lhes dizia respeito diretamente e do qual eram senão os maiores interessados, ao menos tão interessados quanto o público que era beneficiado pelos alimentos comercializados. Nessa rede, a instituição responsável pela operacionalização do PAA, no caso a Coaf, tinha um papel intermediário, administrativo e, claro, bastante importante, mas que devia estar a serviço dos fornecedores, pois era sua representação jurídica. A melhoria da qualidade de vida dos agricultores fornecedores e das pessoas contempladas com os alimentos comercializados não devia ser ofuscada ou limitada pelas ações da instituição intermediária.

Existia uma mobilização em prol do PAA, notadamente dos agricultores que se apoiavam mutuamente com o objetivo de incluírem mais agricultores no programa e de melhorarem a qualidade dos seus produtos, mas o aspecto institucional, pelo menos das instituições diretamente ligadas aos agricultores assentados e da qual ou eles faziam ou poderiam fazer parte, permanecia enfraquecido. Tendo isso em conta, e somando com a visão dos representantes da Coaf entrevistados que acreditavam que a reforma agrária, tal qual representada pelos assentamentos de Araras, era um projeto fracassado, é pertinente acreditar que as ações da Coaf relacionadas ao desenvolvimento do PAA no município se restringiam aos aspectos mais básicos da operacionalização.

A Coaf não exercia o papel de cooperativa dos agricultores familiares, assentados ou não, que participam do PAA. Suas atividades se limitavam à gestão financeira e administrativa do programa, além da organização das entregas e distribuição dos produtos. Mesmo assim, encontram-se indícios de práticas que denunciam uma gestão frágil do programa. Exemplos: os produtos entregues pelos agricultores eram pesados quando chegavam no barracão, garantindo o controle do fornecedor, mas não eram pesados quando distribuídos para as instituições beneficiadas, que não tinham como comprovar a quantidade de produto que estavam recebendo – a divisão era feita “no olho”; nos talões de nota de alguns agricultores encontram-se marcados variedades de produtos que não foram entregues por eles; havia atraso de ao menos dois meses no pagamento das mercadorias entregues etc.



**Figura 4: Pesagem dos produtos entregues no PAA na chegada ao barracão da área III. Araras, 2012.**

Fonte: Acervo fotográfico do autor (2012).

*Você vai investir numa coisa que já não tem dinheiro? Você vai investir pra receber depois de noventa dias? (agricultor 8, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

Especificamente sobre o atraso no pagamento das mercadorias entregues, havia um prejuízo maior para o agricultor que dependia financeiramente das entregas feitas para o PAA. Este investiu na produção e não teve um retorno monetário em tempo hábil que lhe permitia investir para melhorar sua produção e sua participação no programa. Ainda que o PAA fosse um recurso “extra” do qual não era recomendável depender, de acordo com discurso da Coaf e dos próprios agricultores assentados, a realidade é que para alguns se tratava do recurso principal a que a família tinha acesso. Dessa forma, o atraso no pagamento exigiu do agricultor assentado uma capacidade de planejamento que deveria ter sido, ao menos em parte, exercida pela Coaf, especialmente quando ele, o atraso, vinha acompanhado de orientações técnicas que não contemplavam todos os aspectos envolvidos no planejamento da produção e de falta de informações sobre o funcionamento do programa.

Se, de um lado, os agricultores afirmaram que não faltava informação para que mais agricultores começassem a participar do programa, a informação sobre o programa que circulava entre os agricultores era defasada.

*“Não, eu acho que a informação chega, mas é a falta de planejamento... planejamento mesmo... porque tem muito agricultor que não tá entregando agora... porque já perdeu no projeto passado... muita gente perdeu (...) teve muita gente que falou: ‘vou plantar pra quê, pra perder?’”* (agricultor 2, assentamento Araras III, junho de 2012).

*(...) eu acho que não [falta informação], eu acho que falta incentivo... para produzir... porque tem muitos que já fazem parte do programa mas eles num tem aquele incentivo pra produzir, aí acha assim ‘ah, eu vou plantar mandioca ali, se der, der, se num dá, num dá’* (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).

Dos agricultores assentados entrevistados, apenas dois sabiam que a linha do PAA que estava sendo operacionalizada em Araras era a “Doação Simultânea”.

*O daqui eu acho que tá como Doação Simultânea* (agricultor 2, assentamento Araras III, junho de 2012).

*Aqui é Doação* (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).

*O nosso é Compra Direta* (agricultor 6, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Para os agricultores que participavam do PAA em Araras e do Pnae em Leme e Conchal – os produtos eram entregues todos juntos no barracão da área III – nenhum deles soube dizer quanto de sua mercadoria ia para cada programa.

*Num sei viu, nem sei pra onde que vai isso aí...* (agricultor 8, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Mais grave do que isso era a crença, por parte de alguns agricultores assentados, de que eles tinham o direito de continuar entregando produtos mesmo quando o projeto já havia sido finalizado ou quando sua cota já tinha sido atingida.

*Aí gera um descontentamento. Gera um descontentamento e gera polêmica, né, porque vários querem receber todo mês e quer entregar o que ele tem... ele está fazendo lá... uma hora ele está perdendo uma coisa e quer dar um jeito de entregar lá”* (agricultor 4, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Foram principalmente nesses casos que surgiram os apontamentos de que o pagamento pelas mercadorias tinha origem nos recursos dos representantes da Coaf, que pagavam pelos produtos enquanto o projeto seguinte ainda não havia sido aprovado. Independe disso, ficou demonstrado o desconhecimento dos agricultores assentados sobre o funcionamento do programa, sua dinâmica administrativa e financeira e seus objetivos. Tal condução do PAA podia causar distorções na compreensão que os agricultores assentados tinham do programa, levando a desistências de participação, além da criação de uma cultura assistencialista na condução de uma política pública no nível local, o desincentivo a que os agricultores busquem outros canais de comercialização para escoar sua produção e o endividamento.

Todos os agricultores assentados entrevistados disseram que possuíam uma boa relação com a Coaf. Não se sentiam discriminados, apesar de metade dizer que recebia algum tipo de assistência técnica por parte da Coaf e a outra metade dizer que não recebia esse tipo de serviço. Foi bastante comum ouvir os agricultores assentados se referirem a essa prestação de serviço de assistência técnica como “incentivo” à participação no PAA e à produção.

Diante de um cenário em que o serviço de Ater oficial, no caso sob a responsabilidade do Itesp, encontrava-se desacreditado, pois se limitava aos aspectos mais burocráticos do desenvolvimento dos projetos de assentamento<sup>17</sup>, restava aos agricultores assentados identificar os “incentivos” da Coaf como assistência técnica.

Entre os “incentivos” oferecidos pela Coaf estava, segundo os agricultores, a indicação de que buscassem outros mercados para venderem suas mercadorias, não ficando, assim, dependentes dos recursos provenientes do PAA, o que está, efetivamente, de acordo com as aspirações do programa, ou seja, servir de porta de entrada do agricultor ao mercado convencional. Porém, uma situação é a instituição responsável pela operacionalização do PAA se propor e lograr utilizar o programa como porta de entrada dos agricultores a ela vinculados no mercado convencional; uma outra situação, bastante diferente, é propiciar a participação dos agricultores no PAA, incentivar a produção de mercadorias e acreditar que assim a entrada no mercado convencional está garantida. Esta última parecia ser a situação do PAA em Araras, o que foi reforçado pela relação, já explicitada, entre Coaf e os agricultores fornecedores:

---

<sup>17</sup> Alguns agricultores assentados afirmaram que, caso fosse necessário, em uma emergência, seria possível acionar os agentes do Itesp. De qualquer modo, nenhum desses agricultores disse ter precisado fazer isso alguma vez.

estimulou-se a produção de mercadorias para atender às demandas do programa, de forma isolada, e os agricultores tiveram que assumir sozinhos o ônus de investimentos mal planejados.

Não se deseja, por outro lado, creditar a responsabilidade pelo planejamento da produção que tem lugar nos lotes dos assentamentos de Araras à Coaf. O papel dessa cooperativa é determinado justa e unicamente pelo espectro mais direto de ações do PAA. Deseja-se, sobretudo, chamar a atenção para a ausência de um serviço de Ater que dê suporte para as ações de desenvolvimento rural, que incluem ações de investimento na produção, de forma que programas importantes voltados para o público da reforma agrária, financiados com dinheiro público, não deixem de corresponder àquilo que lhes cabe.

Mas as ações da Coaf tinham implicações importantes e transformadoras. Ainda que todos os agricultores alegassem que possuíam autonomia sobre seus sistemas de produção, era notável a influência que a Coaf tinha na determinação de alguns investimentos, o que demonstrava também a consideração que existia pelo PAA por parte de agricultores. De alguma forma, isso é lógico, haja vista que a Coaf coordenava a operacionalização do PAA; por outro lado, merece atenção, dado que essa cooperativa não dispõe de um comprometimento com um serviço de Ater pautado na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e buscavam, antes de tudo, que as entregas de produtos para o PAA fossem contempladas, sem necessariamente atentar para outros aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas.

*(...) o ano passado mesmo mandou plantar repolho, bastante repolho, entendeu? E depois parou [as entregas], perdi tudo... Teve vizinho meu, pessoa plantou demais, foi... Terminou com quatro mil pés de repolho. Que aconteceu? Vai dar pra vaca comer? (agricultor 8, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

Pode-se dizer que o primeiro incentivo da Coaf aos agricultores assentados se referia à participação no programa. Todos os agricultores entrevistados e ainda os representantes da Coaf foram unânimes em dizer que não existia qualquer tipo de seleção para a participação no PAA, bastava que o agricultor demonstrasse interesse. Ou seja, cabia ao agricultor buscar saber sobre o programa para poder participar. Não existia, em Araras, um protagonismo por parte da Coaf em buscar incluir os agricultores assentados no PAA, salvo raras exceções, que eram os agricultores assentados que já se destacavam na qualidade de sua produção ou aqueles

que já possuíam algum tipo de relação com a Coaf. Em Araras, não foi possível observar uma atuação inclusiva do PAA, buscando fazer participar os agricultores de menor renda, com estrutura produtiva mais frágil, os que produziam pouco ou nada.

