



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO  
TERRITORIAL (PLANTEERR) - MESTRADO



MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL:  
desafios da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do  
Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA**

Feira de Santana/BA

2017

MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL:  
desafios da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do  
Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA**

Trabalho de Conclusão de Curso (**Dissertação**) apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial.

Linha de pesquisa: Políticas públicas, planejamento territorial e participação social.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Onildo Araújo da Silva.

Feira de Santana/BA

2017

### **Ficha Catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado**

C395 Cerqueira, Míryan Siomara de Almeida  
Políticas públicas e (re)organização do espaço rural: desafios da  
implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa  
Nacional de Alimentação Escolar no Município de Amargosa/Ba / Míryan  
Siomara de Almeida Cerqueira. Feira de Santana, 2017.  
174f.: il.

Orientador: Onildo Araújo da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana,  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, 2017.

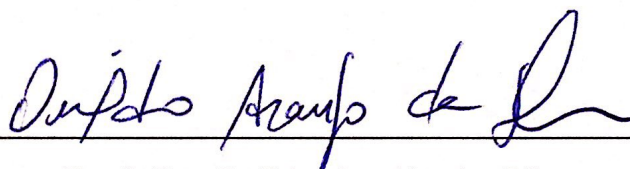
1. Geografia social - Amargosa, (BA). 2. Políticas públicas. 3.  
Desenvolvimento rural. 4. Agricultura familiar. 5. Propriedade rural -  
Cooperativas - Bahia. 6. Agricultura e Estado. I. Silva, Onildo Araújo da,  
orient. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 308(814.22)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL  
(PLANTERR) - MESTRADO PROFISSIONAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS E (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL: desafios da  
implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de  
Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA**

Míryan Siomara de Almeida Cerqueira



---

Prof. Dr. Onildo Araújo da Silva

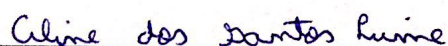
Orientador – PLANTERR/UEFS



---

Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira

PLANTERR/UEFS



---

Profa. Dra. Aline dos Santos Lima

GeograFAR/IFBA

Aprovada em 31 de agosto de 2017

Feira de Santana/BA  
Agosto de 2017

Aos meus familiares pelo apoio incondicional e, em especial, à minha avó Maria José *In Memoriam* por ser minha estrela-guia em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

À Deus pelas graças recebidas nos momentos de angústia e por ter me iluminado quando as coisas pareciam ser impossíveis.

Aos meus familiares pelo apoio nas horas difíceis e incentivo para que este trabalho fosse concluído.

À minha avó Maria José *In Memoriam* por ser minha referência de indivíduo e por todo o apoio que de meu avô ao longo do período em que esteve presente.

Ao meu noivo Fagner por todo companheirismo e dedicação ao longo deste ciclo com seu apoio incondicional, sem o qual, eu, com certeza, não conseguiria chegar até aqui. Obrigada pela compreensão, inclusive nos momentos de ausência.

Aos professores do PLANTERR especialmente, ao meu orientador Onildo Araújo da Silva pelo apoio, compreensão e ensinamentos, fundamentais para a construção deste trabalho.

À minha amiga Daiana Matos pelo incentivo à inscrição no PLANTERR pela companhia nas horas difíceis, ainda que distante, e por mostrar que os laços construídos durante a graduação perpassam o ambiente da Universidade.

Aos meus colegas da terceira turma do PLANTERR, os quais tive a honra de conhecer e partilhar momentos únicos em minha vida.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Agricultura, em especial, a Noedson Alves pelas relevantes contribuições dadas à pesquisa.

Ao presidente da COOAMA, Cosme Santana, pelas informações fornecidas por se mostrar disponível em todos os momentos e aos cooperados pela colaboração que possibilitou que este trabalho fosse concretizado.

À Joelia Santos pelo apoio durante a construção do trabalho.

Aos colegas do Colégio Estadual Santa Bernadete (Graça, Nati, Ana Rosa, Conça Rezende, Coi, Beto, Joilma, Juliana, Gabriela, Gleide, Dalva, Yara) e, em especial, ao meu diretor e amigo Neilton Borges pelo apoio irrestrito durante todo este percurso.

Aos colegas da Escola Criação (Lu, Wdson, Marvi, Ana Paula e Alex) pelo incentivo e colaboração. Um agradecimento especial à minha coordenadora e amiga Ayesha Paula por atender às solicitações, permitindo que fosse possível conciliar o trabalho com o Mestrado.

Às minhas queridas alunas Cynthia Rodrigues, Isabela Souza e Jaciely Lima pelo apoio dado durante à pesquisa de campo. Vocês foram sensacionais, meninas!

Muito obrigada!

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.

(Simone de Beauvoir)

## RESUMO

A reorganização do espaço rural é um processo desencadeado através da interação de múltiplos agentes, dentre os quais, o Estado, os pequenos agricultores e as organizações formais (associações e cooperativas). Nesse processo, as políticas públicas assumem um papel central ao constituírem-se como ação do Estado que incide diretamente em determinadas categorias podendo incitar mudanças. No Brasil, os redirecionamentos nas políticas públicas para a agricultura, sobretudo a partir de 2003, foram responsáveis por promover a criação de novas formas de atuação ou reestruturar as já existentes. Nesse ano ocorreu a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, em 2009, com a Lei Nº 11.947/2009, houve uma modificação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao instituir aos estados e municípios a obrigatoriedade de destinarem, no mínimo, 30% dos seus recursos para a aquisição de gêneros alimentícios dos pequenos agricultores ou de suas organizações. As ações dos programas passam a comungar dos mesmos propósitos ao buscar garantir o direito humano à alimentação e fortalecer a pequena produção através das compras diretas dos seus produtos. Daí o objetivo da pesquisa consistir em analisar a reorganização espacial das propriedades rurais dos cooperados a partir da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA. A pesquisa apontou que a implementação do PAA e do PNAE ocasionou na consolidação da parceria entre o poder público e a Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA) o que suscitou rebatimentos importantes para os cooperados que perpassam o âmbito da comercialização dos produtos. As ações dos programas propulsionam a reorganização espacial das propriedades por promoverem importantes intervenções nos sistemas de objetos e nos sistemas de ações que condescendem a produção do espaço. Ademais, apesar da implementação apresentar alguns desafios, tem permitido a valorização dos pequenos agricultores, minimiza a ação dos atravessadores, os preços praticados condizem com a realidade local e contribui para assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional dos indivíduos que são beneficiados com os alimentos adquiridos.

**Palavras-chave:** Estado. Reorganização Espacial. Pequeno Agricultor. Cooperativa.



## ABSTRACT

The reorganization of rural space is a process triggered by the interaction of multiple agents, including the State, small farmers and formal organizations (associations and cooperatives). In this process, public policies assume a central role when they are constituted as State action that focuses directly on certain categories and may incite changes. In Brazil, the redirects in public policies for agriculture, especially since 2003, were responsible for promoting the creation of new forms of action or restructuring existing ones. In this year there was the creation of the Food Acquisition Program (PAA), and in 2009, with Law No. 11,947 / 2009, there is a modification in the National School Feeding Program (PNAE), by establishing to the states and counties the obligation to allocate , at least 30% of its resources for the purchase of foodstuffs of small farmers or their organizations. The actions of the programs begin to share the same purposes in seeking to guarantee the human right to food and to strengthen the small production through the direct purchases of their products. Hence, the objective of the research is to analyze the spatial reorganization of the rural properties of the cooperative from the implementation of the Food Acquisition Program and the National School Feeding Program in the municipality of Amargosa/BA. The research pointed out that the implementation of the PAA and the PNAE resulted in the consolidation of the partnership between the public authority and the Family Farming Cooperative and Solidarity Economy of the Jiquiriçá Valley (COOAMA), which raised important place of sale of the products. The actions of the programs propel the spatial reorganization of the properties by promoting important interventions in the systems of objects and in the systems of actions that condescend the production of the space. In addition, although the implementation presents some challenges, it has allowed the valorization of the small farmers, minimizes the action of the middlemen, the prices practiced are in line with the local reality and contributes to assure the Food and Nutritional Security of the individuals that are benefited with the acquired foods.

**Keywords:** State. Spatial Reorganization. Small Farmer. Cooperative.

## SUMÁRIO

Lista de Mapas

Lista de Tabelas

Lista de Quadros

Lista de Ilustrações

Lista de Gráficos

Lista de Siglas

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>25</b>
<b>1      POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPAÇO RURAL: A INSERÇÃO DO          PEQUENO AGRICULTOR .....</b>	<b>31</b>
1.1    Espaço e (re)organização espacial.....	32
1.1.1   A ação do Estado e a (re)organização do espaço.....	38
1.2    Uma discussão sobre políticas públicas.....	42
1.3    A proposição de ações do Estado para o pequeno agricultor.....	47
1.4    Cooperativismo rural como meio de acesso às políticas públicas.....	56
<b>2      POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PEQUENA PRODUÇÃO: O PROGRAMA          DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O PROGRAMA NACIONAL DE          ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....</b>	<b>60</b>
2.1    Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: interfaces com o PAA e PNAE.....	62
2.2    O Programa de Aquisição de Alimentos.....	69
2.2.1   O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) e as modalidades de aquisição.....	77
O Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	84
2.3.1   A operacionalização do PNAE após a descentralização.....	88
2.3.2   A inserção do pequeno agricultor no PNAE e os avanços com a lei 11.947/2009..	95
<b>3      AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO RURAL EM AMARGOSA/BA... 101</b>	
3.1    O espaço rural do município de Amargosa/BA.....	103
3.2    A Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA).....	109
3.3    Agentes e ações na implementação do PAA e do PNAE no município.....	113

3.4	A relação COOAMA x Estado: rebatimentos para os cooperados.....	119
<b>4</b>	<b>A (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL ATRAVÉS DO PAA E DO PNAE.....</b>	<b>126</b>
4.1	Os recursos do PAA e do PNAE para o município de Amargosa/BA.....	127
4.2	Espacialização dos cooperados parceiros de execução dos programas.....	133
4.3	A (re) organização das propriedades rurais a partir do PAA e do PNAE.....	136
4.4	O PAA E PNAE na avaliação dos seus parceiros de execução.....	147
4.5	As perspectivas dos cooperados em relação ao PAA e PNAE.....	151
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>155</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	
	<b>APÊNDICE</b>	

## LISTA DE MAPAS

MAPA 01:	Localização do município de Amargosa/BA.....	22
MAPA 02	Espacialização dos parceiros de execução do PAA e do PNAE no município de Amargosa/BA, 2017.....	134

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01:	Produção agrícola das pequenas e médias propriedades do município de Amargosa/BA no ano de 2014.....	104
TABELA 02:	Estrutura fundiária do município de Amargosa/BA (2006).....	106
TABELA 03:	Síntese dos resultados do PAA no município de Amargosa 2008/2015.....	129
TABELA 04:	Porcentagem da produção vendida para os programas pelos cooperados da COOAMA no município de Amargosa-BA/2017.....	138
TABELA 05:	Produtos e subprodutos cultivados pelos cooperados pesquisados no município de Amargosa-BA/2017.....	140
TABELA 06:	Mudanças nas propriedades dos cooperativados pesquisados após a participação no PAA e no PNAE, Amargosa-BA/2017.....	143
TABELA 07:	Objetos técnicos adquiridos pelos cooperados pesquisados após a adesão ao PAA e ao PNAE, Amargosa-BA/2017.....	143
TABELA 08:	Ações realizadas pelos cooperados pesquisados após a participação no PAA e no PNAE, Amargosa-BA/2017.....	144

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: O município de Amargosa/BA nas principais regionalizações do Estado da Bahia.....	23
QUADRO 02: Modalidades de compras do Programa de Aquisição de Alimentos - Brasil/2016.....	83
QUADRO 03: Modos de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016.....	90

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01:	Estrutura Metodológica da Dissertação - 2017.....	26
FIGURA 02:	Principais Leis e Decretos do PAA entre 2003 a 2015.....	71
FIGURA 03:	Público beneficiário do Programa de Aquisição de Alimentos - Brasil/2016.....	74
FIGURA 04:	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPAA - Brasil.2016.....	78
FIGURA 05:	Unidades Gestora e Executoras do PAA - Brasil.2016.....	79
FIGURA 06:	Marcos legais da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasil. 1952-2009.....	87
FIGURA 07:	Execução financeira nas redes de relações do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016.....	89
FIGURA 08:	Participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016.....	91
FIGURA 09:	Princípios do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016.....	94
FIGURA 10:	COOAMA: Unidade de beneficiamento de mel, Amargosa/BA, 2017.....	110
FIGURA 11:	COOAMA: rede de relações para comercialização dos produtos.....	112
FIGURA 12:	Operacionalização do PAA e do PNAE no município de Amargosa-BA/2017.....	118
FIGURA 13:	A ação da COOAMA na execução dos programas - Amargosa/BA, 2017.....	123

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01:	Estabelecimentos rurais Familiares e Não-familiares e a área por eles ocupada (%) no município de Amargosa/BA - IBGE, 2006.....	108
GRÁFICO 02:	Recursos investidos no PAA município de Amargosa 2008/2016...	128
GRÁFICO 03:	Repasse do FNDE para o PNAE no município de Amargosa/BA (2009-2015).....	130
GRÁFICO 04:	Comparação valor total em reais repassado ao PNAE pelo FNDE e o que foi investido na compra de produtos da "agricultura familiar" - Amargosa/BA (2010-2015).....	131
GRÁFICO 05:	Representação percentual do montante investido pela prefeitura de Amargosa/BA para aquisição de gêneros alimentícios da "agricultura familiar" (2010-2015).....	132
GRÁFICO 06:	Renda familiar dos cooperados da COOAMA (em salários mínimos) no município de Amargosa-BA/2017.....	136
GRÁFICO 07:	Tempo de participação dos cooperados da COOAMA no PAA e no PNAE - Amargosa/BA, 2017.....	137
GRÁFICO 08:	Local de comercialização dos cooperados da COOAMA antes da adesão aos programas no município de Amargosa-BA/2017.....	139
GRÁFICO 09:	Criação por propriedade dos cooperados da COOAMA no município de Amargosa-BA/2017.....	141
GRÁFICO 10:	Equipamentos utilizados pelos cooperados da COOAMA no município de Amargosa-BA/2017.....	142
GRÁFICO 11:	Principal vantagem em participar dos programas de acordo com cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017.....	148
GRÁFICO 12:	Avaliação dos programas de acordo com os cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017.....	148
GRÁFICO 13:	Aspectos dos programas que podem ser melhorados de acordo com os cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017.....	150
GRÁFICO 14:	Veículo utilizado pelos cooperados pesquisados para levar os produtos até a COOAMA, Amargosa-BA/2017.....	151



## LISTA DE SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDLAF	Compra Direta Local da Agricultura Familiar
COOAMA	Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONFIAR	Conferência Integrada de Amargosa
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional da Alimentação Escolar
CNAN	Conferência de Alimentação e Nutrição
CNME	Campanha Nacional da Alimentação Escolar
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiro
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR	Cédula do Produtor Rural
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCL	Incentivo à Produção e Consumo de Leite
ITR	Imposto Territorial Rural
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCS	Programa Comunidade Solidária

PEGADAS	Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável
PFZ	Programa Fome Zero
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Prefeitura Municipal de Amargosa
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEDUC	Secretarias de Educação
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SMA	Secretaria Municipal de Agricultura
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

# *Introdução*

"As ideias são como as nozes, e até hoje, não descobri melhor processo para saber o que há dentro de umas e outras se não quebrá-las".

*(Machado de Assis)*

A década de 1990 é um importante marco na história brasileira, especialmente no que tange à consolidação da redemocratização do país e no modo como as políticas públicas passam a ser gestadas. Com a abertura para a participação da sociedade civil, advinda dos desdobramentos da Constituição de 1988, categorias que até então tinham pouco espaço no âmbito das ações do Estado, passam a ganhar notoriedade.

No caso das políticas para a agricultura, têm-se como importante marco o reconhecimento da "agricultura familiar", o que abriu espaço para a formulação de ações governamentais específicas para a categoria, muito embora, as mais abrangentes tenham sido criadas a partir do ano de 2003. Apesar de nas décadas anteriores ter havido algumas políticas, sobretudo na década de 1970, o modo como foram gestadas e implementadas diferem dos anos 1990. A consolidação do conceito em consonância com o reconhecimento jurídico e o enquadramento de determinados agricultores dentro dos seus parâmetros é que vai assegurar a categoria o direito de dispor de um conjunto de políticas específicas que abrangem a área do crédito rural, comercialização, assistência técnica, entre outras. É plausível destacar que o processo se concretizou devido também às intensas iniciativas e mobilizações dos movimentos sociais que, nos anos anteriores, exigiam seu espaço nas políticas públicas.

O termo "agricultura familiar" formulado e adotado pelo Estado, o qual criou uma lei específica para classificar os agricultores (Lei nº 11.326/2006), é ainda utilizado por alguns autores adeptos à essa categorização, entretanto, há um forte embate teórico-conceitual no campo acadêmico em torno dessa conceituação. Como não objetivamos adentrar a discussão, utilizaremos neste trabalho a terminologia "pequena produção" para se referir às atividades agrícolas e não-agrícolas que são desenvolvidas nos estabelecimentos rurais classificados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como minifúndios e pequenas propriedades, os quais especificaremos no decorrer do texto. Mencionaremos o conceito "agricultura familiar", apenas quando fizermos referência à forma como é encontrada nos documentos oficiais.

Para além das questões teóricas-conceituais, a categoria dos "agricultores familiares" se configura como bastante representativa no Brasil ao englobar o maior número de estabelecimento rurais e produzir a maior parte dos produtos que compõem a cesta básica dos brasileiros. Além da sua representatividade no quantitativo de estabelecimentos, também detém demasiado relevo no setor socioeconômico por possuir grande potencial no tocante à geração de emprego e ocupação da mão-de-obra no espaço rural. Desempenha, ainda, funções

estratégicas no provimento da segurança alimentar e nutricional da sociedade, (SABINO;GOMES;LORETO, 2010).

Em paralelo, a promoção de ações do Estado para garantir o direito humano à alimentação previsto no ordenamento jurídico internacional, fez com que o governo brasileiro a partir de meados do século XX desenvolvesse ações nessa área, em que se destaca a criação de políticas de suplementação à educação com a instituição da alimentação escolar. São os primórdios do que hoje conhecemos como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Todavia, as ações para conciliar a oferta de alimentação à valorização da pequena produção até a década de 1990 foram incipientes.

A redemocratização do país atrelada às novas demandas suscitadas pelo reconhecimento da pequena produção no âmbito estatal, adquirem solidez a partir do ano de 2003 quando as políticas públicas são redirecionadas e passam a presumir o princípio da intersetorialidade no seu planejamento e gestão. Dentre as iniciativas estatais que integram a proposta, encontram-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ambos integrantes de uma proposta maior que é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída com a finalidade de assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que há décadas já era apontada como um dos graves problemas sociais do país. Os trabalhos de Josué de Castro (1984), indicavam que o problema não estava ligado, necessariamente, à falta de alimentos, mas, a sua distribuição.

É dentro desse contexto que os programas vão ser implementados com o objetivo de compor a PNSAN e buscar direcionar suas ações tanto para a garantia do direito à alimentação dos indivíduos, quanto para a promoção da inclusão social no campo por meio do fortalecimento da pequena produção, por isso, podem ser avaliados com base nas duas vertentes. No entanto, insta destacar que, na presente pesquisa, apesar de alguns trechos reportar-se à segurança alimentar e nutricional, a fim de melhor contextualização, haverá ênfase na análise do PAA e do PNAE sob a perspectiva das suas ações para a pequena produção.

Em termos mais precisos, os aludidos programas visam oferecer aos pequenos agricultores reais oportunidades de comercialização da produção. O que se dá mediante as compras governamentais viabilizadas por contratos (que são elaborados com base na realidade local), cujos resultados objetivam minimizar a atuação de “atravessadores”<sup>1</sup>, já que os

---

<sup>1</sup> De acordo com Oliveira e Mayorga (2005), os atravessadores são agentes de comercialização que atuam nas cadeias produtivas como intermediários, nas comercializações dos produtos independente da origem, entre os produtores e os consumidores. Se aproveitam da desestruturação, principalmente dos pequenos produtores, que

pequenos agricultores passam a vender seus produtos diretamente para os órgãos públicos. É em face desse contexto que se desenvolve esta pesquisa que possui como universo de estudo o município de Amargosa/BA, em que a pequena produção detém o maior número de imóveis rurais além de agregar uma parte da sua população ativa.

Na medida em que há o estabelecimento de uma parceria entre o poder público e os pequenos agricultores, intermediada pela Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA), a produção e o destino para a comercialização são reestruturados, já que institui-se uma nova demanda que é atender aos editais dos programas. Por essa razão, a pesquisa objetiva responder o seguinte questionamento: Quais as mudanças nas propriedades dos cooperados do município de Amargosa/BA advindas da participação no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar e sua influência na reorganização do espaço rural?

Nessa perspectiva, a pesquisa tem como objetivo geral analisar a reorganização espacial das propriedades rurais dos cooperados a partir da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA.

Já os objetivos específicos, por sua vez, consistem em:

- Caracterizar o espaço rural do município de Amargosa/BA;
- Conhecer a atuação da Cooperativa enquanto articuladora da parceria entre o Estado e os cooperados na execução dos programas;
- Avaliar os resultados obtidos com o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Amargosa/BA;
- Identificar as mudanças ocorridas nas propriedades dos cooperados a partir da inserção nos programas;
- Verificar de que forma a implementação dos programas provocou transformações na reorganização espacial das propriedades rurais dos cooperados.

O município de Amargosa/BA (mapa 01), está localizado a 240 Km da capital Salvador. Já em termos de vizinhança, limita-se ao norte com o município de Santa Terezinha; ao sul com Ubaíra; a nordeste com Elísio Medrado; a leste com São Miguel das

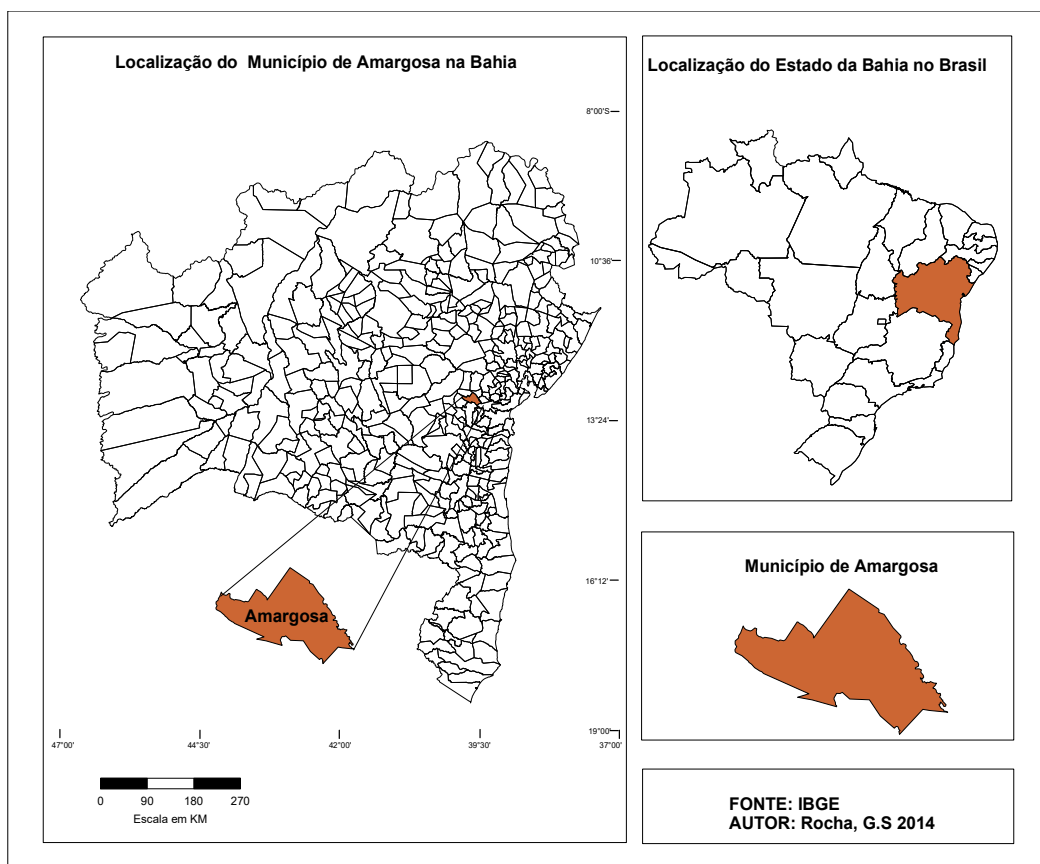
---

praticam a comercialização de forma individual, para adquirir seus produtos a um preço extremamente baixo, sob pena da perda pela deterioração dos mesmos, e revendê-los ao atacado ou varejo a preços determinados pelo próprio atravessador.

Matas; a sudeste com Laje; no sentido oeste-sudoeste com Brejões e no sentido oeste-noroeste com Milagres.

O município é classificado em diferentes regiões do Estado da Bahia (quadro 01) em função das regionalizações instituídas e que tem sua variação decorrente dos critérios utilizados pelos órgãos formuladores para a classificação dos municípios. Algumas delas foram estabelecidas por antigas secretarias do Estado, outras pelo IBGE, ou pela Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN) através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), de modo que é possível encontrar o município classificado em diversas regiões ou território a depender da regionalização que é adotada para o estudo. Destarte, para fins de esclarecimento, nesse trabalho haverá o uso da regionalização dos Territórios de Identidade, instituídos pela SEI, na qual o município de Amargosa pertence ao Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá.

**Mapa 01:** Localização do município de Amargosa/BA.



**Quadro 01:** O município de Amargosa/BA nas principais regionalizações do Estado da Bahia.

REGIONALIZAÇÃO	ÓRGÃO FORMULADOR	CARACTERÍSTICAS	REGIÃO/TERRITÓRIO A QUE AMARGOSA PERTENCE
<b>MESORREGIÕES<sup>2</sup></b>	IBGE	Área individualizada em uma Unidade da Federação, que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante e, a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial (IBGE, 2016).	Centro-Sul
<b>MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS</b>	IBGE	Definidas como parte das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. As quais referem-se à estrutura de produção: agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca (IBGE, 2016).	Homogênea de Jequié
<b>REGIÕES ADMINISTRATIVAS</b>	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC)	Um espaço contínuo definido em função da cobertura da atuação do governo sobre o território, tendo como uma sede urbana que concentraria as agências e órgãos de atendimento nas diversas áreas de atuação governamental (educação, saúde, fisco, trânsito, segurança pública etc (LINS, 2007).	29ª Região Administrativa, da qual é sede.
<b>REGIÕES ECONÔMICAS</b>	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - (SEI)	Espaço contínuo polarizado por uma cidade de maior porte, tendo por suporte uma ou mais atividades produtivas que caracterizam e determinam o potencial da região (SILVA, 2016).	Recôncavo Sul
<b>TERRITÓRIO DE IDENTIDADE</b>	Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN)/SEI	São considerados unidades de planejamento do Governo integrando as políticas públicas e viabilizando na prática as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas. (BAHIA, Decreto N° 12.354/2010)	Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá
<b>MUNICÍPIOS DA REGIÃO SEMIÁRIDA</b>	Ministério da Integração Nacional	Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e, risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990. Para compor a lista os municípios deveriam ser enquadrados em pelo menos um dos três critérios citados e foram contemplados com benefícios de bônus de adimplência de 25% dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), além dos produtores rurais beneficiários do Pronaf do semiárido têm à disposição crédito com juros de 1% ao ano, prazo de pagamento de até 10 anos e três anos de carência (BRASIL, 2005).	Região Semiárida do Brasil

Elaboração: Míryan Cerqueira, 2016. Fonte: IBGE, 2016; LINS, 2007; SILVA, 2016; BAHIA, Decreto nº 12.345/2010; BRASIL, 2005.

<sup>2</sup> Cada Mesorregião divide-se em microrregiões.



A opção pela regionalização dos Territórios de Identidade justifica-se por ser esta utilizada atualmente pelo governo estadual, bem como, pelo fato da cooperativa pesquisada ter sido criada sob a perspectiva territorial. Embora a pesquisa utilize como parâmetro apenas os cooperados do município de Amargosa/BA.

Para fins de contextualização, o Território de Identidade Vale do Jiquiriçá localiza-se no centro sul da Bahia e possui extensão total de 13,1 mil km<sup>2</sup>, é composto por 20 municípios e tem uma população estimada de 324,174 habitantes (IBGE, 2016). Quanto aos aspectos da sua realidade rural, existem 25.997 estabelecimentos. Desse total, 22.547 são da agricultura familiar (86,7%) e 3.450 (13,3%) da agricultura não familiar (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Com relação aos aspectos socioeconômicos, Amargosa/BA possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>3</sup> do Território do Vale do Jiquiriçá, com um índice de 0,625 considerado médio, que o coloca na 74ª posição com relação aos demais municípios baianos. De acordo com dados da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), no ano de 2014, seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 294,44 milhões, valor que o posiciona em segunda colocação quanto aos outros municípios do Território, ficando atrás apenas de Jaguaquara que apresentou um PIB de R\$ 441,3 milhões. Sua economia pode ser considerada mista, se dividindo principalmente entre o comércio que conta com uma boa estrutura, em função da diversificação de estabelecimentos e a agropecuária. No campo industrial, há destaque para as agroindústrias que realizam o beneficiamento do leite e do café.

Quanto à organização deste trabalho, ele está estruturado em quatro capítulos. O primeiro, de cunho teórico, busca discutir a inserção do pequeno agricultor no rol das políticas públicas. Para tanto, estrutura sua argumentação nos conceitos basilares para a compreensão desse processo, tais como, espaço e reorganização espacial, Estado, políticas públicas e cooperativismo. Ademais, é premente a necessidade de delinear a trajetória de reconhecimento da pequena produção enquanto categoria e a consequente inclusão dos pequenos agricultores no âmbito das políticas públicas, por isso, são enfatizados os principais marcos temporais e, posteriormente, explana-se sua correlação com o processo de estímulo à formação de cooperativas para acessar tais políticas.

O segundo capítulo, de cunho documental, elucida as principais características dos programas aqui pesquisados - PAA e PNAE -, e os contextualiza enquanto componentes da

---

<sup>3</sup> Índice do ano de 2010, IBGE.

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em paralelo, discute com base nas regulamentações jurídicas as principais resoluções sobre a implementação e execução dos programas.

O terceiro capítulo reflete o protagonismo dos agentes produtores do espaço rural no município de Amargosa/BA aonde são enfatizados o papel desempenhado pelo Estado, pela COOAMA e pelos pequenos agricultores; o modo como as parcerias são estabelecidas para que as ações gestadas na esfera federal cheguem até os cooperados, possibilitando a sua consolidação e a execução dos programas. Para isso, contextualizamos o espaço rural de Amargosa/BA para ver o peso que a agricultura tem no município, seguido da explanação sobre o agente intermediador que é a COOAMA. Por último, destacamos a construção das redes de relações entre esses agentes, enfatizando a função central exercida pela COOAMA enquanto viabilizadora da parceria entre o Estado e os cooperados.