As maiores causas para a não participação pareceram ser, em ordem de importância: a falta de água suficiente em alguns lotes do assentamento, o que impede a sustentação de um sistema de produção que necessita irrigações constantes, como é a horticultura; a falta de documentação necessária para participar do programa (que deve diminuir sua importância ao longo do tempo, na medida em que as famílias forem regularizando sua situação); a falta de interesse no tipo de produção demandada pelo PAA; e a vinculação a outro tipo de atividade econômica.

*Não participa quem não tem água, porque o que importa ali é verdura, né... verdura consome muita água, então muitos não têm água para produzir (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).*

*Vamos ver se conseguir porque tem lote que tem água demais assim, né. Que nem o meu... eu tenho o tanquinho ali e aí tem bastante, né. O vizinho ali não tem... mas podia dar um jeito de puxar água pra ele ali. É, acho que a maior dificuldade do povo aqui é a água (agricultor 5, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

*(...) o principal é água, chega a época da seca... (...) é isso que o governo devia ajudar a gente, governo, prefeitura devia ajudar a gente nessa parte aí. Então, se a gente pudesse, se desse assistência pra gente cavar um poço artesiano, pra gente seria muito bom. Então dava pra gente trabalhar sempre. Não dava medo de faltar. A gente não pode molhar nessa época, porque se molha falta água no poço lá em cima, né... então a gente num molha, né, fica esperando a chuva chegar (agricultor 6, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

*Muita gente quer entrar [no PAA], entendeu, mas não tem água, não tem condição pra... porque a água, água é tudo, entendeu, água é a fonte do negócio (agricultor 8, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

*O duro aqui é a água, que não tem água... é pouca água... minha horta, pra água que eu tenho aqui, minha horta é grande demais, que que eu tenho que fazer? Eu tenho que pegar o trator, pegar uma pipa de dois mil litros que eu tenho aí, ir nos vizinhos lá embaixo (agricultor 9, assentamento Araras II, setembro de 2012).*

Aliado ao problema da falta de água nos lotes destacava-se, como fator limitante à produção, a necessidade da existência prévia de uma infraestrutura mínima (especialmente um

sistema de irrigação, mas também mudas e outros insumos) para a produção ou condições financeiras de acessar essa infraestrutura.

*Eu acho que o que acontece, por quê eu tô falando? Porque no começo é difícil, pra você fazer uma horta você vai ter que investir em irrigação e irrigação não é barato. Então, na realidade, a pessoa não tem estrutura (agricultor 2, assentamento Araras III, junho de 2012).*

Ainda que os entrevistados não tenham apontado esse elemento, constatou-se que todos eles possuíam essa infraestrutura ou as condições para acessá-la, seja porque já produziam em sistemas de produção semelhantes aos adotados para participar do PAA, seja porque praticavam alguma outra atividade produtiva que permitiu o investimento na produção para o PAA. Esse fato somado ao atraso no pagamento pelas mercadorias entregues determinou um cenário em que não foi possível a participação de qualquer um.

*Quer dizer, se eu fosse depender só dele [do PAA] eu num aguentava, né. Porque como que eu ia comprar a muda, como que eu ia comprar a bomba pra jogar aqui? (agricultor 7, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

Tampouco foi apontado como fator limitante à participação os preços pagos pelos produtos, que seguem a tabela da Conab, ainda que tenha havido críticas, que versaram, acima de tudo, sobre a manutenção desses preços há mais de dois anos. A não ser por isso, e apesar disso, quando solicitados a fazer um balanço dos preços pagos, se achavam que, na hora de fechar as contas, estavam recebendo um valor adequado, as respostas foram positivas. Disseram que alguns preços estavam abaixo do mercado convencional, outros seriam similares e alguns um pouco acima, fazendo com que compensasse entregar para o PAA.

*Está um pouco atrasado... tem produto que estão até bom... mas tem produto que está muito baixo (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).*

*Tem alguns [preços] que é bom, tem alguns que... mais ou menos (agricultor 5, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

A avaliação dos agricultores geralmente passou pela palavra “compensa” e isso esteve relacionado a dois fatores, também apontados por eles: as entregas serem realizadas no próprio assentamento e a maior parte deles não entregar para o mercado convencional, que praticava, pelo que indicaram, preços maiores.

*Não vale a pena pra quem está fora. Se fizer uma comparação entre aqui [PAA] e lá [mercado convencional], está baixo... mas para o pessoal que não tem essa opção, está bom (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).*

*Ah, está bom, né, porque é assim mesmo... não tem que sair daqui, né. Está bom o preço. (...) Ah, no mercado eu entrego um preço melhor, né, porque... mas é mercado, né, porque... o mercado, ele revende, né (agricultor 6, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

Uma observação importante sobre os preços segundo a tabela da Conab: o pagamento era feito por peso do produto entregue. No caso de Araras, alguns agricultores sugeriram que há épocas do ano em que essa especificidade favoreceu, pois tinha mais água para irrigação. Em outras épocas, porém, de seca, as verduras, principalmente, saíam menores porque não havia água em abundância para muitos agricultores irrigarem de forma ideal. Conseqüentemente o preço pago era menor e bem abaixo do mercado convencional, que costumava pagar por unidade.

*Agora tem dia que não vai bem com as águas e sai tudo miúdo, aí já... (agricultor 5, assentamento Araras III, setembro de 2012).*

Havendo interesse, documentação e água no lote, era possível participar, ainda que o agricultor não possuísse experiência na produção dos produtos demandados pelo PAA. Contaram-se casos de agricultores iniciantes na produção de hortícolas que produziam uma mercadoria de muito baixa qualidade, de forma que, depois de entregue, essa mercadoria era jogada no lixo, pois não havia condições de destiná-la para as instituições beneficiárias. Em situações como essa, os representantes da Coaf, em uns casos, ou os próprios assentados, em outros, intervinham, buscando conversar com o agricultor no sentido de orientá-lo a produzir melhor, mesmo que em pequenas quantidades. Alguns dos agricultores que produziam mercadorias de melhor qualidade possuíam uma relação mais próxima à Coaf, de forma que se sentiam responsáveis pelo programa e atuavam incentivando a melhoria da produção nos outros lotes.

Esse parece ser um dos aspectos mais positivos que surgiram em virtude da operacionalização do PAA em Araras: o apoio mútuo dos agricultores. O próprio espaço do barracão de entregas, por se localizar dentro do assentamento, funcionava como espaço de encontro e de troca de experiências, pois ali todos podiam observar a mercadoria do outro.

Com isso, a sensação geral era de que a realidade da produção estava mudando para melhor no assentamento, inclusive com aqueles agricultores que produziam com qualidade mais baixa, em comparação aos outros, conseguindo melhorar sua produção. São motivos para a melhoria da produção: a verificação de que os outros agricultores têm um produto melhor que o seu, o incentivo e a ajuda dos outros para que você produza melhor, a necessidade de reduzir as perdas na produção e a consciência de que os produtos estão sendo entregues para pessoas em situação de vulnerabilidade nas instituições beneficiárias.

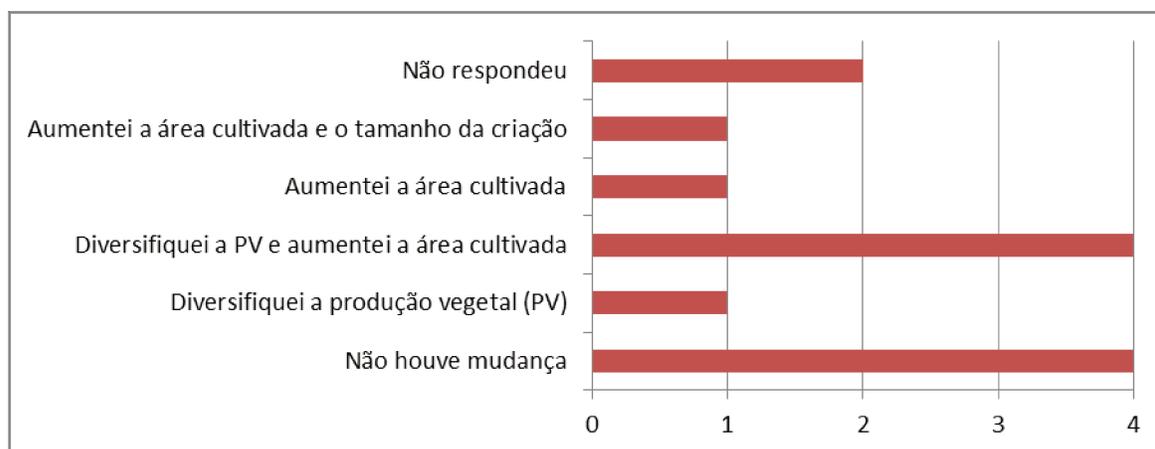
Com relação aos incentivos dados pela Coaf sobre a produção agrícola<sup>18</sup>, eles partiam, primeiramente, no sentido da criação de um sistema de horticultura, que correspondia aos produtos mais demandados pelas instituições beneficiadas pelo PAA – verduras e legumes principalmente.

(...) [comecei a plantar] *agora, que é por causa que a cooperativa incentivou a gente plantar, porque antes nem tinha onde entregar, né?* (agricultor 9, assentamento Araras II, setembro de 2012).

Havia demanda por frutas (laranja e banana, em especial) e por raízes e tubérculos, mas em menor escala. Assim, agricultores que, antes do PAA, não trabalhavam com horticultura, passaram a fazê-lo, por incentivo da Coaf, alegaram. Dos nove entrevistados, três se encaixavam nessa situação. Os outros seis entrevistados já trabalhavam com horticultura. Para esses, e também para os iniciados na atividade, houve incentivos para a adequação do sistema de produção hortícola no sentido de atender às demandas do PAA. Assim, variedades foram introduzidas, áreas maiores foram cultivadas e a diversidade da produção foi questionada. Essa tendência já havia sido revelada pelo questionário aplicado anteriormente, conforme verificamos na figura 5. No momento de aplicação do questionário, quatro famílias atestaram que a participação no PAA não trouxe implicações positivas nem negativas com relação ao tamanho da área cultivada e a diversidade da produção, tanto vegetal quanto animal; sete famílias disseram que houve implicações positivas: quatro diversificaram a produção vegetal e aumentaram a área cultivada, uma diversificou a produção vegetal, uma aumentou a área cultivada e uma além de aumentar a área cultivada com lavouras também expandiu a quantidade de animais criados.