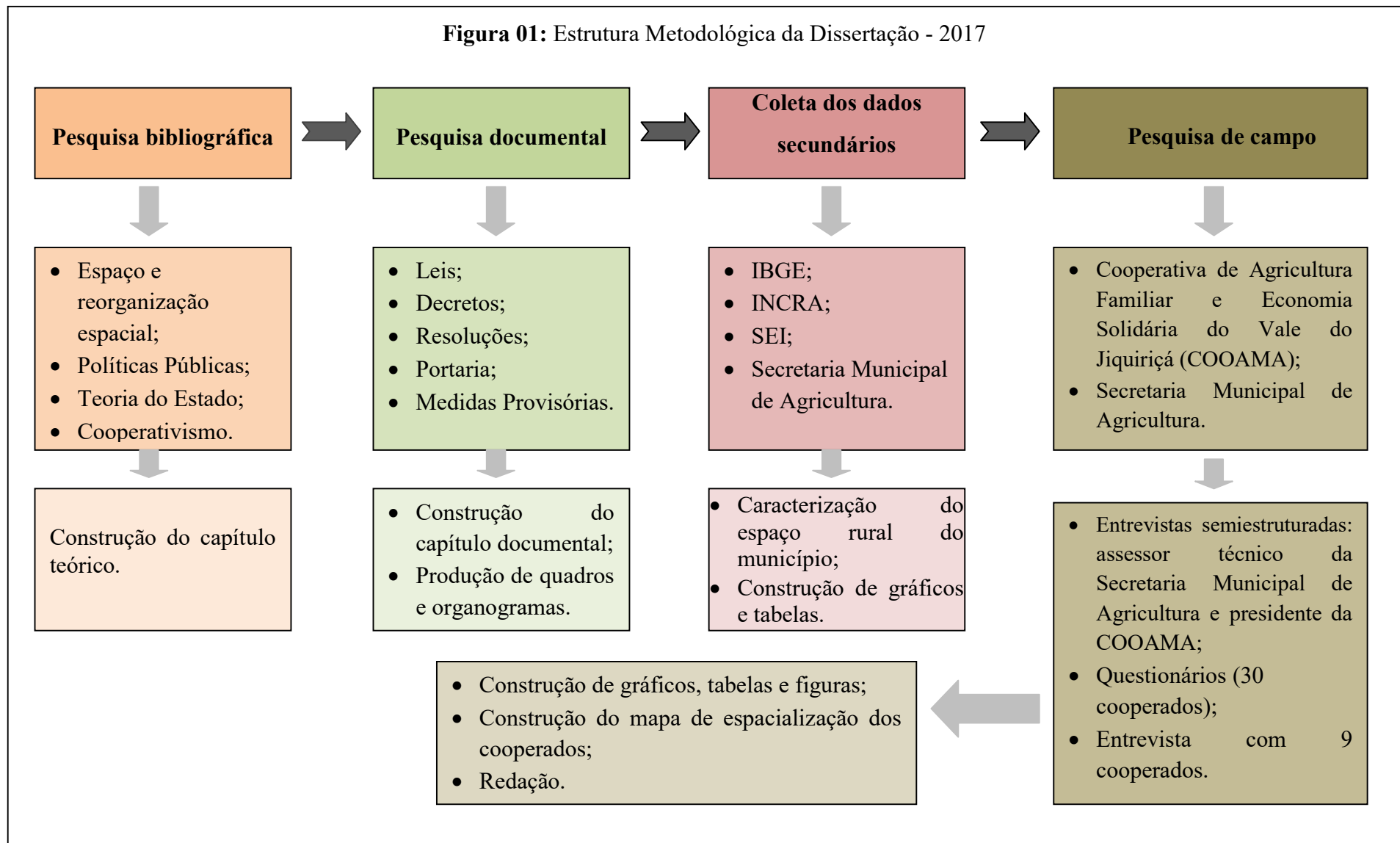
No quarto e último capítulo é evidenciado o cerne da pesquisa constituído pelo processo de reorganização espacial das propriedades dos cooperados desencadeado após a participação nos programas. Inicialmente, são expostos e analisados seus resultados no contexto em estudo, seguido das mudanças apontadas pelos pesquisados em suas propriedades que resultou na reorganização. Em sequência, há a avaliação dos pesquisados referentes aos programas, acompanhado das suas perspectivas. Por fim, têm-se as considerações finais, em que são explanadas as principais conclusões da pesquisa.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para Minayo (2008, p. 22), “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”. Sua importância deve-se principalmente por auxiliar na escolha de quais procedimentos devem ser empregados durante a pesquisa. Gerhard e Silveira (2009, p. 13), destacam que “a metodologia vai além da descrição dos procedimentos (métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa), indicando a escolha teórica realizada pelo pesquisador para abordar o objeto de estudo”.

Nesse contexto, os procedimentos metodológicos adotados para a construção deste trabalho (figura 01) consistiram inicialmente na **pesquisa bibliográfica** visto que “o estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e

**Figura 01:** Estrutura Metodológica da Dissertação - 2017



representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações", Lakatos e Marconi, (2010, p. 158). Por conta disso, houve a consulta aos autores que discutem as categorias-chaves da pesquisa: espaço, (re)organização espacial, políticas públicas, Estado e cooperativismo, os quais embasaram a construção do arcabouço teórico-conceitual que possibilitou-nos refletir acerca do fenômeno estudado.

Por se tratar de um estudo referente a políticas públicas fez-se necessário também a **pesquisa documental** através da consulta a seguintes documentos oficiais (Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Resoluções e Portaria) os quais dão sustentação jurídica para a implementação dos programas aqui estudados e são listados a seguir:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 5.764/1971;
- Lei nº: 6.746/79;
- Lei nº 8.666/93;
- Lei nº 8.913/94;
- Lei nº 10.696/2003;
- Lei nº11.346/2006;
- Lei nº 11.524/2007;
- Lei nº 11.947/2009;
- Lei nº 12.512/2011;
- Lei Municipal nº 392/2014;
- Decreto nº: 37.106/55;
- Decreto nº 56.886/65;
- Decreto nº 74.794/1974;
- Decreto nº 78.299/1976;
- Decreto nº 3.338/2000;
- Decreto nº 4.772/2003;
- Decreto nº 6.447/2008;
- Decreto nº 12.354/2010;
- Decreto nº 7.272/2010;
- Decreto nº 7.775/2012;
- Decreto nº 8865/2016;
- Medida Provisória nº: 1784/1998;

- Medida Provisória nº 2.178/2001;
- Medida Provisória nº 726/2016;
- Resolução CD/FNDE nº: 38/2009;
- Resolução CD/FNDE nº 26/2013;
- Resolução CD/FNDE nº 04/2015;
- Portaria MDA nº17/2010.

Além disso, foram consultados ainda os relatórios municipais sobre execução dos programas e os federais sobre os repasses dos recursos que permitiram conhecer seus indicadores históricos e estatísticos.

Em paralelo aos procedimentos anteriores, foi realizada a **coleta de dados secundários** sobre a população urbana e rural, estrutura fundiária do município, produção agrícola municipal das culturas tradicionais nas pequenas e médias propriedades, a fim de caracterizar o espaço rural de Amargosa/BA.

Por último, realizou-se a **pesquisa de campo** desenvolvida em etapas: a princípio, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com o assessor técnico da Secretaria Municipal de Agricultura responsável pela coordenação dos programas e com o atual presidente da COOAMA. Essas entrevistas tiveram por finalidade compreender como acontece o processo de implementação dos programas no município e conhecer como se dá o estabelecimento das parcerias entre o poder público e a Cooperativa viabilizando a execução e a interlocução para as ações chegarem até os cooperados. Em seguida, foram aplicados 30 questionários com os cooperados que participam dos programas, além da realização de 9 entrevistas com aqueles que apontaram, simultaneamente, mudanças na renda, no aumento da produção, investimentos em novas culturas e acesso a outros projetos e programas públicos, o que tornou-se indispensável para a compreensão da dinâmica de reorganização espacial.

O trabalho demandou o emprego de técnicas de geoprocessamento para a construção de um mapa do município com a distribuição espacial dos cooperados pesquisados, em que utilizou-se além dos dados da pesquisa de campo, a base cartográfica do IBGE (2007), (2015) e programa ArcGis.

O marco temporal para as análises foi o período compreendido entre 2009 a 2015, em decorrência da instituição da Lei nº 11.947/2009 para o PNAE e por ter sido o ano em que se intensificaram as ações do PAA no município. Entretanto, a pesquisa de campo demonstrou ser indispensável, no caso do PAA, considerar os recursos destinados ao programa no final de

2008, pois, como é desenvolvido por etapas, seria inviável dissociá-lo. Já no caso do PNAE, embora a obrigatoriedade tenha sido instituída em 2009, o município só passou a adquirir produtos da pequena produção no ano de 2010. Por isso, as discussões dos resultados dos programas utilizam esses anos como referência.

Quanto à seleção da amostra, a população amostral da pesquisa tinha como universo os cooperados da COOAMA do município de Amargosa/BA. Malhotra (2001), traz que a população corresponde ao agregado de todos os elementos que compartilham um conjunto comum de características de interesse para o problema sob investigação. Como a população do universo de estudo é composta por 76 cooperados que apresentam regularidade no fornecimento de alimentos para os programas, a amostra buscou selecionar casos ricos em conteúdo e que permitiram a obtenção de informações sobre o propósito central da pesquisa; realizou-se a amostragem aleatória simples que selecionou 30 deles, o que representa, aproximadamente, 40% da população total. Apesar da amostra não contemplar a maioria da população, a mesma comportou a realização das análises previstas, permitindo o alcance dos objetivos antevistos para este trabalho pelo fato das informações obtidas com tal amostragem contemplarem os eixos norteadores das discussões da pesquisa.

À guisa de conclusão, as informações levantadas durante a pesquisa foram confrontadas com a base conceitual no sentido de apontar as mudanças ocorridas nas propriedades dos cooperados e que foram estimuladas pela participação nos programas pesquisados, o que resultou em sua reorganização espacial, conferindo novas dinâmicas ao espaço rural.

# Capítulo 1

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ESPAÇO RURAL: A INSERÇÃO DO PEQUENO AGRICULTOR**

"Para estudar o passado de um povo, de uma instituição, de uma classe, não basta aceitar ao pé da letra tudo quanto nos deixou a simples tradição escrita. É preciso fazer falar a multidão imensa dos figurantes mudos que enchem o panorama da história e são muitas vezes mais interessantes e mais importantes do que os outros, os que apenas escrevem a história".

*(Sérgio Buarque de Holanda)*

As políticas públicas para o espaço rural no Brasil apresentam características que refletem a natureza do Estado brasileiro ao longo dos anos. Assim, ao estabelecermos os principais marcos temporais para a análise das ações estatais observa-se a ocorrência de modificações elementares responsáveis por conferir novas configurações às políticas direcionadas ao espaço rural que, ao longo das décadas, passaram a englobar novos componentes e refletir também as demandas sociais. Como a inserção efetiva do pequeno agricultor no âmbito das políticas públicas nos moldes que conhecemos hoje deu-se a partir da década de 1990, portanto, há um período relativamente recente, é preciso compreender os processos que culminaram nessa importante conquista social possibilitando-lhes o acesso a aparatos específicos do poder público. O que não nos impede de ressaltar o protagonismo dos movimentos sociais e sindicais que, ao longo dos anos, com muita mobilização, conseguiu adentrar o espaço do planejamento público.

Todavia, quando se propõe analisar uma política pública é preciso estar atento às conjunturas que permitiram a sua concretização. Conforme observa Boneti (2007), ao discorrer sobre o processo de elaboração, implementação e conceituação das políticas públicas, ressalta que as mesmas correspondem ao resultado da relação do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, constituindo-se como "resultado de uma correlação de forças sociais, conjugando interesses específicos e/ou de classes, em que os interesses das classes política e/ou economicamente dominante têm prevalência, mas não unanimidade", (BONETI, 2007, p. 91).

A emergência do Estado democrático no Brasil deu-se no final da década de 1980 e, mesmo após essa consolidação, vem passando ao longo das suas poucas décadas, por alguns períodos de instabilidade política dada a ocorrência de dois processos de *impeachment*<sup>4</sup> em que os meios que culminaram em tais desfechos, especialmente o último, tem muito questionado a efetivação da democracia brasileira e trazido à tona a fragilidade do seu sistema político. Tais fatos, indubitavelmente, geram impactos no âmbito das políticas públicas à medida que um novo governo pode trazer consigo novas formas de conceber o modo como as ações são estruturadas e operacionalizadas.

No plano prático, a extinção de ministérios e/ou a outorga de novas atribuições geram mudanças significativas na forma como os programas e projetos são implementados o que

---

<sup>4</sup> O primeiro processo de *impeachment* após a democratização ocorreu em 1992 quando o então presidente Fernando Collor de Melo, em 29 de dezembro daquele ano, renunciou ao seu mandato de presidente da república após já ter sido afastado pela Câmara Federal. Mesmo com a renúncia, o senado prosseguiu o julgamento, afastando-o do cargo e privando-o dos direitos políticos por oito anos. O segundo processo de *impeachment* consolidou-se em 31 de agosto de 2016 com o julgamento e afastamento da presidente Dilma Rousseff.



evidencia os gargalos da vulnerabilidade decorrente do predomínio de ações efêmeras que caracterizam as políticas de governo. Implicando em descontinuidades no modo como são concebidos os meios de intervenção do Estado em uma dada realidade, ao passo que as políticas públicas, mesmo que pontuais, tornam-se um instrumento de promoção de um determinado governo. Entretanto, até a efetivação das ações precisamos esclarecer os seus processos antecedentes, nesse contexto, Saravia (2006), realiza uma importante distinção entre a formulação e a elaboração de uma política pública. Segundo o autor, a formulação corresponde a preparação da decisão de uma política, já a elaboração, constitui-se como a decisão política propriamente dita, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica.

De todo modo, é preciso conhecer quais fatores colaboraram para a entrada, ou a exclusão, de determinados segmentos sociais na pauta de atuação de um determinado governo a ponto de serem implementadas políticas específicas para tais segmentos. É preciso considerar ainda que a inexistência de políticas para uma categoria também é uma "ação" do Estado. De acordo com Cavalcanti (2007, p. 26), "política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo". Noutros termos, na política pública estão imbricadas as intenções de um governo em relação a determinada categoria. Ao analisarmos suas ações identificamos quais segmentos ele quer priorizar e quais, através da inação, não é prioridade para a sua gestão.

### **1.1 Espaço e (re)organização espacial**

No vocabulário corrente a palavra espaço possui diferentes acepções sendo muito utilizada na linguagem popular para designar uma determinada porção da superfície terrestre. Entretanto, foi na Geografia que foram construídas as principais concepções em torno da sua conceituação permeando o debate acadêmico com o desenvolvimento de várias definições calcadas nas correntes de pensamento geográfico. De acordo com Moreira (1982, p. 5), "o espaço é o objeto da geografia, o conhecimento da natureza e leis dos movimentos da formação econômico-social é o seu objetivo". Por conta disso, as diferentes acepções concebidas e, muitas delas, posteriormente reformuladas refletem a opção teórico-metodológica adotada pelos autores, bem como, suas percepções acerca da categoria de análise no período em que fora elaborada.

Milton Santos figura como um dos principais autores a discutir o conceito de espaço, todavia, ao longo da sua produção acadêmica é atribuído ao conceito diferentes significados até concebê-lo como sistema indissociável de objetos e de sistemas de ações. Em uma das principais publicações ao trazê-lo para o eixo central da discussão, na obra "Por uma geografia nova" (1978), o espaço é entendido como um conjunto de forças de formação desigual, razão pela qual sua evolução não se dá do mesmo modo em todos os lugares. A sua compreensão se daria por meio do entendimento do espaço como um conjunto resultante da atuação das formas representativas das relações sociais dadas no passado e no presente e uma estrutura representada pelas relações que estão acontecendo, materializadas através dos processos e das funções. Nas palavras do autor:

(...) O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total (SANTOS, 1978, p. 171).