---

<sup>18</sup> Não foi detectado nenhum tipo de incentivo à produção animal por parte da Coaf.



**Figura 5: Implicações sobre o tamanho da área cultivada e a diversidade da produção de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012.**

Fonte: ANDRADE, OLIVEIRA E OLIVEIRA (2012).

Além dos três agricultores iniciados na horticultura, já em 2012, ao menos um a mais, que já tinha experiência, passou a cultivar variedades com as quais nunca tinham trabalhado e que impuseram mudanças significativas em seu sistema de produção. Todos os outros, de alguma forma, também passaram a trabalhar com variedades diferentes, mas o impacto no sistema de produção foi menor.

Todos os agricultores entrevistados, em maior ou menor grau, disseram que tiveram que aumentar sua área de produção para atender à demanda do programa. Mesmo aqueles que levavam para o PAA apenas “o que sobra”, pois possuíam como prioridade o atendimento do mercado convencional, alegaram que, a partir do advento do PAA, aumentaram sua área de produção.

Com relação à diversidade da produção, constatou-se um discurso, junto aos representantes da Coaf, no sentido de que os agricultores deveriam investir em poucas variedades, de forma a se especializarem na sua produção, garantindo assim maior qualidade dos produtos comercializados. Ainda que essa garantia de qualidade seja virtual, ou seja, não é uma relação direta à diminuição de variedades cultivadas, envolvendo múltiplos e complexos aspectos, o discurso foi incorporado por alguns agricultores assentados, notadamente aqueles que possuíam uma melhor estrutura de produção e que não tinham o PAA como principal mercado, nem apenas esse. Na entrevista com os representantes da Coaf, eles indicaram que um número máximo de variedades a serem cultivadas, de forma que fosse possível administrar um sistema de produção visando o aumento da qualidade da produção, seria quatro. Pois

exatamente o mesmo número de variedades foi indicado por três agricultores entrevistados, quando questionados sobre as mudanças que gostariam de fazer em seus sistemas de produção. Outros ainda indicaram que pretendem diminuir o número de variedades, especializando-se em algumas de maior valor, diminuindo assim também, esperavam, a mão-de-obra.

De qualquer forma, a maior parte dos agricultores se mostrou seguro na manutenção de uma variedade maior de produtos, principalmente porque possuíam outros mercados que demandavam essa variedade. Houve também quem dissesse que quanto maior a diversidade, menor a dependência de um único produto, que poderia deixar de ser demandado pelo mercado convencional, no qual não existiria estabilidade para o agricultor familiar.

O importante aqui é atentar para o fato de que mudanças nos sistemas de produção, que implicam em aumento ou diminuição da variedade de produtos cultivados, têm implicações diretas em outros aspectos relacionados à qualidade de vida das famílias de agricultores, como, por exemplo, a segurança alimentar dessas famílias, a renda auferida a partir da comercialização e a organização do trabalho. Nenhuma das famílias entrevistadas contratava trabalho assalariado, contando apenas com a participação dos membros da família. Assim, orientações técnicas não são meros incentivos e mudanças nos sistemas de produção não são simples consequências dessa ação.

A definição das variedades a serem cultivadas e, em última instância, o desenho dos sistemas de produção, passam por diversos aspectos, inclusive o mercado. Um mercado estável confere segurança à decisão do agricultor de investir em determinado ou determinados produtos. Muitas vezes os agricultores se referiram ao PAA como um “mercado” estável, muito por conta da garantia da compra (ainda que não viesse acompanhado da garantia do pagamento num prazo razoável, no caso de Araras), mas não se observou o PAA sendo capaz, no município, de dar segurança ao agricultor no momento de definir quais produtos vai plantar. Com exceção das verduras, cuja demanda no programa era alta, os agricultores se mostraram reticentes em investir em outras culturas que possuem ciclo de produção maior, como alguns legumes, raízes e tubérculos, ainda que demandados e indicados pela Coaf e ainda que estes produtos apresentassem a vantagem de serem mais duráveis, permitindo uma busca, por mais tempo, de um comprador, e que tivessem um preço melhor.

*(...) assim que ele dá a orientação, eu gosto de plantar uma coisa assim. Que se eu não vender essa semana, espera pra outra semana. Que nem a beterraba, o*

*repolho, a cenoura... porque se eu não vender essa semana, eu não vou perder. Agora a folha assim, essas coisas, quando chega... porque às vezes ela aguenta hoje* (agricultor 7, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Os casos mais notáveis são a cenoura, a beterraba, mandioca e a batata doce. Praticamente todos os entrevistados querem plantar verduras, com exceção de um agricultor que investe na produção de tomate (o único do assentamento), pois já possuíam experiência, porque achavam mais fácil e porque têm o ciclo mais curto, permitindo visualizar o retorno mais rapidamente.



**Figura 6: Sistemas de produção dos agricultores assentados que participam do PAA em Araras, 2012.**  
Fonte: Acervo fotográfico do autor (2012).



**Figura 7: Sistemas de produção dos agricultores assentados que participam do PAA em Araras, 2012.**  
Fonte: Acervo fotográfico do autor (2012).

Apenas uma observação com relação às frutas: no PAA em Araras, Leme e Conchal, as principais frutas comercializadas eram a laranja, a tangerina e a banana. Os agricultores assentados que possuíam esse tipo de produção eram aqueles que já possuíam pés antes do início do PAA. O caso exemplar eram os pés de laranja e tangerina, muito por conta dos contratos estabelecidos entre as indústrias processadoras de suco e os agricultores familiares de toda a região, incluindo os assentados, visto que a região de Araras é tradicional produtora de citrus, além da cana de açúcar (QUINTAS, 2011).

Em síntese, os principais produtos comercializados no PAA em Araras pelos agricultores assentados eram as verduras<sup>19</sup>, mas também alguns legumes e frutas. Segue a lista do que foi encontrado durante as entrevistas, às quais se seguiam visitas aos sistemas de produção relacionados às entregas para o PAA, e na entrega: agrião, alface, almeirão, cebolinha, chicória, coentro, couve, espinafre, mostarda, repolho, rúcula e salsa (verduras); abobrinha, brócolis, couve-flor, jiló, pimentão, tomate e vagem (legumes); abacate, banana, laranja, limão, manga e tangerina (frutas); batata doce, beterraba, cenoura e mandioca (raízes e tubérculos).

---

<sup>19</sup> Os agricultores dizem “folhas” ou “folhosas”.



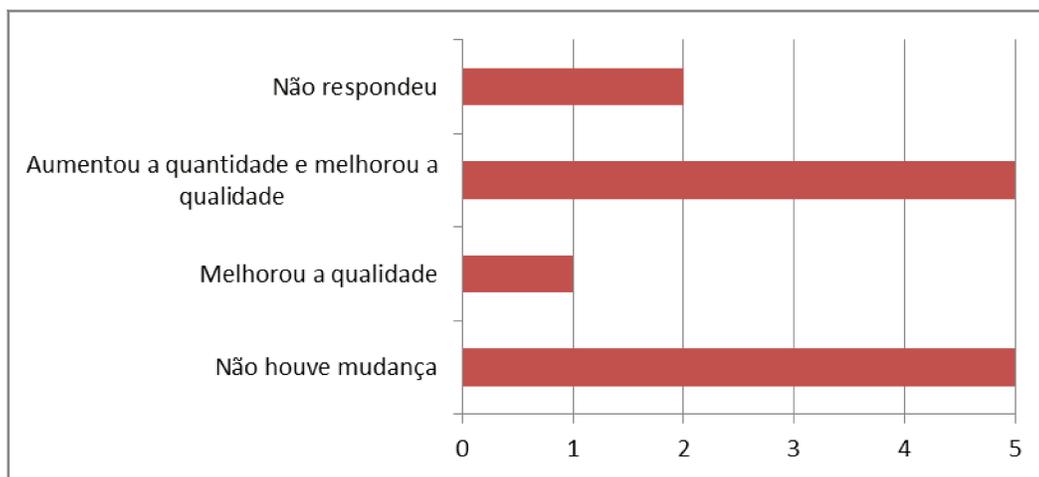
**Figura 8: Variedade de produtos entregues para o PAA em Araras.**  
Fonte: Acervo fotográfico do autor (2012).

Foi interessante observar como quase todos os agricultores entrevistados estavam efetivamente investindo em verduras, seguidos, em menos número, pelos legumes.

A grande motivação que apareceu para a produção de verduras era a rapidez da produção, mais do que a demanda das instituições. Os agricultores alegavam que são culturas

“fáceis” e “baratas”. Não a toa que praticamente todos os produtores de verduras para o PAA atestavam que incluíam esses itens em sua dieta e de sua família. Não se pode, contudo, creditar esse mérito ao PAA totalmente, dado que a maior parte dos agricultores assentados que participam do programa já tinham algum tipo de produção vinculada à horticultura anteriormente. De qualquer forma, alguns agricultores passaram a investir em horticultura a partir da oportunidade gerada pelo PAA e, com isso, houve a inclusão de outros itens na dieta da família.

Dessa forma, pode-se dizer que o PAA tem um papel importante na segurança alimentar das famílias assentadas, seja pela inclusão de itens importantes da dieta na alimentação da família, seja pela manutenção desses itens, a partir do momento em que a produção dos mesmos passa a ser feita no lote. Quando da aplicação do questionário, das 13 famílias participantes do PAA, 6 tiveram sua alimentação alterada positivamente por causa do programa. Para a maior parte delas, foi possível, a partir do início da participação no programa aumentar a quantidade de comida das refeições e a qualidade da alimentação como um todo. Para outras 5 famílias, não houve mudança nesse aspecto.

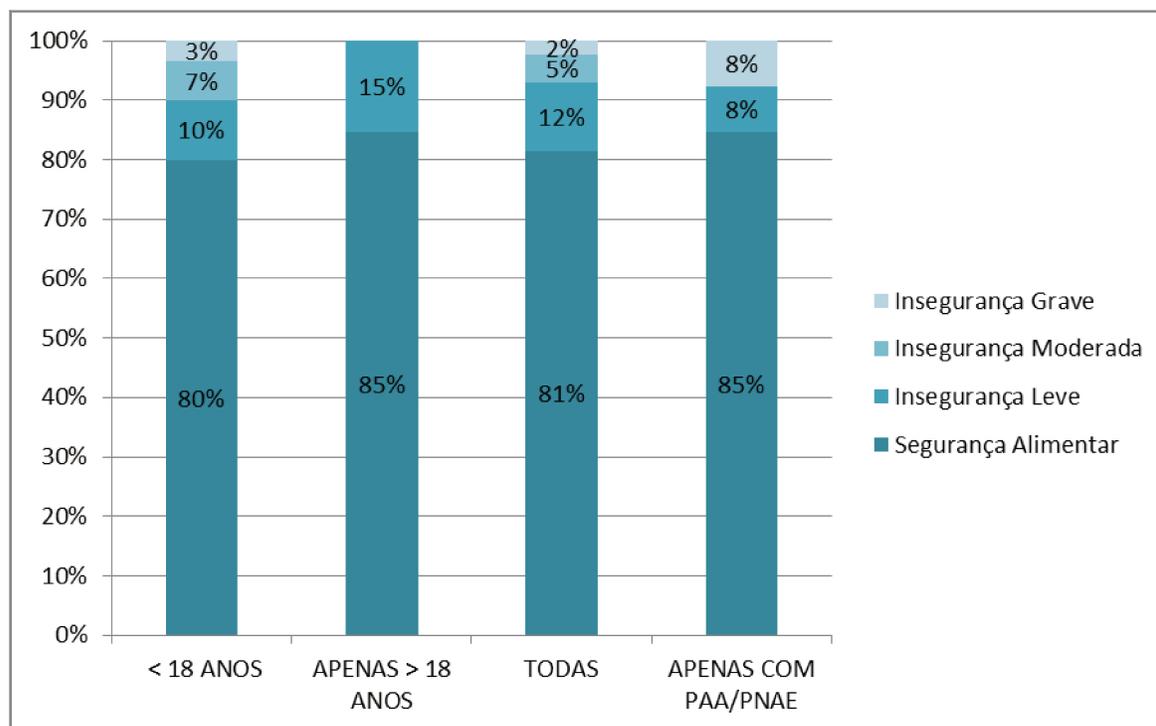


**Figura 9: Implicações sobre a quantidade e a qualidade da alimentação de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012.**

Fonte: ANDRADE, OLIVEIRA e OLIVEIRA (2012).

Ainda sobre a segurança alimentar das famílias, é preciso fazer uma distinção entre as que na época da aplicação do questionário possuíam membros com menos de 18 anos de idade das que não possuíam. Essa distinção é importante porque traduz estratégias diferenciadas das famílias diante de situações de insegurança alimentar. A EBIA possui questões complementares para as famílias com menores de 18 anos e a pontuação para determinação

das faixas (segurança alimentar, insegurança leve, insegurança moderada e insegurança grave) nesses dois grupos é diferente. Na Figura 10, são comparadas as situações de (in)segurança alimentar de todas as famílias pesquisadas que possuíam menores de 18 anos com as que não possuíam menores de 18 anos e com as que acessavam o PAA.



**Figura 10: Segurança e insegurança alimentar das famílias com membros menores de 18 anos, famílias com apenas membros maiores de 18 anos e famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012.**

Fonte: ANDRADE, OLIVEIRA e OLIVEIRA (2012).

De forma geral, os grupos considerados possuíam um bom nível de segurança alimentar (80% ou mais), se comparados com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2010), que encontrou uma situação de segurança alimentar em não mais do que 65% dos domicílios rurais pesquisados. Na comparação entre os grupos, porém, a prevalência de famílias em segurança alimentar é menor entre as que possuíam membros com menos de 18 anos (80%) do que as compostas somente por maiores de 18 anos. A explicação pode residir, em parte, no fato de que, nas famílias com menores de 18 anos, existem menos braços de trabalho em comparação ao número total de moradores do que nas famílias que só possuem membros com 18 anos ou mais.

Casos de insegurança alimentar moderada e grave só foram registrados em famílias com menores de 18 anos, o que é bastante preocupante uma vez que essas famílias estão

sujeitas a situações de risco no que se refere à qualidade inadequada da alimentação (insegurança moderada, 7%) ou de quantidade insuficiente de alimentos (insegurança grave, 3%). Tal risco não se observou no grupo das famílias que possuem apenas membros com 18 anos ou mais. Nesse grupo, o nível de segurança alimentar sobe para 85% e o da insegurança (apenas leve) cai para 15% (ANDRADE, OLIVEIRA E OLIVEIRA, 2012).

Se compararmos esses números com o grupo das famílias que participavam do PAA – que em sua grande maioria (10 famílias ou 77%) possuíam membros com menos de 18 anos – verificamos que estes se encontravam numa situação semelhante ao grupo das famílias sem menores de 18 anos no que se refere à segurança alimentar (85%). Porém, no que se refere à insegurança, destaca-se a existência de um caso de insegurança alimentar grave, o que corresponde à situação de fome.

As decisões sobre inclusão ou exclusão de um produto do sistema de produção levam em conta, portanto, e ainda que subjetivamente, a segurança alimentar da família, que passa a ter preferência sobre a permanência ou não de determinado produto. De forma geral, a segurança alimentar da própria família produtora não tem sido foco das pesquisas sobre o PAA, o que é fundamental, dados os objetivos do mesmo e dada a realidade dos assentamentos rurais no Brasil hoje no que tange à segurança alimentar.

Por fim, sobre a Coaf, existia uma divergência quanto ao local de entrega dos produtos. Na situação estudada, os produtos eram entregues no barracão da área III, estrutura sob a administração da Associação “Terra Boa”, porém havia um movimento, por parte da Coaf, de mudar esse local de entrega primeiramente para um outro barracão, conhecido como “barracão do agronegócio”, pertencente à prefeitura de Araras e localizado, segundo os agricultores entrevistados, “do outro lado da cidade”.

*Tem que atravessar a cidade inteira... é longe, viu. É longe mesmo, bem longe* (agricultor 1, assentamento Araras II, junho de 2012).

*Duas, três viagens... e outra, vai precisar de carroça, de trator, vai dificultar* (agricultor 1, assentamento Araras II, junho de 2012).

A motivação dessa mudança seria que nesse outro barracão poderiam ser feitos investimentos para o processamento dos produtos entregues, a fim de lhes agregar valor, e para a instalação da Casa do Mel, projeto já em andamento e carente de espaço para se concretizar. Posteriormente, devido à dificuldade de liberação para uso do “barracão do

agronegócio”, que já se encontrava ocupado, a Coaf requereu do Itesp a concessão de uso de um barracão localizado na área I, alegando que o barracão da área III não era adequado para as entregas pois possuía os portões muito estreitos, dificultando a manobra dos veículos responsáveis pelo transporte dos produtos.

Atente-se que antes de tudo isso, ou seja, da tentativa de mudar o local da entrega das mercadorias, a Coaf requereu junto à Associação “Terra Boa” a concessão de uso do barracão da área III. Em assembleia do assentamento, porém, foi decidido que o barracão possuía uso múltiplo e não devia ser administrado por uma entidade que tinha comprometimento apenas com um programa relacionado ao assentamento, o PAA, e não com o restante das atividades a ele concernente, como reuniões, festas etc. Dessa forma, as entregas poderiam continuar acontecendo nesse barracão, inclusive porque beneficiava os agricultores assentados – e os não assentados, que se localizavam em bairros próximos, também – mas o espaço permaneceria sob a administração da Associação “Terra Boa”.

A Associação “Terra Boa” se mostrou disposta a desenvolver projetos de reforma no barracão de forma que este pudesse contemplar o desenvolvimento de atividades de agregação de valor dos produtos entregues para o PAA, o que estava em andamento, tanto através do orçamento participativo do município quanto de outras fontes de financiamento, incluindo verbas parlamentares. Ainda assim, a Coaf tinha como prioridade buscar um espaço autônomo para a entrega dos produtos do PAA, o que alguns agricultores assentados, notadamente os ligados à Associação “Terra Boa”, enxergavam como uma tentativa de distanciamento entre os agricultores assentados e o programa. Existia o receio que, a partir de uma eventual mudança de espaço, somente permaneceriam entregando produtos para o PAA os agricultores mais bem sucedidos, já que os que possuíam menos estruturas passariam a receber ainda menos atenção por parte da Coaf.

Outro aspecto que determinava as decisões sobre a configuração dos sistemas de produção era a possibilidade de **comercialização** dos produtos em outros canais que não o PAA. Assim, existiam dois outros canais que serviam de referência para os agricultores assentados: os supermercados e a venda na rua (direta ao consumidor). Para cada um desses canais existe uma forma de produção e de embalagem dos produtos mais adequada e os agricultores procuram levar isso em consideração. Enquanto para atender os supermercados o

ideal é especializar-se em poucos produtos e produzi-los em grande quantidade, para a venda na rua o mais importante é a variedade de produtos.

*Só plantei isso porque se num tivesse lugar pra entregar, num plantava não, porque... pra você entregar no mercado, vixe!* (agricultor 9, assentamento Araras II, setembro de 2012).

*Se você for entender o meu caso, porque eu trabalho com variedade. Por quê? Porque eu vendia na rua* (agricultor 4, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Percebe-se, assim, a importância do planejamento e do conhecimento sobre o mercado para poder determinar qual a melhor estratégia a ser adotada. De todo modo, os agricultores assentados que entregam para o PAA possuem, justamente, essa experiência prévia no mercado. O PAA foi, digamos assim, um canal alternativo que surgiu para eles, de forma que se adaptaram realizando pequenas alterações nos sistemas de produção, seja no tamanho seja na variedade de produtos. De todo modo, esses agricultores, que são a maioria dos que entregam no PAA, dizem que a maior parte de sua produção, ao que corresponde também a maior renda, está destinada para outros canais de comercialização que não o PAA, e que já existiam anteriormente. É comum ouvir que os produtos entregues para o PAA são “o que sobra” ou que entregam para o PAA “quando dá”.