O espaço então é idealizado como um fator social e necessita ser entendido em sua totalidade na qual devem ser apreciadas as múltiplas relações que nele se estabelecem através das funções e formas, ademais, são apresentadas por processos que se desenrolam ao longo do passado e do presente, caracterizando assim, a sua essência. Ao elencar esses fatores condicionantes, o espaço passa a ser compreendido como resultado e condição dos processos sociais.

Na década de 1980, com a obra "Espaço e Método" (1985), Santos, continua a concebê-lo nessa perspectiva, contudo, menciona as quatro categorias que devem ser empregadas em sua análise; forma, função, processo e estrutura. Ressalta ainda que devem ser consideradas conjuntamente a partir de uma perspectiva dialética em que a organização do espaço é fruto de um processo social. Portanto, passível de modificação por conta das próprias características que a sociedade adquire no decorrer do tempo em que reconstrói ou adapta as formas de se relacionar com os elementos naturais e técnicos que fazem parte da sua composição.

A análise do espaço sob a óptica dessas categorias deve ter a clareza do que elas representam. A forma é o aspecto visível, exterior ao objeto, que pode ser vista isoladamente ou em conjunto; a função é o papel desempenhado pelo objeto criado. Assim, forma e função se complementam. Porém, para compreendê-las é preciso levar em consideração a estrutura, caracterizada por ser a natureza social e econômica do espaço em um dado período, ou seja,

sua conjuntura que define historicamente as formas e funções. Essas últimas variam no tempo e adquirem os atributos de cada grupo social. Já o processo, vem a ser uma ação que se realiza de modo contínuo, visando um resultado, por isso, implica em tempo e mudança. Como os processos são inerentes às suas estruturas espacial e econômica, resultam e refletem as suas contradições internas, razão pela qual o processo representa uma estrutura em seu movimento de mudanças. Acerca dessas categorias e da sua inseparabilidade, Santos (1985), argumenta que:

Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Consideradas em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem a base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em sua totalidade (SANTOS, 1985, p. 52).

Em razão do caráter de complementaridade que apresentam, o espaço não pode ser analisado sem considerá-las em conjunto, o que se constituiria uma análise incapaz de compreender a organização de uma determinada sociedade em um dado momento. A possibilidade do estudo dos fenômenos espaciais em sua totalidade, vem da premissa de utilizar as quatro categorias de forma integrada.

Entretanto, a análise do espaço calcada na utilização desses elementos passa a ser reconsiderada pelo próprio Milton Santos na década de 1990 quando reconhece em a "A natureza do espaço" (2006), que os elementos instituídos nas publicações anteriores para a sua compreensão não são capazes de contemplar os estudos acerca das novas configurações que a sociedade estava adquirindo.

Ao discutir a sua concepção de espaço fundamentada na premissa de concebê-lo como uma relação dialética entre os fixos e os fluxos Santos (1978), enfatiza que os elementos fixos dispostos em um determinado lugar ocasionavam ações que os mudariam, já os fluxos, novos ou renovados, recriavam as estruturas e também redefiniam o lugar. Assim, de modo concomitante, as ações definiam os fluxos que, por sua vez, atravessavam ou se instalavam nos fixos, resultando em alterações no seu significado e valor ao mesmo tempo em que também se modificava. Fluxos e fixos atuando conjuntamente expressavam a realidade geográfica. Entretanto, a análise do espaço através dessa perspectiva tornou-se inviável por conta da artificialização dos fixos e da diversificação dos fluxos que se tornaram mais rápidos, mais amplos e mais numerosos. Da mesma forma, trabalhar o espaço com o par de categorias configuração espacial e relações sociais tal qual propôs em 1988, também não respondia às

demandas do estudo do espaço geográfico, pois, embora a configuração geográfica tenha uma existência material, a mesma só se concretiza, ou seja, adquire a existência real, através das relações sociais (SANTOS, 2006).

Em "A natureza do espaço" (2006), para a análise conjunta dos aspectos que caracterizam o espaço, Santos chama a atenção para a necessidade de levar com consideração a interação entre o sistema de objetos e o sistema de ações como condicionantes da dinâmica e da transformação do espaço. Com o avanço das técnicas, o estudo do espaço geográfico deve buscar apreender a relação indissociável que há entre os elementos. Nesse contexto, as análises convencionais fundamentadas apenas na relação dialética entre as forças de produção e as relações de produção, não conseguiriam compreender o espaço em sua totalidade, isto porque, nas condições atuais, há cada vez mais a interdependência entre as categorias de modo que as forças produtivas são, também, relações de produção. Diante dessa complexidade e da multiplicidade de conceitos sobre o espaço que exprimem uma série de atributos tomados a partir de diferentes categorias para a sua análise, é que Santos (1994), realiza as seguintes considerações:

O que é o espaço? O espaço comporta muitas definições, segundo quem fala e o que deseja exprimir. Aqui a voz é a de um geógrafo que propôs algumas formas de enfocar a questão: o espaço como reunião dialética de fixos e de fluxos; o espaço como conjunto contraditório, formado por uma configuração territorial e por relações de produção, relações sociais; e, finalmente, o que vai presidir à reflexão de hoje, o espaço formado por um sistema de objetos e um sistema de ações. Foi assim em todos os tempos, só que hoje os fixos são cada vez mais artificiais e mais fixos, fixados ao solo; os fluxos são cada vez mais diversos, mais amplos, mais numerosos, mais rápidos (SANTOS, 1994, p. 55).

Por conta dessas especificidades é que Santos (2006, p. 39), propõe a análise do espaço a partir de uma nova perspectiva: "nossa proposta atual de definição da geografia considera que a essa disciplina cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço. Não se trata de sistemas de objetos, nem de sistemas de ações tomados separadamente". Tomados em conjunto como indissociáveis os sistemas de objetos e de ações permitem conhecer como se dá a construção da dinâmica do espaço. A interação entre esses elementos possibilita que se conheça o produto da sua interação em conjunto como processo e resultado. Interligados, os objetos e as ações obedecem a uma lógica que é ao mesmo tempo uma lógica passada e presente.

Dotados de funcionalidade, os objetos são concebidos a partir da intenção social específica para com a sua utilização. Essa intencionalidade é inerente à sua concepção. Sendo

assim, o trabalho geográfico deve contemplar os objetos como sistema e não como coleção; à medida que propicia o conhecimento do seu uso atual, passado ou futuro, deriva da combinação pelos grupos humanos que os criaram ou que herdaram das gerações anteriores, o que, por sua vez, leva a existência de um papel simbólico do objeto que, geralmente, também possui o caráter funcional. Já as ações são cada vez mais providas de racionalidade, principalmente uma razão técnica, sua origem está relacionada às necessidades, sejam elas naturais ou criadas. Sua eficiência está condicionada a adequação do objeto; não há ação sem objeto e não há objeto sem ação. Assim, quando é executada, se reestrutura enquanto ação e também redefine o objeto, daí a necessidade de conceber o espaço como um sistema indissociável de ações e objetos.

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, entre sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações, e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 1994, p. 55).

Dada as especificidades dos sistemas de objetos e de ações elencadas pelo autor supracitado, urge a necessidade de discutir como a interação em concerto entre esses sistemas estão imbuídos de elementos que devem ser considerados na realização de um estudo sobre a reorganização do espaço, tais como, a sua funcionalidade e intencionalidade. Após compreender que, para sua análise, é necessário analisá-los através de uma perspectiva que possibilite apreender como suas interações produzem reflexos na realidade espacial. Tendo em vista que os objetos hoje possuem um caráter técnico-científico-informacional por conta do modo como é concebido englobando a ciência e a técnica para a sua operacionalização e necessitando da informação para entrar em funcionamento, por isso, são projetados com uma funcionalidade, que são concretizadas através das ações. É preciso então considerá-los de forma concomitante para identificar os sistemas de objetos e os sistemas de ações que atuam no processo de reorganização espacial.

Para além dos relevantes aportes de Milton Santos (1978), (1994) e (2006), para o estudo do espaço geográfico, é fundamental trazer à tona o posicionamento de outros autores que abarcam outras perspectivas quanto à sua conceituação. Nesse sentido, consideramos de grande valia as contribuições trazidas por Moreira (1982). Isto porque o autor assevera que o espaço geográfico é um artefato fundamental do processo de produção social e do mecanismo

de controle da sociedade. Numa sociedade de classes, o arranjo espacial vai ser fruto das relações de classes nela ocorrido. Por isso, ao analisarmos devemos levar em consideração a sua totalidade para que não sejam "mascaradas" as relações que se estabeleceram e como elas se desenrolaram para produzir o espaço. Por esse motivo, o autor chama a atenção para o dever da geografia em analisá-lo sob uma perspectiva dialética.

[...] a geografia, através da análise dialética do arranjo do espaço, serve para desvendar máscaras sociais, vale dizer, para desvendar as relações de classes que produzem esse arranjo. É nossa opinião que por detrás de todo arranjo espacial estão relações sociais, que nas condições históricas do presente são relações de classes (MOREIRA, 1982, p. 2).

Partindo dessa premissa, a consolidação do espaço enquanto formação espacial se dá em função da relação dialética que possibilita o processo de produção ser síncrono ao de reprodução. Caso não fosse assim, a formação espacial teria a sua existência passageira, porém, devido a essa conjuntura, se converte em algo duradouro e definitivo, de tal modo que o espaço em uma perspectiva de sociedade capitalista é denominado por Moreira (1982), de "espaço de relações", com seu modelo de desenvolvimento desigual e combinado. Por conseguinte, vai refletir as características inerentes às relações de classes que o forma, o que suscita, indubitavelmente, em um arranjo econômico-espacial com desigualdades.

Cabe então analisar o arranjo espacial conceituado por Moreira (1982, p. 22), como "uma estrutura de objetos espaciais, uma localização organizada de formas espaciais, uma forma ou uma totalidade estruturada de formas espaciais", sob uma perspectiva que busque apreendê-lo contemplando as leis que regem a sua formação espacial; abarcando aí tanto a totalidade, como as partes que o forma. A formação espacial então se concretiza como fruto da formação econômico-espacial espacializada. Em função disso, o autor ressalta a importância de considerarmos três categorias, que se constituem como facetas de uma mesma realidade para compreendermos o arranjo espacial, são elas: a formação espacial, a formação econômico-social e o modo de produção.

[...] o arranjo espacial brota tanto do processo de produção-distribuição, quanto do controle que se exerce sobre as relações existentes entre as classes. Como o processo de produção-distribuição se faz sob o condicionamento das formas como se travam as relações entre as classes, pode-se afirmar que o *arranjo espacial, na verdade, numa sociedade de classes, reproduz em síntese as relações de classes da formação econômico-social* (MOREIRA, 1982, p. 3 [grifos do autor]).

Um arranjo espacial deve ser analisado observando a totalidade, caso contrário, se desconfigura perdendo as suas características e o seu valor analítico. As formulações sobre

espaço geográfico de Moreira (1982), se coadunam com as ideias de Corrêa (1987), quando este autor se propõe a discutir a organização espacial. Nessa linha de raciocínio, para Corrêa (1987), o trabalho social seria o responsável por produzir a organização espacial caracterizada; a expressão concreta da produção material do homem. De acordo com o autor, os objetos criados pelos seres humanos e dispostos na superfície terrestre é que formam a organização espacial, assim, esse conjunto de objetos seria tanto um meio de vida no presente, o que se configura enquanto produção, como também, uma condição para o futuro, constituindo-se como a reprodução.

A organização espacial, então, tem em seu escopo as características do grupo que a criou. Por ser um produto de uma sociedade de classes, às questões relativas aos atributos classistas que envolvem a produção e o consumo dos bens naturais serão refletidos nesse processo, assim como, o controle exercido sobre as relações entre as classes sociais que surgiram em decorrência das relações sociais vinculadas à produção. Por isso, Corrêa (1987), reitera que:

[...] a organização espacial é também um objeto, uma *materialidade social*. Como materialidade, a organização espacial é uma dimensão da totalidade social construída pelo homem ao fazer sua própria história. Ela é, no momento de transformação da sociedade, modificada ou congelada e, por sua vez, também modifica e congela. A organização espacial é a própria sociedade espacializada (CORRÊA, 1987, p. 29 [grifo do autor]).

A organização espacial é produto do acúmulo do trabalho humano ao longo do tempo que criam na superfície terrestre condições que possibilitem não apenas a sua realização, como também, a sua reprodução. Sobre o espaço geográfico estão cristalizados formas duradouras que permitem a perpetuação da sociedade. Em consonância com esse processo verificamos que na organização espacial são produzidos mecanismos que permitiram as ações serem realizadas em concerto, o que permite inferir que há uma globalidade da organização espacial estruturada na simultaneidade das ações. Noutros termos, o espaço é produzido em uma perspectiva que abarca a coexistência de ações sistemáticas que viabilizam, de modo concomitante, atender aos interesses momentâneos e ainda cria condições para a reprodução.

### **1.1.1 A ação do Estado e a (re)organização do espaço**

A necessidade em enfatizar a ação do Estado neste trabalho justifica-se pelo fato de considerá-lo no processo de reorganização espacial o papel de agente indutor que, através das suas ações, incita os pequenos agricultores a reorganizarem seu espaço de produção.

Entendemos que a ação do Estado é capaz de gerar novos ordenamentos por possuir poder suficiente para promover um amplo processo de interação entre os diversos agentes (Estado, associações, cooperativas, sindicatos, empresas, entre outros) que compõem a sociedade. Ademais, embora os programas pesquisados tenham surgido devido também a uma forte pressão social, sua concretização só foi possível graças a institucionalização através dos aparatos estatais, o que reafirma a posição central do Estado no processo.

É importante elucidar que nos referimos temporalmente ao Estado moderno que segundo Batista (2002), tem na Europa dos séculos XIV a XVI a construção das suas concepções histórico, político e social. Como o período foi marcado por intensas transformações no seio da sociedade europeia, as quais, cita-se o advento das revoluções burguesas, estas foram responsáveis por produzir uma nova configuração na maneira de conceber o Estado culminando na gradativa superação do modo de produção feudal e no surgimento do capitalismo mercantil. Uma das mais significativas expressões do período foi o Iluminismo, a qual se atribui a gênese do pensamento moderno, pois, é aonde são adensados os questionamentos acerca do poder divino do Estado, principal pilar que sustentava o Estado Medieval. Em substituição a este pensamento, o mesmo passa a ser idealizado como uma instituição humana.

A consolidação do Estado moderno vai se dar no século XVII como produto de um movimento burguês. No plano conceitual, vai dispor de elementos que possuem diferenças substanciais em relação ao Estado Medieval; enquanto o último era concebido como uma propriedade do senhor, ou seja, um Estado patrimonial, o Estado moderno vai demarcar uma distinção entre o Estado e o monarca, o que, noutros termos, representa o início da separação entre o espaço público e o espaço privado.

Do seu surgimento até os dias atuais foram inúmeros os eventos históricos que perpassaram e influíram no Estado Moderno, entretanto, não é nosso objetivo deter a tais acontecimentos. Assim, o Estado que surgiu e se concretizou na Idade Média, conforme aborda Silva (2008), passou por várias reformas até chegar à forma tal qual encontramos hoje como Estado neoliberal, inserido em um processo de globalização e sob o comando do capitalismo tendo um dos seus principais atributos as sucessivas modernizações.

Quando analisamos o contexto ocidental e nos reportamos ao caso brasileiro, cabe fazer uma ressalva quanto a emergência do Estado neoliberal. Isto porque, de acordo com Bresser-Pereira (2001, p. 244), até o início do século XX, o Estado brasileiro "era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e uma sociedade de



classes mal saída do escravismo", em que comumente utilizava-se o patrimônio público para a obtenção de benefícios privados e sustentação do estamento dominante do país. Até chegarmos ao estágio atual, importantes marcos históricos ocorreram no país, competindo ressaltar a existência de uma Ditadura Militar de vinte anos (1964-1984), o período de transição democrática o qual a sucedeu (1984-1988), e a promulgação da Constituição Federal em 1988, marcando assim, a consolidação do Estado Nacional democrático brasileiro, a afirmação dos princípios democráticos para a escolha de governantes e a formalização da distinção entre Estado e Sociedade Civil.