*Na verdade eu nem penso tanto ali entendeu... aí pra mim eu tenho mercado fora, entendeu, eu participo ali tudo como um apoio...mas o meu eu vendo mais lá fora* (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).

*O que não dá pra entregar no mercado, aí a gente entrega aqui* (agricultor 5, assentamento Araras III, setembro de 2012).

Não obstante, existem aqueles agricultores assentados que efetivamente começaram a produzir produtos especialmente por causa do PAA, ainda que minoria. Dentre esses, ainda, verifica-se que já existia alguma atividade produtiva no lote e, com o PAA, continuam sendo a atividade principal, a atividade geradora da maior parte da renda da família.

Verificou-se que o PAA, em Araras, não foi capaz, nesses dois anos, de incluir os agricultores assentados que estão em pior situação, ou seja, aqueles que pouco ou nada produzem e que existem no assentamento. Ao contrário, nesses anos iniciais, foram favorecidos os agricultores que já possuíam alguma experiência na produção de verduras e

legumes, principalmente, seguidos daqueles que já possuíam frutíferas e daqueles que possuíam alguma atividade que poderia dar suporte para investimentos em uma atividade nova, como a horta.

Essa constatação está intimamente relacionada à ausência de um serviço de assistência técnica e de uma extensão rural que esteja comprometida com o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis nos assentamentos rurais. Fato é, por exemplo, que orientações pontuais dadas pelos representantes da Coaf sobre o que deve ou não ser produzido em maior ou menor quantidade para as entregas do PAA são reconhecidas como “assistência técnica”.

*Ele [o representante da Coaf] falou “olha, preciso de muita cenoura e muita beterraba” e a turma não quer plantar. Falei “deixa que eu planto”, então eu vou plantar isso aí, entende? Eu planto hoje um tanto, daí quinze dias planto mais um tanto e vou plantando... eu prefiro assim do que aumentar, minha horta do jeito que tá ali num é grandona e também num é pequena (agricultor 9, assentamento Araras II, setembro de 2012).*

Tais intervenções têm implicações importantes nos sistemas de produção e, dessa forma, na segurança alimentar das famílias e nas estratégias de comercialização que serão adotadas. Ao mesmo tempo, essas intervenções não possuem vínculo e tampouco comprometimento com a Pnater, mas são as únicas referências disponíveis. Por exemplo: grande parte dos agricultores diz que foi orientada pelo representante da Coaf a diminuir a variedade de produtos e a investir em legumes e menos em verduras, dado que existe demanda para tal. Isso na verdade confirma aquilo que foi observado na entrevista realizada com o próprio representante da Coaf. As implicações dessa diminuição da variedade de produtos são diversas, como já comentado. O investimento em legumes (como o tomate, a abobrinha, o pepino, a vagem, o pimentão, o jiló) é, de fato, uma oportunidade comercial, mas os agricultores reclamam que são culturas mais demoradas e mais “difíceis”, pois mais exigentes em cuidados e mais suscetíveis a pragas. Assim, uma orientação simples e que está amparada nas demandas das instituições beneficiadas possuem implicações importantes nos sistemas de produção das famílias assentadas que, em última instância, devem participar do PAA com vistas a se inserirem no mercado, em outros canais de comercialização que, por sua vez, têm demandas específicas.

Sendo assim, essa Ater “informal” e as demandas das instituições beneficiadas pelo PAA também compõem os aspectos que influenciam em maior grau as decisões que são

tomadas pelos agricultores sobre os seus sistemas de produção. Por fim, o trabalho. Se existe mão-de-obra disponível na família e se existe a possibilidade, ou ao menos a abertura, para a contratação de pessoas de fora ou para a realização de parcerias, isso influencia no sistema de produção que será adotado. Maior ou menor, mais ou menos intensivo, mais ou menos diversificado etc. Mesmo para aqueles que não buscam outros canais de comercialização além do PAA e possuem recursos para investir na produção, é possível realizar contratos de parcerias, seja com membros da própria família ou pessoas externas ao assentamento, ao adquirir uma nova cota do PAA, possibilitada pela aquisição de uma nova DAP.

O trabalho nos sistemas de produção relacionados ao PAA podem envolver todos os membros da família. A presença do homem chefe da família é marcante, mas as mulheres se envolvem em todas as etapas, ainda que não apareçam em grande número na data da entrega no barracão. Existem jovens que também participam, mas para esses a possibilidade de um emprego na cidade ainda parece mais promissora, segundo os pais. Assim, é comum que esses jovens estejam auxiliando a atividade produtiva em períodos mais curtos, como os fins-de-semana, ainda que se encontrem aqueles que já fazem da atividade produtiva no lote o seu meio de vida. Foi encontrado um caso de uma jovem que voltou para trabalhar no lote por causa do PAA e passou a investir na produção de verduras e legumes. De qualquer forma, essa jovem já contava com o apoio dos pais, que exercem outra atividade produtiva no lote que garante a renda da família.

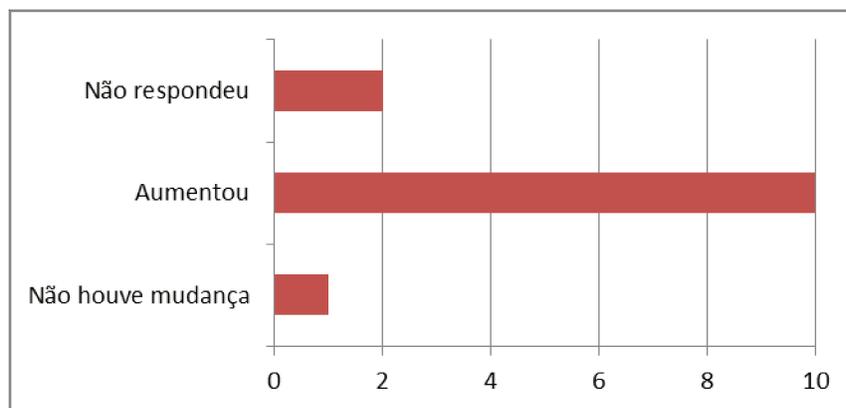
Sobre o PAA em Araras, os agricultores entrevistados foram unânimes em fazer uma avaliação geral positiva. Todos acharam que trata de um programa importante e necessário e acreditavam que iria melhorar ainda mais. O principal ponto destacado pelos entrevistados era a venda garantida dos produtos. Mesmo para aqueles que entregavam seus produtos no mercado convencional (supermercados, venda direta na rua, feiras) e que contavam com o PAA como um complemento de sua renda, essa garantia oferecida pelo programa dava segurança para continuar produzindo.

*Qualquer outra cultura que você pega está de mal a pior, você pega milho está ruim... laranja, está péssimo... então, querendo ou não, [o PAA] é uma saída... pro pequeno agricultor (agricultor 1, assentamento Araras II, junho de 2012).*

*É porque é perto pra entregar e... e a gente... sabe que está plantando, sabe que vai entregar ali, né. Não precisa esquentar a cabeça 'onde eu vou entregar isso*

*aqui?’, ‘pra quem que eu vou vender?’ (agricultor 4, assentamento Araras II, julho de 2012).*

O aumento da renda também é apontado por todos os entrevistados como consequência da participação no PAA e isso, por si só, já é um aspecto que merece destaque numa avaliação sobre o programa. Apenas dois dos nove agricultores entrevistados disseram que ainda não houve aumento na renda, apesar de estarem certos disso, porque, em um caso, ele começou a entregar mercadorias havia três meses e o primeiro pagamento ainda não havia saído e, em outro caso, todo o lucro advindo da participação no PAA foi investido no sistema de produção. Esse aumento da renda já havia sido apontado anteriormente, conforme a figura 11.



**Figura 11: Implicações sobre a renda de famílias participantes do PAA. Assentamentos Araras I, II e III, município de Araras/SP, 2011/2012.**  
Fonte: ANDRADE, OLIVEIRA e OLIVEIRA (2012).

De qualquer forma, considerando todas as entrevistas, o impacto na renda sempre foi lembrado apenas depois da questão da venda garantida, o que nos propõe duas possibilidades: ou o complemento na renda, apesar de importante, não foi tão grande, ou o impacto na comercialização, a venda garantida, teve um significado maior para os participantes do PAA. Essa segunda possibilidade parece estar mais relacionada com a realidade do PAA em Araras. Os agricultores se mostraram animados por fazerem parte de uma rede comercial. Contribui para isso o fato dessa rede comercial ser a do próprio município (e, no caso de alguns, dos municípios vizinhos) e das pessoas beneficiadas pelos alimentos entregues estarem em situações de vulnerabilidade.

As mudanças nos sistemas de produção proporcionadas pela participação no PAA também são um ponto positivo de grande relevância. Ainda que não esteja havendo um

acompanhamento técnico em consonância com os aspectos apontados pela Pnater, os agricultores estão produzindo mais e cada vez com melhor qualidade.

*Nossa, está melhor. Cada produtor está se encaixando mais no programa, eu acho pelo menos, nossa. No começo, eles catavam limão que caía no chão e entregavam (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).*

Existe também, atrelado a isso, um incentivo à produção, praticado, em alguns casos, pela Coaf, e, em outros, pelos próprios assentados. Revela-se uma preocupação dos assentados em fazer o programa dar certo e, mais do que isso, em fazer com que a participação de todos seja a melhor possível. A inclusão de agricultores que pouco ou nada plantavam parece animar os outros agricultores. Nesse sentido, cria-se a oportunidade de uma organização dos agricultores que não é institucional e tampouco informal, mas subjetiva e importante para a sustentação do PAA em Araras.

*Eu acho que o convívio entre um e outro, sabe... convivência ali [no barracão]... às vezes, eu chego e dou duro porque quem incentivou a levar lavadinho e embalado fui eu (agricultor 3, assentamento Araras II, junho de 2012).*

O último ponto positivo destacado é a proximidade do barracão de entrega dos produtos, o que beneficia a todos. Assim, a mera sugestão da troca do lugar da entrega suscitou um descontentamento geral nos agricultores. Alguns disseram que não participariam mais e os que continuariam disseram que a situação ficaria mais difícil. A troca de experiências, que ocorre no momento da entrega, também poderia ser afetada e, nesse sentido, o apoio mútuo entre os agricultores que ajuda a desenvolver o programa.