Como fruto dessa abertura democrática, as eleições diretas para a presidência da República em 1989 vão colocar em disputa dois projetos antagônicos; de um lado o Partido dos Trabalhadores com um representante da esquerda e do outro um representante dos ideais de um Estado Liberal que venceu o pleito. Dagnino (2004), argumenta que a eleição de Fernando Collor de Melo em 1989, que representava o projeto de Estado Liberal, era parte do projeto de implementação do ajuste neoliberal no país, que atuaria também em paralelo à tendência de progressivamente isentar o papel do Estado de garantidor dos direitos sociais e sua gradativa transferência para a sociedade civil, amoldando assim, a sociedade brasileira ao neoliberalismo. Entretanto, mesmo com a chegada do Partido do Trabalhadores ao poder no ano de 2002 e apesar de quatro vitórias sucessivas em pleitos eleitorais (2002; 2006; 2010; 2014), o país ainda se constitui como neoliberal. Ademais, Silva (2008, p. 47), assevera:

Importa salientar que neoliberal ou não, o Estado se consolidou como uma instituição legítima na qual a organização política de uma dada nação se legitima diante das demais. Essa legitimidade teórica se impõe, no plano prático, na constituição dos países e na defesa da soberania de cada um deles.

No plano prático, percebemos a "presença" do Estado através das ações que derivam das políticas públicas. Por conseguinte, seus desdobramentos resultam em um amplo processo de mobilização que envolve a participação de diferentes agentes em prol da proposição e efetivação das ações, que, por sua vez, requalificam o espaço geográfico.

O Estado, então, assume o papel de agente primordial na consecução de projetos e ações que promovem a reorganização espacial, constituindo-se como um produto do trabalho humano acumulado ao longo do tempo e que absorve características natas ao contexto em que foi idealizado. Assim, em um Estado neoliberal, a reorganização espacial reflete as características e interesses dos grupos que defendem tal modelo, ensejando a vigência dos

princípios econômicos do capitalismo. As políticas públicas, por sua vez, funcionam como um mecanismo estatal para viabilizar o processo.

A organização espacial é o resultado do trabalho humano acumulado ao longo do tempo. No capitalismo, este trabalho realiza-se sob o comando do capital, quer dizer, dos diferentes proprietários dos diversos tipos de capital. Também é realizado através da ação do Estado capitalista. Isto quer dizer que o capital e seu Estado são os agentes da organização do espaço. Daí falar -se em espaço do capital, (CORRÊA, 1987, p. 33).

O alcance da ação do Estado varia em função dos seus objetivos, o âmbito em que é planejada e as inspirações política-ideológica que as orienta. Consoante o entendimento de Silva (2008), a maneira de compreendermos a essência da inspiração de cada governo pode ocorrer através da observância não apenas de um projeto ou governo específico, mas através do conjunto de políticas adotadas. Outro aspecto que o autor chama atenção é para a esfera em que são planejadas e executadas as ações, visto que as mesmas podem dar nas esferas federais, estaduais e municipais, sendo necessário, portanto, explicitar sobre qual delas estamos evidenciando, bem como, o modo como são arquitetadas e demarcadas suas relações.

Em se tratando de políticas públicas, aparato utilizado pelo Estado para nortear suas ações, é importante ressaltar como se desenham as articulações em prol das parcerias, alocação e origem dos recursos, de modo a viabilizar a sua implementação. Não obstante, o tipo de política também é outro aspecto preponderante, pois, é necessário saber se a ação deriva de uma proposta duradoura ou se pode ter vigência restrita ao período em que determinado partido está no poder. De acordo com Silva (2008, p. 50),

A ação do Estado é, portanto, uma ação norteadas pelas políticas públicas de cada governo. Essas podem ter continuidade com a mudança de um partido político no poder, mas, quase sempre, no Brasil, ao mudar o partido mudam as políticas públicas, de forma que podemos reclamar da falta de políticas de Estado, aquelas de longo prazo, instituídas e legalizadas para sobreviver às mudanças dos governantes, como uma diretriz da sociedade, que regula a ação estatal.

No caso dos programas pesquisados - PAA e PNAE -, ambos integram a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que é uma política relativamente recente, conforme explicitaremos no segundo capítulo dessa dissertação, porém, os mecanismos que possibilitaram a criação do PAA e a inserção da pequena produção no PNAE, foram produzidos ao longo de um determinado governo, sendo, portanto, uma política de governo suscetível a mudanças em função das possíveis posturas dos futuros governantes. Fator esse

que gera uma instabilidade nas ações do Estado a longo prazo e seus impactos duradouros ficam a mercê das concepções que serão adotadas pelos governos subsequentes.

## **1.2 Uma discussão sobre Políticas Públicas**

O entendimento da concepção de políticas públicas é basilar para este trabalho. Não se objetiva aqui esgotar a literatura sobre a sua abordagem conceitual, mas, realizar de forma sucinta uma discussão com os diferentes enfoques conceituais em torno do tema. Especialmente por se tratar de uma pesquisa que tem o propósito de analisar dois programas de âmbito federal, o conhecimento teórico e conceitual sobre o que são políticas públicas contribui para a compreensão dos fatores que corroboram para a sua formulação, além de permitir identificar os possíveis descompassos entre as concepções conceituais e sua aplicação prática.

A relevância em tratar do tema reside nos impactos que as políticas promovem na sociedade em que algumas delas, mesmo de modo diferenciado, interferem nas mais diversas esferas sociais. Uma política pública tem sua gênese a partir de uma ideia pautada em um determinado princípio que corresponde ao conjunto dos fatores que cooperaram para que aquela ideia pudesse ser concretizada por meio da sua formulação. Entretanto, é preciso fazer uma ressalva quanto a este ponto e destacar que em meio a essa "ideia" estão imbricados múltiplos fatores determinantes na sua elaboração, tais como, as ideologias e o modo como se dá a interação entre a correlação das forças sociais.

Em função desse caráter Souza (2006), chama a atenção sobre a repercussão dos seus efeitos socioeconômicos para justificar a necessidade de explicar as inter-relações entre o Estado, a política, economia e a sociedade. Esse pensamento é reforçado por Boneti (2007), ao expor a premência de se ponderar as relações que existem sobretudo entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, de onde se originam os agentes definidores das políticas públicas. Até porque, de acordo com o autor, não se pode mais concebê-las apenas como fruto de uma única classe em que o Estado desempenha o papel de atender apenas aos interesses das classes dominantes.

Cavalcanti (2007), enfatiza que embora o Estado exerça a função de agente primordial na sua consecução, o processo de tomada de decisões que dá origem as mesmas não é realizado unicamente por ele, ao contrário, é composto por agentes que ocupam diversas posições na sociedade. Nessa linha de raciocínio, Boneti (2007), destaca que as políticas

públicas resultam de uma correlação de forças sociais em que uma classe pode ter privilégios, mas não possuem, necessariamente, prevalência de poder de decisão, o que implica na imprescindibilidade de considerar:

[...] a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se originam os agentes definidores das políticas públicas. Entende-se que cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas. Estas verdades absolutas, construídas ideologicamente em cada formação social, produzem e referenciam ações institucionais e, em particular, a elaboração e a operacionalização das políticas públicas (BONETI, 2007, p. 11).

Outro aspecto preponderante a ser considerado reside em sua nomenclatura ao serem denominadas de "públicas". Autores como Teixeira (2002), ressaltam que para se efetivarem como tal devem pressupor que os seus resultados ou benefícios, assim como, o seu processo de elaboração foi submetido ao debate público. Devido a isso, tanto Teixeira (2002), como Cavalcanti (2007), chamam a atenção para a distinção entre política pública e política governamental, pois, embora a última seja estatal, nem sempre são públicas. Segundo Cavalcanti (2007, p. 21), "o que as diferencia é que as políticas públicas, enquanto estratégias de ação implementadas por uma organização governamental, devem atender ao interesse público. A política governamental, por seu turno, pode satisfazer interesses privados que não respondam aos interesses do 'público cidadão'".

Para além das questões supracitadas, Boneti (2007), faz referência também a questão orçamentária a fim de realizar uma distinção entre o que é público e o que é privado. De acordo com o autor, aquilo que é público pressupõe a aplicação de recursos públicos advindos do Estado, o que, por sua vez, leva a concluir que uma política pública compreende uma ação com aplicação dos recursos de origem pública e que, por isso, deve ser direcionada ao público. Essa distinção torna-se importante para evitar que políticas de cunhos distintos tenham tratamento equivalente e assim se evite equívocos quanto à sua concepção teórica e conceitual.

As políticas públicas têm sua gênese a partir da correlação de forças entre as diferentes classes sociais. Entretanto, não se pode desconsiderar que no seu processo de formulação a relação intrínseca que há especialmente entre o Estado e as classes dominantes, não apenas as locais como também as elites globais. Especialmente na conjuntura atual de expansão do capitalismo internacional, o poder de influência dos agentes definidores perpassam a escala nacional e transgridem de modo a sua definição estar condicionada aos interesses dessas elites

que utilizam diferentes estratégias para angariar poderes e interferirem na sua operacionalização com o objetivo de obter privilégios. Contudo, como destaca Boneti (2007), esses não são os únicos agentes que atuam na definição das políticas públicas; a sociedade civil também desempenha um papel estratégico nesse processo por muitas vezes ir de encontro aos projetos das classes dominantes.

(...) as elites globais e as classes dominantes nacionais se constituem de agentes determinantes na elaboração e implementação das políticas públicas, mas não são os únicos. A pluralidade política dos dias atuais faz com que agentes outros originados na organização da sociedade civil, como são as ONGs, os movimentos sociais, etc., se constituam em novos agentes confrontantes com os projetos das elites e classes dominantes (BONETI, 2007, p. 16).

Com base nesses pressupostos é possível inferir que o seu processo de elaboração ocorre em meio a esses agentes de poder, tanto no âmbito nacional quanto no global em que há uma disputa interna de interesses seja em torno da apropriação dos recursos, seja em busca do favorecimento com os resultados advindos das ações institucionais na sociedade. Dessa forma, a influência da instância local não se pauta apenas no momento da elaboração das políticas, mas na sua efetivação que se dá mediante a implementação transformando-as em importantes instrumentos de vínculos entre o Estado e a sociedade que se efetiva através de ações intervencionistas na realidade social. Contudo, como engloba uma diversidade de agentes, tende a ser um processo dinâmico produto da sua correlação de forças. Teixeira (2002, p. 5), destaca que:

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Mesmo reconhecendo que sua elaboração não está restrita unicamente ao Estado e que o seu processo tem se tornado cada vez mais complexo devido à forte influência da globalização que pressiona os governos a intervir em consonância com as determinações do modelo capitalista de produção, a formulação é desencadeada com a atuação de outros grupos que com maior ou menor grau de influência, acabam por interferir na tomada de decisões; tais quais os grupos de interesses e os movimentos sociais.

Ainda assim, apesar das limitações e interferências sejam elas de ordem interna ou externa, a competência dos governos em governar e implementar as políticas públicas ainda é

preservada. Isto porque, muitas vezes o Estado age em conformidade com os interesses dos grupos dominantes, pois, podem ter como desígnio apenas mantê-los no poder. Conforme ressalta Boneti (2007, p. 53), "as políticas públicas, todavia, nem sempre têm como finalidade atender às necessidades da população". Daí a importância da sua análise estar pautada em compreender a quais grupos sociais esta política está destinada a atender, já que se parte do pressuposto que as mesmas têm sua origem no contexto da sociedade e se concretizam como produto da correlação das forças sociais.

Ao considerarmos todos esses fatores, a conceituação de políticas públicas é tratada na literatura sob as mais diversas perspectivas teórica conceitual que vão desde o ponto de vista operacional até mesmo a discussões mais adensadas que buscam discutir os papéis dos agentes no seu processo de formulação. Saravia (2006), considera-as como estratégias direcionadas para diversos fins em que, de algum modo, tais finalidades são almejadas pelos diversos grupos que participam do processo decisório e as define da seguinte maneira:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

A colocação do autor traduz um aspecto operacional das políticas ao tratá-las sob o ponto de vista técnico como o conjunto de decisões e ações desenvolvidas por um agente estatal. As políticas, entretanto, como ações do Estado podem advir tanto de maneira discricionária como também em conformidade com os setores da sociedade civil. Por isso, se caracterizam como um processo dinâmico, Teixeira (2002, p. 3), define-as como:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre o Poder Público e a sociedade, mediações entre os atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as "não-ações", as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Assim, a abordagem a ser realizada neste trabalho tem maior aproximação teórica com o conceito formulado por Boneti (2007). Os programas objetos de estudo dessa pesquisa tem sua gênese atrelada às pressões dos movimentos sociais em busca de ações do Estado

para atender suas demandas, portanto, surgiram em um contexto de disputa entre agentes do poder. Paralelo a isso, a forma como o referido autor as concebe trazendo para o cerne da questão a dinâmica do jogo de forças que ocorrem entre os seus agentes definidores correlaciona-se com o processo de implementação de políticas para a pequena produção no país. Assim, elas se concretizaram como um produto dessas relações que se estabeleceram no âmbito das relações de poder e, por isso, representam a dinâmica que existe entre esses agentes. Nas palavras do autor:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas construídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de forças travada entre os agentes do poder (BONETI, 2007, p. 74).

Ao tratá-las a partir dessa óptica sua formulação vem a partir de uma perspectiva dinâmica que tem sua gênese atrelada a processos que envolvem a participação de vários agentes definidores, em que as ações adotadas pelo Estado para intervir na realidade social se concretizam como conquista de um determinado grupo, ou de um consenso de grupos os quais compõem os agentes definidores. O produto, que é a política, é gestado a partir das correlações de forças sociais e traz consigo as características dessa dinâmica. Daí o fato das ações desencadeadas pelas políticas públicas adotarem aspectos diferenciados que muitas vezes são alvo de críticas pelo público a quem ela é direcionada. Contradição essa que é nata ao seu processo visto que foi fruto de uma dinâmica de jogo de forças entre diferentes classes e organizações da sociedade civil. Todavia, as possíveis contradições podem ser notadas a partir dos desdobramentos das suas ações que chegam até a sociedade em formato de planos, programas e projetos.

[...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação, (SOUZA, 2006, p.26).

É nesta etapa, a implementação que o processo se concretiza como uma intervenção do Estado em uma dada realidade, por isso que é imprescindível compreender como se deu seu processo de gestação e quais fatores corroboraram para a sua efetivação. Noutros termos, é

plausível entender como se desenhou o jogo de forças entre as classes no momento da tomada de decisões, a fim de compreender quais interesses esta política pública está destinada a atender. A esse respeito Boneti (2007), realiza uma importante ressalva que deve ser utilizada como parâmetro de estudo de uma política pública:

O caráter de uma política pública, isto é, o tipo de intervenção do Estado na realidade social, o tipo de impacto que ela provoca nessa realidade, os benefícios que ela produz e a quem ela beneficia, é construído durante o todo de sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas (BONETI, 2007, p. 91).

Conforme explicitado pelo autor, os impactos possuem correlação com o momento em que a política fora gestada, por isso, a necessidade de compreendê-la como um produto do jogo de forças entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, buscar analisar o seu processo de formulação, pois, os desdobramentos dela advindos são arquitetados durante esta etapa em que são desenhadas suas formas de intervenção. Ademais, é premente considerarmos o processo e não apenas os resultados isoladamente. Até porque se é "pública" pressupõe-se que tem origem no contexto da sociedade civil, daí, o tipo de rebatimento que ela provoca na realidade social é fruto de uma conjuntura de planejamento entre diferentes agentes definidores, contudo, é preciso saber se há prevalência dos interesses de um determinado grupo e quais fatores corroboraram para isso.