O atraso no pagamento das mercadorias foi apontado como o principal problema enfrentado pelos agricultores em sua participação no PAA. Esse fator afetou principalmente os menos estruturados em termos de produção, que se sentiam impossibilitados de investirem mais na produção, inclusive para disporem de mais mercadoria para o PAA.

Em seguida, para os menos estruturados, vem a questão dos preços pagos pelos produtos, que afirmaram ser baixos. Uma melhor remuneração pela pequena quantidade de produtos que entregavam traria, disseram, uma condição mais adequada para o aumento da renda e a melhoria do sistema de produção. Já para os mais estruturados, os que mais produziam, o fator que apareceu em segundo lugar como um aspecto negativo do PAA em Araras era o valor da cota (R\$4.500,00). Disseram que seriam capazes de produzir mais a fim

de contemplar uma cota maior. Em alguns casos, resolveu-se essa demanda com a liberação de mais de uma DAP por lote, o que foi possibilitado pela celebração de contratos de parceria entre o assentado titular do lote e um parente próximo, geralmente o filho ou a filha. Ainda assim, existiam casos de lotes com duas DAP cujos titulares gostariam que a cota fosse maior.

A seguir, pode-se citar a falta de planejamento da produção como um ponto negativo importante, relacionado com a mudança nos sistemas de produção e também com a ausência de um serviço de Ater. Alguns agricultores responderam ao estímulo dado para produzirem, mas não possuíam uma clareza da quantidade que deveriam produzir e tampouco da distribuição dessa quantidade no tempo. Nas entrevistas, pareceu que os agricultores iam produzindo de acordo com noções próprias e acreditavam que, caso houvesse muito produto, iriam conseguir colocar tudo no PAA ou então no mercado convencional. A solução deveria apontar menos para a produção de produtos menos perecíveis, para garantir uma flexibilidade de comercializar esses produtos em outros mercados, e mais no sentido de organizar um planejamento da produção entre todos os participantes, o que não é simples, de forma a dotar o agricultor de elementos que o possibilite decidir em quais produtos gostaria de investir. É óbvio que a autonomia do agricultor sobre seu sistema de produção é fundamental. Ainda que se estabeleçam relações do agricultor e seu sistema com o mercado, a autonomia deve ser preservada e fortalecida por ações voltadas para o desenvolvimento rural, como é o caso do PAA.

De qualquer forma, apesar de todas essas ressalvas, existia uma grande expectativa entre os agricultores assentados de que o programa melhoraria gradualmente, de forma que contavam com ele para o aumento de suas rendas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o percurso teórico-metodológico da presente pesquisa, elaboraram-se as considerações finais a seguir de forma a concluir uma análise do PAA em Araras que levasse em conta o aspecto *público* do programa, os objetivos do programa e a própria realidade estudada nos assentamentos Araras I, II e III.

Enquanto política pública, o PAA pode encontrar, em nível local, fatores políticos e econômicos que vão concorrer para definir seu alcance e sua eficiência. Interesses particulares dos diversos grupos envolvidos e a disponibilização de recursos financeiros contribuem para que a criação de consensos sobre a operacionalização do PAA seja um percurso cheio de obstáculos. Assim, o processo de criação de uma política pública e o seu conteúdo dizem muito sobre o processo político, social e econômico de uma sociedade e também sobre o governo. Mas a operacionalização, os desdobramentos e os impactos dessa política vão confirmar, ou não, o caráter público da política.

Em Araras, o caráter inovador e transformador do PAA não encontrou uma contrapartida institucional capaz de operacionalizá-lo tendo como meta o cumprimento dos objetivos do programa. Tanto a Associação “Terra Boa” quanto a Coaf não foram capazes de, até o momento, conferir solidez às ações no âmbito do PAA. No caso da Associação “Terra Boa”, não deram continuidade ao programa. Quanto à Coaf, não possuíam planejamento para o cumprimento dos objetivos do PAA. Se um dos objetivos das políticas públicas é diminuir as diferenças sociais, isso não parece estar ocorrendo de forma homogênea nos assentamentos de Araras. Apesar de haver a inclusão de agricultores em situação mais frágil, em termos produtivos e financeiros, os que mais se beneficiaram do programa foram aqueles que já se encontravam em uma situação “privilegiada” nos assentamentos.

Dessa forma, constata-se a necessidade de estabelecer, em Araras, mecanismos efetivos de controle social do PAA. Já foi instalado um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Comsea (Prefeitura Municipal de Araras, 2012) no município que, até o período abordado na presente pesquisa, não havia sido capaz de estabelecer um diálogo com a Coaf no sentido de contemplar mecanismos de transparência e abertura na gestão da

política pública<sup>20</sup>. Assim, não basta informar sobre as decisões, é preciso proporcionar a participação dos assentados e demais agricultores familiares fornecedores de produtos para o PAA de Araras nas decisões relativas à operacionalização do programa no município.

Se entendêssemos o caráter público do PAA como o atendimento, principalmente, das demandas relativas à segurança alimentar, com o fornecimento de alimentos a grupos sociais em situação de vulnerabilidade – mais do que o atendimento, de forma complementar e equilibrada, dos aspectos agrícolas e agrários envolvidos pela participação dos agricultores familiares, como já mencionado por Delgado, Conceição e Oliveira (2005) – podemos dizer que, em Araras, o programa cumpre seu papel. Porém, entendemos que o PAA deve ir além disso, ou melhor, não deve se resumir a isso. Existe uma demanda social, por parte dos agricultores familiares, incluindo assentados da reforma agrária, por ações que ultrapassem a mera viabilização de sua permanência enquanto tal. A participação no mercado, a autonomia, o acesso aos serviços básicos e a disponibilização de instrumentos para o desenvolvimento da produção estão na pauta das reivindicações. Qualquer política pública que atinja os agricultores familiares deve ter um comprometimento com estes e outros aspectos relacionados ao desenvolvimento rural tal como abordado pela Pnater. O PAA, pela importância que possui, não poderia desconsiderar essa realidade e transformar a participação dos agricultores em meros fornecedores de alimentos. Pode-se dizer que essa é a visão que prevalecia em Araras.

Um dos objetivos do PAA, “o incentivo à agricultura familiar, através da criação de um mecanismo de compra institucional” foi contemplado em Araras de forma literal e limitado, pois não passou de um incentivo. Ainda que tenha havido mudanças importantes, como aumento e melhoria da qualidade da produção e o aumento da renda dos agricultores, não houve um processo de emancipação dos agricultores no sentido de buscarem estabelecerem-se independentes do programa e tampouco um planejamento que visasse a manutenção de sua autonomia sobre seus sistemas de produção.

Tomando como referência a visão de que o PAA deveria servir para o fortalecimento da agricultura familiar, em especial dos produtores mais fragilizados<sup>21</sup>, menos estruturados em

---

<sup>20</sup> Em agosto de 2012 foi eleito, no âmbito do Comsea, um grupo de acompanhamento do PAA em Araras cujo coordenador é representante da Associação “Terra Boa” dos assentamentos Araras I, II e III.

<sup>21</sup> A legislação se posiciona a favor da priorização do atendimento ao segmento mais fragilizado da agricultura familiar através do artigo 16 da lei 12.512, de 14 de outubro de 2011.

termos de produção, que produzem efetivamente menos e que têm dificuldade de agregar valor à sua produção, avalia-se que o programa não cumpriu ainda o seu papel em Araras. É possível que a inclusão de mais agricultores no programa possa contribuir para o avanço nesse aspecto. Os desafios, porém, são grandes e incluem o acesso à água e o atendimento por parte de um serviço de Ater a todos os lotes. Dessa forma, é fundamental que o serviço de Ater oficial, a cargo do Itesp, esteja diretamente envolvido nas ações relacionadas ao PAA nos assentamentos.

Contemplando os aspectos relacionados à comercialização dos produtos da agricultura familiar, a “garantia de venda”, nem todos os problemas dos agricultores estão resolvidos. Claro que o PAA não pode ser responsabilizado pela observação de todos os problemas e é justamente essa acomodação que não pode existir. Ou seja, mesmo com o PAA, problemas mais antigos persistem e são limites ao desenvolvimento não apenas do Programa mas dos assentamentos de forma geral. Além disso, a própria questão da comercialização não está resolvida, quando verificamos que aqueles que possuem acesso ao mercado convencional são aqueles que já faziam isso.

Sobre a relação dos agricultores assentados com a Coaf, há que se esclarecer que o GGPAAs determinou que devem ser priorizadas as organizações fornecedoras de produtos para o PAA que tenham em seu quadro social beneficiários fornecedores *prioritários*, como o são os assentados da reforma agrária. Ainda que não exista outra organização no município em condições de abrir concorrência com a Coaf no âmbito do PAA, deve se observar essa determinação do GGPAAs como uma recomendação de que os mecanismos de participação, abertura (para a tomada de decisões) e transparência sejam contemplados e incluam os beneficiários fornecedores. Assim, é preciso criar mecanismos que permitam aos agricultores assentados participarem das decisões da Coaf, ou de qualquer outra organização que assuma a responsabilidade pela operacionalização do PAA no município, relativas ao programa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L.M.M.C.; FERRANTE, V.L.S.B. Programas de segurança alimentar e agricultores familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. In: **Anais do 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober)**, Porto Alegre, 2009.

ANDRADE, F.R.P.; OLIVEIRA, J.T.A.; OLIVEIRA, E.S. Implicações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos assentamentos rurais de Araras/SP. In: **Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober)**, Vitória, 2012. Disponível em: <<http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.2>> Acesso em 15/12/2012.

ANTUNES, M.V.M.; HESPANHOL, R.A.M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**, v.2, n.33, p. 101-122, 2011.

BERGAMASCO, S.M.P.P.; OLIVEIRA, J.T.A.; JUNQUEIRA, K.M. Assentamentos rurais: organização e adaptação a novas tecnologias de produção. In: **Anais do XXXI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Ilhéus, 1993.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987, 173p.

BRASIL. **Decreto 4.772/03**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4772.htm)> Acesso em 01/02/2012.

BRASIL. **Lei 10.696/03**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)> Acesso em 22/02/2012.

BRASIL. **Decreto 5.873/06**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5873.htm)> Acesso em 01/02/2012.

BRASIL. **Lei 11.718/08**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm)> Acesso em 22/02/2012.

BRASIL. **Lei 11.775/08**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11775.htm)> Acesso em, 22/02/2012.

BRASIL. **Decreto 6.959/09**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm)> Acesso em 01/02/2012.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1)> Acesso em 22/02/2012.

BRASIL. **Decreto 7.775/12**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm)> Acesso 12/10/2012.

CARNIELLO, M.F.; VALNIER, A.; RICCI, F. A contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar de Rondônia. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

CARVALHO, Y.M.C. de. Os assentamentos de reforma agrária no Estado de São Paulo e a crise econômica nacional. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 17-37, 1994.

CENTRO DE PESQUISAS METEOROLÓGICAS E CLIMÁTICAS APLICADAS À AGRICULTURA (CEPAGRI). **Clima dos municípios paulistas**, s/d. Disponível em <<http://www.cpa.unicamp.br/outras-informacoes/clima-dos-municipios-paulistas.html>> Acesso em 23/01/2012.

DELGADO, G.C. *et al.* **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar**. Texto para discussão 1145. Brasília: Ipea, 2005.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS (DESER). **Boletim no. 176**: O Pronaf no Governo da Presidente Dilma; Trajetória do PAA; Conjuntura do Milho e Código Florestal Brasileiro. Curitiba: DESER, 2011.

DINIZ, J.A.F. **Organização agrária do município de Araras**. Rio Claro: Unicamp, 1968 (Tese de doutorado)

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

DUFUMIER, M. **Les projets de developpement agricole**: manual d'expertise. Paris: Éditions Karthala, 1996, 354p.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo**, s/d. Disponível em <<http://www.sigrh.sp.gov.br>> Acessado em 23/01/2012.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Projeto Lupa**: Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em <<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa>> Acesso em 22/02/2012.

GARSON, G.D. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. In: VILLANUEVA, L.F.A. (edición) **El estudio de las Políticas Públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 2003. 281p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>  
Acesso em 22/02/2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> Acesso em  
22/02/2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – Segurança Alimentar: 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, 188p.

ITANI, M.R. **A interface rural-urbana dos assentamentos rurais no Estado de São Paulo: um estudo de caso em Araras/SP**. São Paulo: USP, 2005.

LASSWELL, H.D. La concepción emergente de las ciencias de políticas. In: VILLANUEVA, L.F.A. (edición) **El estudio de las Políticas Públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 2003. 281p.

LEBART, L.; MORINEAU, A.; PIRON, M. **Statistique exploratoire multidimensionnelle**. Paris: Dumod, 1995, 439p.

MAGINI, C.; CHAGAS, R.L. Microzoneamento e diagnóstico físico-químico do Ribeirão das Araras-SP. **Geociências**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 195-208, 2003.

MALUF, R.S.; MENEZES, F.; VALENTE, F.L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, Campinas, vol. 4, p. 66-88, 1996.

MARINHO, M.M.; FIALHO, M.A.V. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA) e a ampliação de mercados regionais: o caso da Cooperativa Regional da Reforma Agrária Mãe Terra Ltda. – COPERTERRA – RS. In: **Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober)**, Vitória, 2012.

MARTINS, S.P.; CAVALCANTI, L.I. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

MATTEI, L.F. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): percepções de atores sociais do estado de Santa Catarina. In: **Anais do XLV Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober)**. Londrina, 2007. 2007. SOBER.

MATTEI, L.F. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

MAZOYER, M. et al. **Sistemas de producción campesinos: conceptos y resultados**. Santiago: Grupo de Investigaciones Agrarias Academia de Humanismo Cristiano, 1988 (Série Agricultura y Sociedad).

MENEZES, F. **Segurança alimentar: um conceito em disputa e construção**. Rio de Janeiro: Ibase, 2001, 23p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Rotas das cidades**, s/d. Disponível em <<http://www.rotasdascidades.com.br>> Acesso em 23/01/2012.

OLIVEIRA, J. B.; MENK, J. R. F.; BARBIERI, J. L.; ROTTA, C. L.; TREMONCOLDI, W. **Levantamento Pedológico Semidetalhado do Estado de São Paulo: Quadrícula de Araras**. Campinas: Instituto Agrônômico, 1982. 180p.

OLIVEIRA, J.T.A. et al. Reforma agrária e segurança alimentar: do combate à fome à promoção da agricultura familiar no Pontal do Paranapanema. In: JORNADA DE ESTUDOS EM ASSENTAMENTOS RURAIS, 3., 2007, Campinas. **CD...** Campinas: Feagri/Unicamp, 2007, p. 1-15.

PEREIRA, A.R.; ANGELOCCI, L.R.; SENTELHAS, P.C. **Agrometeorologia: fundamentos e aplicações práticas**. Guaíba: Agropecuária, 2002, 478p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAS. **Conheça um pouco da história de Araras**. Disponível em < <http://www.araras.sp.gov.br/historia/>> Acesso em 12/07/2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAS. **Comunicado COMSEA no. 02/2012**. Disponível em < <http://www.araras.sp.gov.br/publicacoes/2012/outubro/241012.pdf>> Acesso em 12/02/2013.

QUEIROZ, M.I.P. Relatos orais: do “indizível” ao “dizível”. In: VON SIMON, O.M. (Org.) **Experimentos com histórias de vida (Itália – Brasil)**. São Paulo: Vértice, 1988.

QUINTAS, D.A.C.; STOLF, R.; CASAGRANDE, J.C. Recuperação de matas ciliares na micro bacia do Ribeirão das Furnas no Município de Araras – SP. In: CONGRESSO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 2007, São Carlos. **Anais de Eventos da UFSCar**, v. 3, p. 1235, 2007.

QUINTAS, D.A.C. **História da agricultura no município de Araras (SP) e a caracterização da restauração da mata ciliar no Ribeirão das Furnas**. São Carlos: UFSCar, 2011(Tese de mestrado).

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999, 334p.

ROCHA, A.G.P.; CERQUEIRA, P.S.; COELHO, V.P. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v.1, n.1, 2007.

RODRIGUES, C.M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da políticas de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

SALGADO, R.J.S.F.; DIAS, M.M.; REIS, D.I. Caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Viçosa/MG: percepção dos gestores e organizações locais envolvidas em sua implementação. *In: Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober)*, Vitória, 2012.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília - DF, v. An.XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.

SEGALL-CORREA, A.M. et al. **(In)Segurança alimentar no Brasil**: validação de metodologia para acompanhamento e avaliação. Relatório Técnico, 2004. Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/validacao\\_brasil1.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/validacao_brasil1.pdf)> Acesso em 10/02/2012.

SEGALL-CORREA, A.M. *et al.* **(In)Segurança alimentar em famílias que vivem da agricultura familiar - Brasil, 2006**. Relatório de Pesquisa, 2006 (Edital CTAGRO/MCT/CNPq/MESA 01/2003 PROCESSO: No 503527/2003-3).

SOUSA, R.P.; VAITSMAN, J. (org.) **Cadernos de estudos**: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Brasília: MDS, 2007, 132p.

TÔSTO, S.G.; PEREIRA, L.C.; CARVALHO, J.P. de; MANGABEIRA, J.A.C. **Zoneamento de uso e cobertura dos solos do município de Araras**. Embrapa Monitoramento por Satélite e Embrapa Meio Ambiente, SP. 2010. (Documento Técnico).

VALLADARES, G.S.; AVANCINI, C.S.A.; TÔSTO, S.G. **Uso e cobertura das terras do Município de Araras**. Embrapa Monitoramento por Satélite, 2008 (Circular Técnica).

VILLANUEVA, L.F.A. Estudio introductorio. *In: VILLANUEVA, L.F.A. (edición) El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 2003. 281p.

WHITAKER, D.C.A.; DANTAS, A.; ANDRADE, E.A.; FIAMENGUE, E.C.; ARAÚJO, R.A.; MACHADO, V. A transcrição da fala do homem rural: fidelidade ou caricatura? *In: WHITAKER, D.C.A. Sociologia rural questões metodológicas emergentes*. Presidente Venceslau, São Paulo: Letras à Margem, 2002, 256p.

YASBEK, M.C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *In: São Paulo em perspectiva*, v.18, n.2, p. 104-112, 2004.

ZIMMERMANN, S.A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). *In: VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção*, Fortaleza, 2007.



## Apêndice A – Roteiro da entrevista com a COAF

1. Data
2. Cidade
3. Local
4. Horário de início
5. Horário de término

### Identificação do entrevistado

1. Nome completo
2. Idade
3. Instituição:
4. Há quanto tempo trabalha na instituição?
5. Qual seu cargo atual na instituição?
6. Qual a abrangência de atuação da instituição? (*Quais cidades*)
7. Qual a abrangência do seu trabalho? *idem*
8. Com qual público você trabalha?

### PAA

1. O público com o qual você trabalha acessa alguma modalidade do PAA?
2. Qual(is) modalidade(s) do PAA são operacionalizadas no município? E nos assentamentos?
3. Como e quando ocorreu a implantação do PAA no município?
4. Qual o valor do(s) convênio(s)?
5. Quais as entidades beneficiárias? Como são selecionadas?
6. A sua instituição é responsável pela operacionalização do PAA no município? Qual o papel dela?
7. Qual o seu papel na operacionalização do PAA?
8. Como se dá a organização do PAA nos assentamentos?
  - a. Qual(is) associações/cooperativas participam?
  - b. Quantas famílias participam?
  - c. Por que não há participação de mais famílias?
  - d. Como se dá a organização da produção entre as famílias participantes?
  - e. Quais os principais produtos comercializados?
  - f. Quando é a entrega dos produtos?
  - g. Como se organiza a logística da comercialização?
  - h. Quais instituições são atendidas?
9. Como são elaborados os preços dos produtos? Nesses preços estão contabilizados os custos com transportes dos produtos?
10. Quais as dificuldades de operacionalização do PAA no município?
  - a. Do lado das instituições responsáveis pela operacionalização
  - b. Do lado dos assentados
  - c. Do lado das instituições que recebem os produtos
11. Quais os pontos positivos do PAA no município?
12. Qual sua avaliação geral sobre o Programa?