### **1.3 A proposição de ações do Estado para o pequeno agricultor**

A trajetória das políticas públicas para o espaço rural no Brasil revelam disparidades na formulação de ações entre os pequenos e grandes agricultores ocasionada pela priorização das iniciativas que valorizavam o setor agrícola com vistas ao desenvolvimento da economia, beneficiando assim, os grandes proprietários. Todavia, esse cenário passa a sofrer modificações a partir década de 1990 quando as ações do Estado para os pequenos agricultores passam por reformulações advindas do cenário político vivenciado no país, o que culminou em uma gradativa aquisição de espaço no campo das políticas públicas. Antes desse período, embora tenham havido ações destinadas para a categoria, as perspectivas eram distintas.

Os desdobramentos da mudança de como o Estado passa a tratar a pequena produção resultou na atual existência de uma quantidade significativa de programas e projetos.



Contudo, é importante tecer algumas considerações acerca da opção pelo uso do termo "pequena produção". A trajetória das expressões utilizadas para designar os pequenos agricultores no Brasil passou por mudanças significativas ao longo das décadas e ainda produz repercussões no debate acadêmico entre grupos de diferentes opções teórico-metodológicas para conceituá-lo.

Ortega e Mendonça (2007), abordam que antes da década de 1990 os termos mais habituais eram “pequena produção”, “pequena agricultura” e "agricultura de subsistência". A partir da década de 1990, conforme expõe Campolin (2005), o uso da expressão "agricultura familiar" passou a ser utilizado para se referir à categoria, inicialmente se projetando no campo político e, posteriormente, acadêmico. O termo passou a denominar os agricultores modernizados e inseridos ao mercado, enquanto a agricultura camponesa seria o inverso, ou seja, os agricultores inseridos parcialmente aos mercados incompletos (ABRAMOVAY, 1992). Não obstante, há um embate acadêmico muito forte entre os defensores da agricultura familiar e aqueles que adeptos à agricultura camponesa, que discordam inclusive, dessa caracterização e se distinguem substancialmente nas suas concepções.

Como não é objetivo desse trabalho adentrar o debate conceitual, haverá aqui o uso da expressão "pequena produção" e quando houver a utilização do termo "agricultura familiar", estaremos nos referindo à designação governamental, por isso, toda vez que for proferida neste trabalho a nomenclatura "agricultura familiar" faremos menção à forma como é descrita na Lei nº 11.326/2006, ou em qualquer outro documento oficial (Leis, Decretos e Resoluções).

Realizadas essas ressalvas, é pertinente frisar as conjunturas que possibilitaram o redirecionamento das políticas para a pequena produção no seio do planejamento estatal na década de 1990, destarte, torna-se precípua uma contextualização acerca do modo como fora tratada ao longo de alguns governos, para, a partir daí, elencar os fatores que permitiram seu ingresso nas políticas públicas. Por esta razão, as discussões aqui realizadas serão estruturadas em três períodos da nossa história considerados elementares para a construção dessa trajetória, sendo eles: de 1964 a 1984, período da ditadura militar; o pós 1984 destacado pela forte atuação dos movimentos sociais e, por último, o pós 1988 marcado pela promulgação da Constituição Federal quando houve o reconhecimento da pequena produção enquanto categoria. Nesse último marco temporal, haverá ênfase para os governos de Luís Inácio Lula

da Silva e Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>5</sup> com o objetivo de destacar as distintas formas como a pequena produção foi tratada. Com isso, busca-se compreender os aspectos que corroboraram para as mudanças no perfil das ações do Estado brasileiro em relação a categoria, culminando na destinação de parte dos recursos do PNAE e na implementação do PAA.

O período compreendido entre os anos de 1964 a 1984 corresponde a ditadura militar e o cenário nacional é marcado pela forte repressão social. No espaço rural, as políticas existentes apresentavam um direcionamento para os grandes produtores, reforçando a concepção que valorizava os investimentos em setores que promovessem o crescimento econômico e estimulassem a industrialização. Eram esses entendimentos que fundamentavam as políticas para o meio rural, por isso, os investimentos nas grandes propriedades. Dernadi (2001, p. 57), ao discorrer sobre o período citado, aponta que “a política agrícola brasileira, em substância, sempre foi decidida em consonância com o interesse do agrobusiness”.

Com efeito, as políticas públicas desenvolvidas durante a ditadura refletem a estrutura econômica vivenciada pelo país e buscavam na agricultura a reprodução de um padrão voltado para a alta produtividade concebendo o setor agrícola como um vetor para o desenvolvimento econômico. Segundo Bianchini (2000), nos anos 1960, os Planos Nacionais de Desenvolvimento passaram a considerá-lo como um setor estratégico para o desenvolvimento nacional. Ao lado disso, o autor ainda aborda que os instrumentos constituintes do tripé da transformação agrícola no meio rural brasileiro foram assentados em um conjunto de políticas que consistiam em: pesquisa agropecuária, a assistência técnica e extensão rural e o crédito rural. A partir de então, as políticas criadas para a agricultura tinham como fundamento a propagação do padrão “produtivista”. O modelo agrícola calcava-se na Revolução Verde<sup>6</sup> que preconizava a mecanização, utilização de agrotóxicos e a suposta maior eficiência das grandes propriedades. Por isso, a inserção dos “pacotes tecnológicos”, além do crédito agrícola para a grande produção e o uso de grandes maquinários, com tecnologias que atendiam os grandes produtores, como destaca Moreira (2000). O que

---

<sup>5</sup> O governo desses dois presidentes da república embora apresentem perfis distintos, possuem alguns pontos em comum, ambos foram eleitos democraticamente através de eleições diretas tendo exercido dois mandatos consecutivos; Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 - 1999/2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003/2006 - 2007/2010). Ademais, a ênfase nesses governos justifica-se por ter sido o período em que foram formuladas as principais ações para a pequena produção.

<sup>6</sup> De acordo com Barreto (2007), a Revolução Verde foi um processo responsável por ocasionar mudanças na base técnica da agricultura e da pecuária com o uso de fertilizantes, máquinas, agrotóxicos e uma variedade de vegetais geneticamente modificados o que viabilizou a monocultura.

significa, por assim dizer, que esse modelo estava alicerçado no funcionalismo norte-americano e passou a nortear as políticas de incentivo à agricultura no Brasil.

Correlato com os mecanismos de fundamento da implementação das políticas públicas para a agricultura em meados da década de 1960, o crédito rural assume maior destaque com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O sistema possuía como objetivo promover mudanças estruturais na agricultura brasileira ao buscar vincular os serviços agropecuários e o financiamento subsidiado ao uso do pacote da Revolução Verde (CERQUEIRA, COELHO E ROCHA, 2007).

Frise-se, que, nesta época, por priorizar a produtividade, ocorreram disparidades na distribuição de recursos entre os pequenos e grandes agricultores. O que culminou em um maior beneficiamento dos grandes proprietários. Conforme aborda Hespanhol (2008), o crédito rural revelou-se como um instrumento modernizador e fortemente seletivo. Já Bianchini (2000, p. 5), enfoca que “os produtores de extratos superiores e intermediários foram grandemente favorecidos e puderam modernizar a sua produção e acumular capital. Os pequenos produtores sem terra ou com pouca terra foram marginalizados”. Por tais razões, essa característica coloca em evidência que as verbas públicas no país, durante um longo período, privilegiavam os segmentos empresariais da agricultura.

Na década de 1970, observou-se um redirecionamento em relação às políticas voltadas para a agricultura. O período econômico vivenciado pelo país implicou na reestruturação do crédito rural, e a política de garantia dos preços mínimos tornou-se o principal instrumento de política agrícola. Foi nessa década que aumentaram as críticas em relação ao modelo de modernização da agricultura vigente, o que acarretou em efeitos sociais e ambientais negativos (CERQUEIRA, COELHO E ROCHA 2007).

Ainda na década de 1970, em reprodução ao modelo vigente, temos a instituição de políticas para a pequena produção que embora se destinassem a categoria, priorizavam a assistência técnica e o fomento a industrialização. A exemplo, podemos citar a implementação do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), instituído pelo Decreto-Lei nº 1179/1971 e destinado especialmente aos pequenos e médios produtores das regiões citadas. O PROTERRA tinha como objetivo promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria. Outro programa de destaque nesse período foi o Projeto Sertanejo instituído através do Decreto nº 78.299/1976 que tinha como finalidade fortalecer a economia das unidades de produção agropecuária, sobretudo as pequenas e médias do

semiárido nordestino, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas, a partir de núcleos de prestação de serviços e de assistência técnica, previamente selecionados.

Outro entrave persistente durante todo o período de 1964 a 1984 foi a inexistência de espaço para reivindicação das demandas dos pequenos agricultores, pois não havia diálogo entre os entes governamentais e os representantes da categoria. Conforme aborda Grisa e Schneider (2014, p. 129), "durante os vinte anos de ditadura militar, os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social".

No entanto, o final da década de 1970, período de maior repressão da ditadura militar, foi marcado por uma mudança substancial na maneira como os movimentos sociais, em especial a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG - passou a atuar frente ao governo. De modo mais combativa e reivindicatória, começou a cobrar com veemência ações estruturais para a pequena produção como a reforma agrária e uma política agrícola que atendesse às peculiaridades dos pequenos agricultores. O recrudescimento desses movimentos sociais se consolidou como a base do processo de mobilização em prol da redemocratização do país, passando a se estruturar na década de 1980 com uma postura reivindicatória de exigir os direitos que lhes eram negados.

A defesa da reforma agrária, a demanda por políticas diferenciadas e por legislação trabalhista e críticas ao regime ditatorial tornaram-se constantes nas reivindicações dos representantes da agricultura familiar. Estas mudanças incrementaram-se com a redemocratização a partir de meados da década de 1980 e com o debate da constituinte em 1988 (GRISA, SCHNEIDER, 2014, p. 130).

Os avanços ocorridos no período compreendido entre 1984 a 1988 se pautam na estruturação e protagonismo dos movimentos sociais no Brasil, visto que as vias da redemocratização possibilitaram trazer à tona a rearticulação e surgimento de organizações da sociedade civil<sup>7</sup>. No que tange aos movimentos sociais do campo, destaca-se a constituição do Movimento dos Sem Terra (MST) em 1984 e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiro (CNS) em 1985. Mesmo com demandas distintas, as mobilizações desses sujeitos

---

<sup>7</sup> Para Scherer-Warren (2006), embora a sociedade civil se configure um campo composto por forças heterogêneas, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores. Por isso, é compreendida como a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas.

sociais tornaram visíveis as suas precárias condições e a necessidade da criação de políticas que se adequassem às suas necessidades, especialmente a reforma agrária e o crédito rural (GRISA E SCHNEIDER, 2014).

Ebina e Massuquetti (2011), destacam que durante a década de 1980, o governo adotou novas linhas de financiamento da agricultura, com taxas de juros praticadas pelo mercado. Isso dificultou o acesso dos pequenos agricultores a estas linhas de crédito. Contudo, o processo de redemocratização do país se constituiu como um marco para as políticas públicas para o espaço rural uma vez que os movimentos sociais conferiram visibilidade aos setores excluídos, em especial, os pequenos agricultores legitimando a luta por seus direitos. A Constituição de 1988 vai apresentar um caráter democrático em função também das pressões dos movimentos sociais pela participação no âmbito do planejamento público. Daí o surgimento de processos de participação social, autogestão e formas de organização coletiva, o que resultou numa nova maneira de conceber as políticas públicas para o espaço rural.

Cabe destacar que as novas estruturações no campo da política brasileira advindas dos desdobramentos da Constituição vão suscitar em mudanças expressivas nas políticas agrárias por incluir categorias e abrir espaço para a participação da sociedade civil nas decisões, algo que até então não existia. Destarte, não se deve desconsiderá-la quando se analisa as políticas para a pequena produção no Brasil. Além de ser um marco político do país, ela também vai promover a inserção de novas demandas na agenda do planejamento estatal.

Por primar um modelo de gestão descentralizado, e vir após 20 anos de governos militares em que não havia espaços para a participação social, a Constituição de 1988 tem como uma das características mais marcantes seus traços democráticos por propiciar a participação da sociedade no seu processo de construção.

A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios (SOUZA, 2001, p.p 513-514).

Além de alterações no campo da participação social e na questão tributária, outras esferas também vão passar por amplos processos de reestruturação. A promulgação vai redesenhar um novo cenário político, econômico e social no país fazendo emergir novas demandas de grupos sociais que até então estavam à margem das ações estatais. A

democratização promovida pela mesma desencadeou em uma série de processos que abriram caminhos para que novas questões entrassem na pauta de discussão sobre a atuação do poder público.

Enquanto até o final dos anos 1980 as ações do Estado eram verticalizadas e voltadas para uma abordagem setorial, a partir de 1990, foram conferidos novos aportes de direcionamento das políticas públicas que passaram a adotar uma postura de estímulo a participação social através, principalmente, de suas organizações na composição dos conselhos. Esse período se constitui como fundamental para as questões agrárias, pois é a partir daí que as políticas voltadas ao espaço rural começaram a sofrer mudanças na concepção, estruturação e implementação.

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 126).

Essa nova conjuntura social e política é que fará com que o debate sobre a pequena produção adentre o seio do planejamento público baseado nas reivindicações advindas dos movimentos da sociedade que almejavam maior participação nos debates sobre as políticas. O governo brasileiro passa a criar mecanismos para colocar em prática a gestão social que resultaram na valorização da diversidade que constitui o espaço rural. Evoluem, portanto, as concepções sobre as ações destinadas a pequena produção, que, na perspectiva estatal, passam a ter *status* de categoria sob a denominação de "agricultura familiar".

Nesse contexto, com a abertura democrática e as mudanças políticos-institucionais que estavam em andamento, há uma modificação da postura dos representantes da pequena produção no que diz respeito à sua relação com o Estado. As possibilidades originadas a partir da nova constituinte, alteraram o formato das interações entre a sociedade civil e o Estado. A partir de então, esses representantes vão adentrar a arena pública recrudescendo sua postura propositiva e passando a exigir políticas específicas para a pequena produção e, ainda, a sua participação na construção das mesmas.

Cumprido, então, observar, que partir da década de 1990 as políticas direcionadas para a agricultura passam por um processo de reformulação, quando são definidos os novos

parâmetros que marcam o desenvolvimento de novas estratégias para o fortalecimento do espaço rural no Brasil. Nessa ocasião, há a consolidação da agricultura familiar enquanto categoria e evoluem as discussões acerca da criação de políticas específicas.

A década de 1990 é marcada também pelo debate sobre o Neoliberalismo que se inicia nas décadas de 1960/1970 e se consolida com os governos Collor e FHC através do discurso de incluir o Brasil entre os países de primeiro mundo. Como reflexo dessa postura, as políticas para o espaço rural enfatizam o aumento da exportação de *commodities*, abertura do mercado externo, integração seletiva de pequenos agricultores nas agroindústrias, estímulo às grandes fazendas (LOUREIRO, 2003).

No entanto, de modo concomitante a essa postura do governo de priorizar as grandes propriedades, vão emergir as pressões dos movimentos sociais para a criação de políticas que contemplassem também os pequenos agricultores. Como resultado, têm-se algumas políticas no campo da Reforma Agrária e uma alteração no âmbito da pequena produção a partir de 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), quando é implementado um programa direcionado para a pequena produção que historicamente fora excluída do acesso às políticas sociais. A criação do PRONAF foi um marco na trajetória das reivindicações dos movimentos sociais do espaço rural, pois, pela primeira vez criou-se uma programa específico para a categoria.