13. Qual sua avaliação geral sobre o Programa no município?
14. O que deveria ser melhorado? Como isso poderia ser feito?

#### PNAE

1. O público com o qual você trabalha acessa o PNAE?
2. Como e quando ocorreu o início da compra de alimentos para a merenda escolar de agricultores locais?
3. Quais foram os atores responsáveis pelo movimento?
4. A sua instituição é responsável pela operacionalização do PNAE no município? Qual o papel dela?
5. Qual o seu papel na operacionalização do PNAE?
6. Quantas chamadas públicas foram publicadas?
7. Consideram os alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar como de melhor qualidade? Por quê?
8. Qual o número de escolas (rurais e urbanas) atendidas?
9. Qual o valor gasto na compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar?
10. Como se dá a organização do PNAE nos assentamentos?
  - a. Qual(is) associações/cooperativas participam?
  - b. Quantas famílias participam?
  - c. Por que não há participação de mais famílias?
  - d. Como se dá a organização da produção entre as famílias participantes?
  - e. Quais os principais produtos comercializados?
  - f. Quando é a entrega dos produtos?
  - g. Como se organiza a logística da comercialização?
  - h. Quais instituições são atendidas?
11. Quais as dificuldades de operacionalização do PNAE no município?
  - a. Do lado das instituições responsáveis pela operacionalização
  - b. Do lado dos assentados
  - c. Do lado das instituições que recebem os produtos
12. Quais os pontos positivos do PNAE no município?
13. Qual sua avaliação geral sobre o Programa?
14. Qual sua avaliação geral sobre o Programa no município?
15. O que deveria ser melhorado? Como isso poderia ser feito?

#### Sistemas de produção

1. A participação nos Programas implica em mudanças nos sistemas de produção das famílias? De que forma?
2. A forma de operacionalização dos Programas *impõe* mudanças nos sistemas de produção das famílias? De que forma?
3. Existe conflito entre a forma como as famílias produzem e como elas devem produzir para atender às demandas dos Programas? Por quê?
4. Quais produtos e quais tecnologias foram incorporados após o início da operacionalização dos Programas no município?
5. Houve algum incentivo para a produção orgânica/agroecológica?
  - a. Por parte de quem?
  - b. Algum agricultor demonstrou interesse? Quem?

- c. Alguém agricultor aderiu? Quem?
  - d. Existe certificação?
6. Há programas de incentivo à agroindustrialização dos produtos?

#### Segurança alimentar

1. Os Programas contribuem de alguma forma para a segurança alimentar das famílias assentadas? Como?
2. Os Programas contribuem de alguma forma para a segurança alimentar das famílias que recebem os produtos? Como?
3. A participação nos programas muda a alimentação das famílias?

#### Organização interna do trabalho

1. A participação nos Programas contribui para a fixação do homem no campo? Aumenta a oferta de trabalho nos assentamentos?
2. A participação nos Programas é uma alternativa de renda para a família? Aumenta a renda da família?
3. A participação nos Programas aumenta a área de produção das famílias? E a diversificação da produção?
4. Qual a participação dos jovens nas atividades produtivas do assentamento?
  - a. O PAA/PNAE incentiva uma maior participação dos jovens?
  - b. O PAA/PNAE contribui para a manutenção dos jovens no campo?
  - c. O PAA/PNAE contribui para a organização dos jovens?
5. Qual a participação das mulheres nas atividades produtivas do assentamento?
  - a. O PAA/PNAE incentiva uma maior participação das mulheres?
  - b. Quais as principais atividades produtivas em que há participação das mulheres?
  - c. O PAA/PNAE contribui para a organização das mulheres?
  - d. As mulheres participam das decisões relativas aos Programas?

#### Perguntas gerais

1. Você acha que as informações disponíveis sobre os Programas são suficientes? Como isso poderia ser melhorado?
2. A operacionalização incentivou a organização das famílias ou elas já estavam organizadas? De que forma?
3. Qual sua avaliação sobre a relação entre as famílias assentadas e as instituições responsáveis pela operacionalização dos Programas no município?
4. Qual sua avaliação sobre a organização das famílias assentadas? De que forma ela influencia no acesso aos Programas?
5. Como se dá o processo de escolha das famílias entre participar do PAA ou do PNAE?
6. Como é a participação das famílias que acessam os dois Programas?
7. Existe alguma relação entre o PAA/PNAE e o Pronaf? De que forma eles se complementam ou se anulam?

#### Contatos

Telefone, celular, e-mail.

Agradecer.

## **Apêndice B – Roteiro das entrevistas com agricultores**

1. Data
2. Cidade
3. Local
4. Horário de início
5. Horário de término

### Identificação do entrevistado

1. Nome completo
2. Idade
3. Lote/Assentamento:
4. Há quanto tempo vive no assentamento?
5. Qual sua principal ocupação atualmente?

### PAA

1. Você participa de alguma modalidade do PAA? Qual modalidade? Em qual cidade?
2. Desde quando participa?
3. Conte como foi sua participação desde o início: produtos que entregou, periodicidade, volume...
4. Quanto recebe por ano?
5. Como se dá a organização do PAA nos assentamento?
  - a. Qual(is) associações/cooperativas participam?
  - b. Quantas famílias participam?
  - c. Por que não há participação de mais famílias?
  - d. Como se dá a organização da produção entre as famílias participantes?
  - e. Quais os principais produtos comercializados?
  - f. Quando é a entrega dos produtos?
  - g. Como se organiza a logística da comercialização?
  - h. Quais instituições são atendidas? Qual sua avaliação sobre elas?
6. Como são elaborados os preços dos produtos? Nesses preços estão contabilizados os custos com transportes dos produtos?
7. Quais as dificuldades de operacionalização do PAA no assentamento?
8. Quais os pontos positivos do PAA no assentamento?
9. Qual sua avaliação geral sobre o Programa?
10. Qual sua avaliação geral sobre o Programa no assentamento?
11. O que deveria ser melhorado? Como isso poderia ser feito?

### PNAE

1. Você participa do PNAE? Em qual cidade?
2. Desde quando participa?
3. Considera os alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar como de melhor qualidade? Por quê?
4. Como se dá a organização do PNAE no assentamento?
  - a. Qual(is) associações/cooperativas participam?

- b. Quantas famílias participam?
  - c. Por que não há participação de mais famílias?
  - d. Como se dá a organização da produção entre as famílias participantes?
  - e. Quais os principais produtos comercializados?
  - f. Quando é a entrega dos produtos?
  - g. Como se organiza a logística da comercialização?
5. Quais as dificuldades de operacionalização do PNAE no assentamento?
  6. Quais os pontos positivos do PNAE no assentamento?
  7. Qual sua avaliação geral sobre o Programa?
  8. Qual sua avaliação geral sobre o Programa no assentamento?
  9. O que deveria ser melhorado? Como isso poderia ser feito?

#### Sistemas de produção

1. A participação nos Programas implica em mudanças no seu sistema de produção? De que forma?
2. A forma de operacionalização dos Programas *impõe* mudanças no seu sistema de produção? De que forma?
3. Existe conflito entre a forma como você produz e como você deve produzir para atender às demandas dos Programas? Por quê?
4. Quais produtos e quais tecnologias foram incorporados após o início de sua participação nos Programas?
5. Houve algum incentivo para a produção orgânica/agroecológica?
  - a. Por parte de quem?
  - b. Houve interesse?
  - c. Por que aderiu / não aderiu?
6. Há programas de incentivo à agroindustrialização dos produtos?
  - a. Por parte de quem?
  - b. Houve interesse?
  - c. Por que aderiu / não aderiu?

#### Segurança alimentar

1. Os Programas contribuem de alguma forma para a segurança alimentar da sua família? Como?
2. Os Programas contribuem de alguma forma para a segurança alimentar das famílias que recebem os produtos? Como?
3. A participação nos programas mudou a alimentação da sua famílias?

#### Organização interna do trabalho

1. A participação nos Programas contribui para a fixação do homem no campo? Aumenta a oferta de trabalho nos assentamentos?
2. A participação nos Programas é uma alternativa de renda para sua família? Aumenta a renda da sua família?
3. A participação nos Programas aumentou sua área de produção? E a diversificação da produção?
4. Existe participação de algum jovem da sua família na produção?
  - a. O PAA/PNAE incentiva uma maior participação dele na produção?
  - b. O que ele faz?

- c. Ele tinha alguma atividade no meio rural antes da participação nos Programas?
  - d. Ele participa das decisões relativas aos Programas?
  - e. Ele se organiza junto a outros jovens do assentamento?
5. Existe participação de alguma mulher da sua família na produção?
- a. O PAA/PNAE incentiva uma maior participação dela na produção?
  - b. O que ela faz?
  - c. Ela tinha alguma atividade no meio rural antes da participação nos Programas?
  - d. Ela participa das decisões relativas aos Programas?
  - e. Ela se organiza junto a outras mulheres do assentamento?

#### Perguntas gerais

1. Você acha que as informações disponíveis sobre os Programas são suficientes? Como isso poderia ser melhorado?
2. A operacionalização incentivou a organização das famílias ou elas já estavam organizadas? De que forma?
3. Qual sua avaliação sobre a relação entre as famílias assentadas e as instituições responsáveis pela operacionalização dos Programas no município?
4. Qual sua avaliação sobre a organização das famílias assentadas? De que forma ela influencia no acesso aos Programas?
5. Como se dá o processo de escolha das famílias entre participar do PAA ou do PNAE?
6. Como é a participação das famílias que acessam os dois Programas?
7. Existe alguma relação entre o PAA/PNAE e o Pronaf? De que forma eles se complementam ou se anulam?

#### Contatos

Telefone, celular, e-mail.

Agradecer.