A implementação do PRONAF vai se consolidar como fruto das mobilizações sociais do campo ocorridas em meados da década de 1980, além de se delinear como meio de capitalização e acesso dos agricultores aos mercados. Ademais, sua institucionalização concretiza o reconhecimento político e institucional da categoria, o que vai abrir precedente para a intensificação das reivindicações em prol da criação de outras ações do Estado. Por conta disso, Schmitt (2005, p. 83), argumenta que,

[...] com a criação do Pronaf, será instituído, pela primeira vez na história do país, um programa de política pública direcionado especificamente à agricultura familiar, tendo, como principal foco de atuação, a disponibilização de recursos de custeio e investimento em condições de financiamento diferenciadas para os agricultores familiares.

O PRONAF, nesse contexto, efetiva a inserção da "agricultura familiar" em programas de políticas públicas voltadas diretamente para a categoria, tendo como objetivo o seu fortalecimento por meio da concessão de empréstimos aos agricultores. Sobre o programa Schneider (2003, p. 100), assinala que:

[...] esse programa, formulado como resposta às pressões do movimento sindical rural desde o início dos anos de 1990, nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de 1980 e encontravam sérias dificuldades de se manter na atividade.

De fato, a criação do PRONAF marcou diversos aspectos em relação às políticas da pequena produção, pois, promoveu sua afirmação no cenário social e político brasileiro. A partir de então, ocorreram as intensificações dos debates e começaram a surgir discussões englobando a participação social, segurança alimentar e desenvolvimento local nas concepções de políticas sobre desenvolvimento rural. Entretanto, as políticas públicas só passaram englobar essas novas demandas a partir do governo Lula em 2003, quando houve um redirecionamento das políticas para a agricultura familiar no país.

A partir desse governo há uma mudança na postura do Estado para com os pequenos agricultores, o que se constituiu em um avanço nas políticas para o espaço rural com a real participação dos agricultores e dos movimentos sociais na construção das propostas de atuação. Tendo como principal programa de governo o Programa Fome Zero, que buscava combater a fome no país, as estratégias de ação vão se fundamentar na articulação entre as diferentes esferas e ministérios em busca do desenvolvimento de ações coordenadas que contemplassem diversas demandas, dentre elas, a pequena produção e a garantia do acesso aos alimentos. Ademais, os programas criados ou reformulados em consonância com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>8</sup>, ministério criado em janeiro de 2000 através do Decreto nº3.338, mas que passou a exercer uma função central com as reformulações instituídas a partir de 2003 ao ser colocado como cerne das questões da política agrícola vinculada à de segurança alimentar e nutricional. Além disso, o MDA representou uma importante conquista social uma vez que fora instituído devido às mobilizações de base que ocorreram em prol da criação de uma pasta que tratasse diretamente das questões ligadas a pequena produção.

Até maio de 2016 o ministério responsável pela coordenação da maioria das ações para a pequena produção e abarcavam perspectivas que até então não haviam sido contempladas como a comercialização da produção dos pequenos produtores, a segurança

---

<sup>8</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 12 de maio de 2016 pelo presidente Michel Temer através da Medida Provisória nº 726 e teve parte das suas atribuições transferidas para a Casa Civil, conforme determinação do Decreto nº 8865/2016. Fazem parte desta transferência as competências: de reforma agrária; de promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e de delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e determinação de suas demarcações, (BRASIL, DECRETO Nº 8865/2016). A extinção do MDA é tida como um retrocesso, visto que sua criação representou uma importante conquista social.



alimentar e nutricional, o aumento do crédito agrícola e a vinculação com a promoção da segurança alimentar e nutricional. É dentro desse contexto que se insere o surgimento do PAA e as mudanças no escopo do PNAE conforme será discutido adiante.

#### **1.4 Cooperativismo rural como meio de acesso às políticas públicas**

A formação de cooperativas é hoje uma realidade encontrada em vários segmentos no Brasil. Vista como alternativa de organização dos trabalhadores e estratégia de enfrentamento à lógica empresarial, esses arranjos tornam-se importantes meios para a inserção de determinadas categorias no mercado. Tais concepções remontam à época da criação das bases de ações cooperativistas implementadas na Inglaterra durante o século XVIII em que os trabalhadores viam nessas ações uma estratégia de defesa contra a concorrência externa.

Singer (1999), discorre que a gênese do cooperativismo está atrelada a necessidade de organização dos trabalhadores do período de contrapor-se aos ditames do sistema capitalista, ao passo que o movimento se firmava como um artifício de reação a acumulação do capital, que, em termos temporais, encontrava-se associado a fase do capitalismo industrial. De acordo com o autor, o princípio básico deste tipo de organização se alicerça em um protótipo de empresa solidária em que seus sócios possuem a mesma parcela de capital, e, por consequência, o mesmo direito de voto em todas as decisões. Assim, quando surgira, os objetivos das cooperativas não se resguardavam apenas na produção, mas também na melhoria de vida dos seus cooperados.

No contexto brasileiro, segundo Singer (1999), as cooperativas surgem no início do século XX e adquirem a forma de cooperativas de consumo nas cidades e agrícolas no campo. Entretanto, o marco jurídico para regulamentar essas organizações só vai ser instituído em 1971, através da Lei Nº5.764, que define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências. A referida Lei passa a concebê-las como “sociedades que celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro” (Lei nº 5.764, art. 3º).

Quanto à natureza não lucrativa das cooperativas, os princípios determinam que o excedente financeiro gerado a partir das suas ações podem ser utilizados da seguinte forma: dividir entre os membros ao término do exercício financeiro, ou então, aplicar os recursos em atividades que impliquem em melhorias nos serviços prestados aos cooperativados. Cabe aqui, entretanto, realizar uma distinção sucinta entre as cooperativas e as associações, embora

comunguem em alguns aspectos, há diferenças substanciais especialmente na natureza das duas organizações sociais.

A esse respeito, Balem (2015, p. 28), argumenta que "o associativismo visa à adoção de formas de agir em conjunto, estimulando a confiança, a ajuda mútua, o fortalecimento e o empoderamento das pessoas. O cooperativismo é utilizado quando um grupo de pessoas se une e forma uma cooperativa, que é uma empresa de sociedade coletiva". Ademais, segundo a autora, enquanto as cooperativas apresentam finalidades mais direcionadas para o viés econômico, ao buscar viabilizar a inserção dos seus membros junto ao mercado, as associações, por sua vez, tendem a ir além e abarcam outras questões de ordem cultural, educacional, socioassistencial, entre outros.

No Brasil, o contexto de efervescência das cooperativas de pequenos agricultores está atrelado ao momento de redemocratização do país ocorrido na década de 1980 e tem como seus precursores os movimentos sociais do campo, em que se sobressaem a CONTAG e o MST. Infere-se, então, que a cooperação rural surgiu devido às necessidades e a força adquirida pelos agricultores nessas organizações. Todavia, um importante marco para a inserção das associações e cooperativas no âmbito das políticas públicas para a "agricultura familiar" vai se dar a partir da publicação da portaria do MDA Nº17/2010 que delibera sobre os preceitos necessários para o reconhecimento enquanto empreendimento da agricultura familiar. Nessa linha, para ser enquadrado como tal é preciso a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf para pessoas jurídicas (DAP – Jurídica). Para isso, deve atender ao seguinte critério: "necessidade de no mínimo 70% de seus sócios/cooperados terem a DAP física e pelo menos 55% de sua produção beneficiada, processada ou comercializada ser oriunda de seus sócios com DAP física (BRASIL, PORTARIA MDA Nº17/2010).

A regulamentação das cooperativas no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar se concretizou como uma importante ferramenta de estímulo à formação de associações e cooperativas de pequenos agricultores. Hoje, muitos dos programas federais possuem linhas específicas para os agricultores assim organizados. Insta ressaltar que o PNAE é um dos programas da esfera federal que estabelece como critério para a participação dos pequenos agricultores a necessidade de estar inserido em um grupo formal (associação ou cooperativa), já no PAA a participação pode se dar tanto de forma individual quanto em organizações formais.

Cumprindo, então, observar que o cooperativismo tem sido amplamente utilizado como estratégia por pequenos agricultores do país para serem contemplados com políticas públicas

específicas para esse tipo de organização. Para além desses aspectos, o cooperativismo também se firma como mecanismo de inserção nos mercados locais, regionais e globais constituindo-se, assim, como um meio alternativo para fazer frente à lógica empresarial capitalista. Pautados em princípios que de acordo com Balem (2015), pregam a adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação e interesse pela comunidade, esse modo de organização coletiva vem ganhando espaço no mercado e nas ações do governo a medida que suas intervenções incitam práticas cooperativistas ao buscar torná-las parceiras de execução dos seus programas.

A relação que se constrói entre o Estado e o cooperativismo considerando as políticas de geração de trabalho e renda em que a capacitação para o trabalho inclui o incentivo ao cooperativismo, como parte dos planos governamentais de formação do trabalhador para a empregabilidade. O cooperativismo há algum tempo vem fazendo parte da agenda do Estado, [...] colocado como estratégia de “inclusão social” e desenvolvimento econômico da classe trabalhadora (MATOS, 2005, p. 2).

Baseados nesta lógica, a relação construída entre o Estado e as cooperativas podem ser caracterizadas como parcerias ao passo que ambos os lados obtém benefícios: os agricultores por terem o acesso facilitado ao crédito, às políticas de comercialização da produção, dentre outras, e o Estado por viabilizar a implementação das políticas públicas voltadas para a pequena produção. Nesse contexto, sua formação hoje está associada a uma demanda que é concomitantemente estatal e grupal, pois, agora há um incentivo do Estado para a sua formação atrelado ao interesse dos pequenos agricultores em atender aos preceitos para acessar as políticas públicas.

# Capítulo 2

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PEQUENA PRODUÇÃO: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

"A fome não é um fenômeno natural, mas um fenômeno social, produto de estruturas econômicas defeituosas".

*(José de Castro)*

As políticas públicas mais específicas para a pequena produção começaram a se efetivar a partir do ano de 2003 com o governo Lula. Entretanto, para isso, foi necessário ao longo dos anos anteriores, que se estruturassem suas bases, sejam elas no âmbito das reivindicações sociais sobre o que a categoria demandava, seja na esfera do poder público com o seu reconhecimento sob a denominação de "agricultura familiar". Considera-se o ano de 2003 como um marco para as políticas destinadas a pequena produção, por ter sido a partir desse momento que houve um redirecionamento na forma como o Estado passou a conduzir as ações para a categoria, com a implementação de novos programas.

O programas aqui estudados - PNAE e PAA - estão inseridos nessa nova conjuntura de políticas públicas, no entanto, devem ser compreendidos dentro de uma política macro que foi a política de combate à fome, institucionalizada inicialmente com o Programa Fome Zero (PFZ) em 2003 e, posteriormente, concretizada com a promulgação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no ano de 2010.

Portanto, a partir do governo Lula, a pequena produção passa a ser vista sob uma óptica diferente dos governos anteriores à medida que é tida como uma categoria estratégica no combate à fome. Esta percepção é que vai culminar no surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos também no ano de 2003 e na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em 2009, os quais atualmente integram a PNSAN. O lançamento do Programa Fome Zero pelo governo Lula e sua interligação com a pequena produção se deu por conta do diagnóstico que o problema da fome atingia o país principalmente por questões de renda e não por falta de alimentos, aliado à falta de uma política específica de segurança alimentar e nutricional.

O Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não tinha uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). O diagnóstico indicava que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos (TAGAKI; SILVA, GROSSI, 2007, p. 169).

É nessa perspectiva que a pequena produção ganha notoriedade no âmbito do planejamento público. Além do seu papel estratégico no combate à fome e na geração de renda no espaço rural, dispunha de potencial para conversão em mais um mecanismo de atuação na política global do PFZ ao conciliar a segurança alimentar e nutricional ao fortalecimento da agricultura familiar através da comercialização dos produtos oriundos dos pequenos agricultores. Ademais, havia uma pressão sobre o governo para a implementação de

políticas que incidissem em outros aspectos além da reforma agrária e do crédito rural, tidos como a base das reivindicações dos movimentos sociais. Por isso, a necessidade da formulação de ações que contemplassem outras demandas como a comercialização, o desenvolvimento rural sustentável, o fomento a organização em grupos formais e a própria garantia da segurança alimentar. Como produto dessas concepções tem-se a efetivação do PFZ com adoção de medidas de caráter integrado com outras esferas do governo, através da conciliação da política agrícola com a política de segurança alimentar e nutricional. Dessa forma:

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional,[...] rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção integrada entre os órgãos do governo nos três níveis e de forma participativa, com a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional (TAGAKI; BELIK, 2007, p. 188).

No que concerne à pequena produção, sua integração às estratégias do PFZ possibilitou a ampliação das discussões sobre o seu papel e trouxe à tona a necessidade do reconhecimento e regulamentação dentro dos parâmetros legais. Essa demanda suscitou na criação da lei que regimenta os princípios da "agricultura familiar" e a reconhece como categoria social no ano de 2006 com a instituição da Lei nº 11.326/2006 que instaurou sua estrutura conceitual e passou a balizar os princípios, conceitos e instrumentos voltados à formulação de políticas públicas direcionadas à Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

De acordo com suas definições, a propriedade familiar é um imóvel rural que é explorado pelo agricultor e sua família. Para ser enquadrado como "agricultor familiar" ou empreendimento familiar rural é necessário atender simultaneamente aos seguintes aspectos: não detenha área superior a quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada no empreendimento ou estabelecimento seja composta predominantemente de membros da família; a renda familiar seja originária principalmente das atividades agrícolas vinculadas ao estabelecimento e a sua gestão seja composta por membros da família (MDA, 2016).

São esses os preceitos legais observados para classificar as propriedades enquanto estabelecimentos da "agricultura familiar". A oficialização representa a sua consolidação enquanto categoria social e concede espaço para o surgimento de novas políticas públicas. Conforme tem se observado no cenário nacional nos últimos anos, há uma ampliação do acesso dos agricultores as mesmas. Resultado do aumento de ações estatais destinadas para

agricultura familiar e que utilizam como parâmetro para a inclusão os princípios explícitos na Lei 11.326/2006.

É dentro desse contexto que há a criação e efetivação do PAA e a reformulação do PNAE com a inclusão da agricultura familiar através da compra de parte da sua produção. Essa é uma inovação importante por ampliar as possibilidades de venda dos produtos dos pequenos agricultores, que agregaram algumas fontes de comercialização: as escolas da Educação Básica e as entidades socioassistenciais.

As reformulações nas ações dos programas vão produzir reflexos diretos nas propriedades dos agricultores que fornecem seus produtos já que agora passam a ter mais uma demanda para ser atendida, reorganizando assim, o seu espaço de produção. Vale destacar que na (re)organização do espaço rural diversos agentes exercem o protagonismo, dentre os quais pode-se citar as cooperativas, os pequenos agricultores e principalmente o Estado que possui o poder maior para promover novos reordenamentos. Conforme abordam Santos e Silva (2010, p. 72):

O espaço rural pode ser analisado a partir do entendimento dos principais agentes que, numa determinada escala, reconstróem cotidianamente o espaço, definindo formas específicas de apropriação dos territórios e forjando uma dinâmica de cooperação e conflito que se realiza no lugar.

Daí a necessidade de analisar o espaço como um conjunto indissociável dos sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2006). Por essa razão, em se tratando de políticas públicas é importante analisá-la sob uma perspectiva que permita compreender suas ações de forma sistêmica com os objetos que as compunham, de modo a permitir a produção de reflexos positivos, ou até mesmo incipientes para as categorias que se destinam.

## **2.1 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: interfaces com o PAA e PNAE**

O Direito Humano à Alimentação Adequada está previsto no ordenamento jurídico internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário. No âmbito jurídico nacional, o direito à alimentação foi instituído no ano de 2010 através da Emenda Constitucional nº 64, que o inclui no artigo 6º da Constituição Federal. Essa importante conquista se concretizou como produto de uma forte mobilização social. É ainda, o principal pilar que sustenta a criação da PNSAN regulamentada através do Decreto nº

7.272 de 25 de agosto de 2010, que define suas diretrizes e objetivos, bem como, estabelece os parâmetros para a construção do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Embora o objetivo deste trabalho não esteja centrado na questão da segurança alimentar e nutricional dos indivíduos beneficiados com os programas aqui estudados - PAA e PNAE - é importante para a compreensão dos mecanismos que os regulamentam, uma contextualização acerca da PNSAN que está em vigência no país. Para isso, será realizado um breve histórico de como se deu sua inclusão no rol das políticas públicas no Brasil, assim como, a partir de qual momento e por quais motivos, essa política passou a estar vinculada aos programas de compras dos produtos da agricultura familiar.

A trajetória de mobilização pela implantação da PNSAN perpassou por momentos diferenciados no que diz respeito à forma como o Estado brasileiro tratou a questão. Dessa forma, cabe aqui destacar os principais períodos que marcaram a mobilização para que essa política viesse a ser efetivada.

A temática da garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil teve destaque, sobretudo, nos estudos de Josué de Castro ao apontar os principais problemas sociais decorrentes da fome em todo o território nacional, em especial na Região Nordeste, e abordá-la, como um fenômeno social, e não meramente natural. Castro (1984), ressaltava que havia estreitas relações entre a fome e a questão de posse e uso da terra.

A meu ver todo o sistema de fatores negativos que entravam as forças produtivas da região são oriundos da arcaica estrutura agrária aí reinante. Todas as medidas e iniciativas não passarão de paliativos para lutar contra a fome, enquanto não se proceder a uma reforma agrária racional que liberte as suas populações da servidão da terra, pondo a terra a serviço de suas necessidades (CASTRO, 1984, p. 261).

Entretanto, as iniciativas em torno da reforma agrária durante o período foram praticamente incipientes<sup>9</sup>. Quanto à temática alimentar, a partir da década de 1930<sup>10</sup> ocorreram algumas ações durante o governo de Getúlio Vargas.

---

<sup>9</sup> Segundo Lima (2017, p. 51), entre 1986 e 2014, foram assentadas no país, em todas as modalidades de acesso à terra, 1.320.463 famílias em 9.127 assentamentos numa área total de 88.297,609 hectares. Dos 9.127 assentamentos criados no Brasil, 7.035 (77,08%) tem como origem um decreto desapropriatório. Foram 1.296 desapropriações até 1994; 3.536 nos governos Fernando Henrique (1995-2003); 1.987 nos governos Lula (2003-2011); e 216 no governo Dilma (2011-2014). Na Bahia, nas mesmas condições, foram assentadas 66.846 famílias em 658 assentamentos numa área total de 1.960.269 hectares. Na Bahia, dos 658 assentamentos, 635 (96,50) tiveram a emissão do decreto desapropriatório. Foram 81 desapropriações até 1994; 269 nos governos Fernando Henrique (1995-2003); 266 nos governos Lula (2003-2011); e 19 no governo Dilma (2011-2014).

<sup>10</sup> Ressalta-se como principais ações ligadas à temática alimentar do governo de Getúlio Vargas destacadas por SILVA (2014), a criação em 1939, do Serviço Central de Alimentação (SCA) e da Comissão Nacional de



O período compreendido entre meados de 1960 aos anos finais da década de 1970, momento que estava em vigência a ditadura militar no país, as ações do Estado para a assistência alimentar tiveram resultados pouco expressivos. Fruto de propostas que tratavam o direito à alimentação através de uma perspectiva clientelista e, portanto, assumiam um papel secundário em termos de objetivos do governo que preconizava o crescimento econômico do país e o aumento da produtividade na agricultura. Foi a partir da década de 1980 que se começou a estruturar discussões mais sólidas para a implantação de tal política (SILVA, 2014).

Um dos principais símbolos da década de 1980 foi a forte mobilização social em busca do retorno da democracia no país. Inserida nesse contexto de forte clamor popular em busca da garantia dos direitos sociais, as reivindicações em prol do combate à fome e a desnutrição passam a compor a base para a construção da proposta da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A intensa mobilização da sociedade civil produziu reflexos na materialização dos elementos que hoje constituem a PNSAN. Dessa forma, a evolução em torno do modo como são tratados os temas referentes à questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil tem sua origem na atuação dos movimentos sociais que através das suas reivindicações pressionaram para a entrada do tema no debate da política pública, sendo a década de 1980 um marco nesse processo.

A proposta de um Sistema e de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional teve origem em dois eventos ocorridos em meados da década de 1980, um mais técnico e outro político. Primeiro, a elaboração do documento: Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985, que deu mais ênfase às dimensões social e econômica. Segundo, a mobilização da sociedade civil, que levou à realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, cujas proposições levaram, entre outras, à introdução do qualificativo nutricional à noção de segurança alimentar (BRASIL, 2009, p. 24).

Foi também na década de 1980 que ocorreu a consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país tendo o termo surgido oficialmente no ano de 1985 durante a construção da proposta do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Esse conceito herdou o histórico de lutas e mobilizações sociais que ocorreram para a efetivação dos primeiros debates realizados para o tratamento do tema, assim como, passou a incorporar todas as conquistas sociais decorrentes do processo.

---

Alimentação (CNA), em 1945, criada para comandar as política de alimentação e responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952.

Durante a década de 1990, a hegemonia das ações neoliberais foram responsáveis por um novo tratamento em relação as políticas sociais havendo, inclusive, alguns retrocessos no campo das conquistas sociais. Especialmente durante o governo de FHC, a partir de 1995, novas configurações passaram a compor o campo das ações para a SAN. Logo após assumir o mandato, como ação para o combate à fome e a pobreza foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS) que pôs fim a uma série de iniciativas que até então existiam<sup>11</sup>. Durante o governo de FHC, o tratamento das questões relativas à garantia do direito à alimentação saiu do âmbito exclusivo de atuação estatal e passou a ser tratado em parceria com agentes privados e organizações da sociedade civil, convencionalmente denominado de "terceiro setor". Conforme destaca Silva (2014, p.p 26-27), "partes significativas dos serviços sociais passaram a ser transferidas para o setor privado por meio de parcerias, operacionalizadas por interlocutores entre as ONGs ("entidades públicas não estatais")". Embora os avanços nesse campo tenham sido bastante limitados, destaca-se como importante conquista a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no ano de 1999.

Todavia, os avanços mais significativos no tratamento da SAN começaram a ser percebidos a partir do ano de 2003 durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, através do Programa Fome Zero, carro-chefe do seu primeiro mandato como presidente da república. Na gestão de Lula a temática do combate à fome e a miséria saiu do âmbito da sociedade civil e passou a integrar as ações do governo. Como aborda Tagaki Silva e Grossi (2007, p. 159), "com o Programa Fome Zero do Governo Federal, o combate à fome por meio da promoção da segurança alimentar e nutricional alcançou um status de ação de governo, e não mais apenas de ação voluntária da sociedade civil". Como uma das ações estratégicas deste governo no tratamento da segurança alimentar e nutricional, tem-se logo nos seus primeiros dias, a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA) que fora transformado, em 2004, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) por conta do redimensionamento das políticas sociais.

---

<sup>11</sup> Como exemplos de retrocessos referentes às conquistas sociais durante o governo FHC destaca-se a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo substituído pelo Conselho Comunidade Solidária. Essa substituição se caracteriza como um retrocesso por descentralizar as ações do governo no combate à fome e a pobreza com forte estímulo a inserção e acompanhamento dos atores locais fruto da ação de desoneração do orçamento público vivenciado durante o período. Mesmo com essa extinção, a sociedade continuou mobilizada e criou o Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional que conseguiu, em 1996, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/96. Nesse mesmo ano, houve a Cúpula Mundial de Alimentação, em que a ONU, a Itália e o Brasil tiveram papel importante (BRASIL, 2009; SILVA, 2014).

Sobretudo com o governo Lula, há uma reestruturação na maneira como as questões concernentes ao direito à alimentação passam a ser tratadas pelas ações do Estado, sendo essas conquistas fruto também das intensas mobilizações sociais. O enfrentamento da temática é tido a partir de então, como algo que deve ocorrer de forma integrada com outras políticas públicas ganhando força a ideia da intersectorialidade<sup>12</sup> na sua gestão e execução, pois, passa a englobar todas as dimensões da segurança alimentar e nutricional; produção, comercialização e especialmente a esfera do consumo de modo a garantir que todos os indivíduos tenham acesso a alimentos de qualidade.

A concretização da concepção de segurança alimentar e nutricional veio a ser regulamentada no ano de 2006 através da Lei nº 11.346/2006 que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Na referida Lei, a SAN é disposta no Artigo 3º com a seguinte redação:

A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, Lei nº 11.346/2006).

A criação da PNSAN ocorreu no ano de 2010 por meio do Decreto nº 7.272/2010, o que torna salutar a contextualização acerca do tratamento da Segurança Alimentar e Nutricional em diferentes governos brasileiros. Para tanto, é preciso considerar também os principais elementos que corroboraram para a sua efetivação em 2010 e as conjunturas que possibilitaram a inclusão do PAA e o PNAE nas ações da PNSAN, uma vez que a pequena produção foi incorporada a essa política a partir desse período.

Foi longa a trajetória percorrida até sua consolidação enquanto política pública em que é plausível destacar a atuação dos movimentos sociais em prol da garantia da segurança alimentar. Como articulações de cunho popular, cita-se a realização da I Conferência de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, que resultou na introdução do quantitativo nutricional à noção de segurança alimentar e, na década de 1990, a campanha "contra a fome e a miséria e pela vida", liderada por Herbert de Souza, o Betinho, considerado juntamente com Josué de Castro, um dos patronos do CONSEA. A militância de Betinho

---

<sup>12</sup> Entende-se por intersectorialidade o conjunto de ações articuladas e coordenadas que utilizam os recursos existentes em cada setor, sejam eles de ordem material, humana ou institucional, de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (BRASIL, Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006, p. 6).

aproximadamente quarenta anos após os trabalhos de Josué de Castro demonstra o quanto às questões relativas a SAN passaram décadas sendo negligenciadas pelos governos. Por esta razão, a PNSAN é vista como produto das mobilizações populares e se efetiva como uma importante conquista social por conceber a segurança alimentar e nutricional atrelada ao acesso à uma alimentação de qualidade em consonância com ações permanentes de diferentes áreas que incidam sobre as causas da fome. Daí a sua concepção de atuação em parceria com outras áreas do governo como a saúde, geração de emprego e renda, produção alimentar, abastecimento, educação alimentar, acesso aos alimentos, entre outros.

[...] a política de segurança alimentar e nutricional idealizada no Programa Fome Zero é muito próxima da FAO que, paralelamente às políticas estruturais de desenvolvimento, defende a especificidade das políticas de segurança alimentar centradas na vinculação da promoção da produção alimentar local/regional valorizando a agricultura familiar com o aumento do acesso à alimentação da população vulnerável, associada também com a promoção de hábitos alimentares saudáveis e com o consumo de produtos regionais/locais (TAGAKI, SILVA E GROSSI, 2007, p. 169).

A concepção de SAN idealizada nas estratégias do PFZ passa a contemplar novos elementos para garantir o acesso à alimentação de qualidade e a valorização dos hábitos alimentares locais. Essa resolução foi inovadora no campo das políticas públicas no Brasil, visto que, em períodos anteriores, priorizava-se a aquisição de alimentos industrializados. Um elemento que passa a compor as ações desse programa é a inclusão da agricultura familiar como mecanismo de valorização da cultura alimentar e também como instrumento de fortalecimento da categoria. Isso porque o PFZ concebia a noção de segurança alimentar e nutricional associada à valorização do lugar em que vivia o beneficiário e a sua família, daí o desenvolvimento de ações que buscassem potencializar os hábitos alimentares tradicionais de modo a ensejar o dinamismo e fortalecimento das economias locais.

Esse aspecto está previsto na Lei nº11.346/2006, ao elencar os elementos que abrangem a segurança alimentar e nutricional, no Artigo 4º, Inciso I, ao instituir que:

[...] a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda (BRASIL, Lei nº 11.346/2006).

A agricultura familiar é contemplada ainda no Decreto nº 7.272/2010 que define os objetivos e diretrizes da PNSAN. Em seu Artigo 4º que trata dos seus objetivos específicos, o Inciso III registra:

Promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (BRASIL, Decreto nº 7.272/2010).

Ainda no mesmo decreto, desta vez no Artigo 22, ao dispor dos temas de abrangência do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, são explicitadas as políticas e programas que devem conduzir suas ações. Nessa perspectiva, os Incisos V, VI e VII mencionam:

V - fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos; VI - aquisição governamental de alimentos provenientes da agricultura familiar para o abastecimento e formação de estoques; VII - mecanismos de garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura familiar e da sociobiodiversidade (BRASIL, Decreto nº 2.272/2010).

A inclusão da agricultura familiar como componente fundamental na garantia do direito humano à uma alimentação de qualidade decorre do perfil da política de segurança alimentar e nutricional que foi implantada no Brasil. Um modelo abrangente que passa a preconizar o conceito de intersetorialidade na gestão e execução das políticas públicas através de ações coordenadas entre as diferentes esferas do governo. Além disso, busca-se não apenas a distribuição de alimentos, mas a atuação conjunta em parceria com outras áreas para combater as causas da fome no país. É nessa perspectiva integradora que a agricultura familiar passa a ser tida como uma aliada, à medida que o seu fortalecimento pode produzir resultados em diferentes âmbitos; na garantia do acesso aos alimentos, valorização da cultura alimentar local e na geração de emprego e renda no espaço rural.

A concepção dos programas de compras de produtos da "agricultura familiar" ganham fôlego juntamente com a reformulação das políticas públicas a partir de 2003. Até porque, a comercialização é considerada historicamente um gargalo para a categoria. Incluí-la como forma de assegurar a segurança alimentar e nutricional da população se configurava uma estratégia de atingir através de uma única ação, dois grandes problemas que afetavam grandiosamente o país naquele momento: a fome e comercialização dos produtos dos

pequenos agricultores. Daí a criação de mecanismos legais que possibilitassem a inserção da agricultura familiar na política de segurança alimentar e nutricional.

Como instrumentos de apoio à comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar via compras governamentais da sua produção, têm-se o PAA e o PNAE. O PAA foi criado no ano de 2003 com vistas a adquirir os produtos da agricultura familiar e distribuí-los para as entidades socioassistenciais para compor o cardápio das refeições servidas nesses estabelecimentos. Já a regulamentação do PNAE como membro integrante da política de SAN ocorreu no ano de 2009 com a destinação de parte dos seus recursos para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Dois programas são destacados como exemplos de práticas intersetoriais que promovem o acesso aos alimentos – ao passo em que fortalecem a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, que efetua compra de produtos alimentares de agricultores familiares para abastecer programas que atendem populações em situação de insegurança alimentar e para a formação de estoques; o Programa Nacional de Alimentação Escolar, recém-reformulado visando estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos e a dirigir parte de sua aquisição de gêneros alimentícios para agricultura familiar (BRASIL, 2009, p. 16).

Nessa conjuntura, os programas aqui estudados - PAA e PNAE - hoje se constituem como membros integrantes de uma política macro que é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, em função do seu caráter intersetorial, produzem impactos em diferentes âmbitos dentre os quais se destacam o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia do direito humano à alimentação adequada.

## **2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos**

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado sob a perspectiva de ser membro integrante do Programa Fome Zero destinado a garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros a fim de erradicar a fome no país. Em paralelo, assumiu um caráter inovador ao conceber duas vertentes de atuação que é a integração entre a política agrícola e a política de segurança alimentar. Apesar de sua gênese enquanto ação do governo ter se dado em 2003, o programa foi fruto das demandas sociais e se consolidou como uma maneira do Estado garantir um direito historicamente negligenciado, que é o direito à alimentação.

O PAA tornou-se inovador por ter sido pioneiro em vincular a política agrícola à nutricional, porém, como aborda Silva (2014), na década de 1970 houve o esboço de um

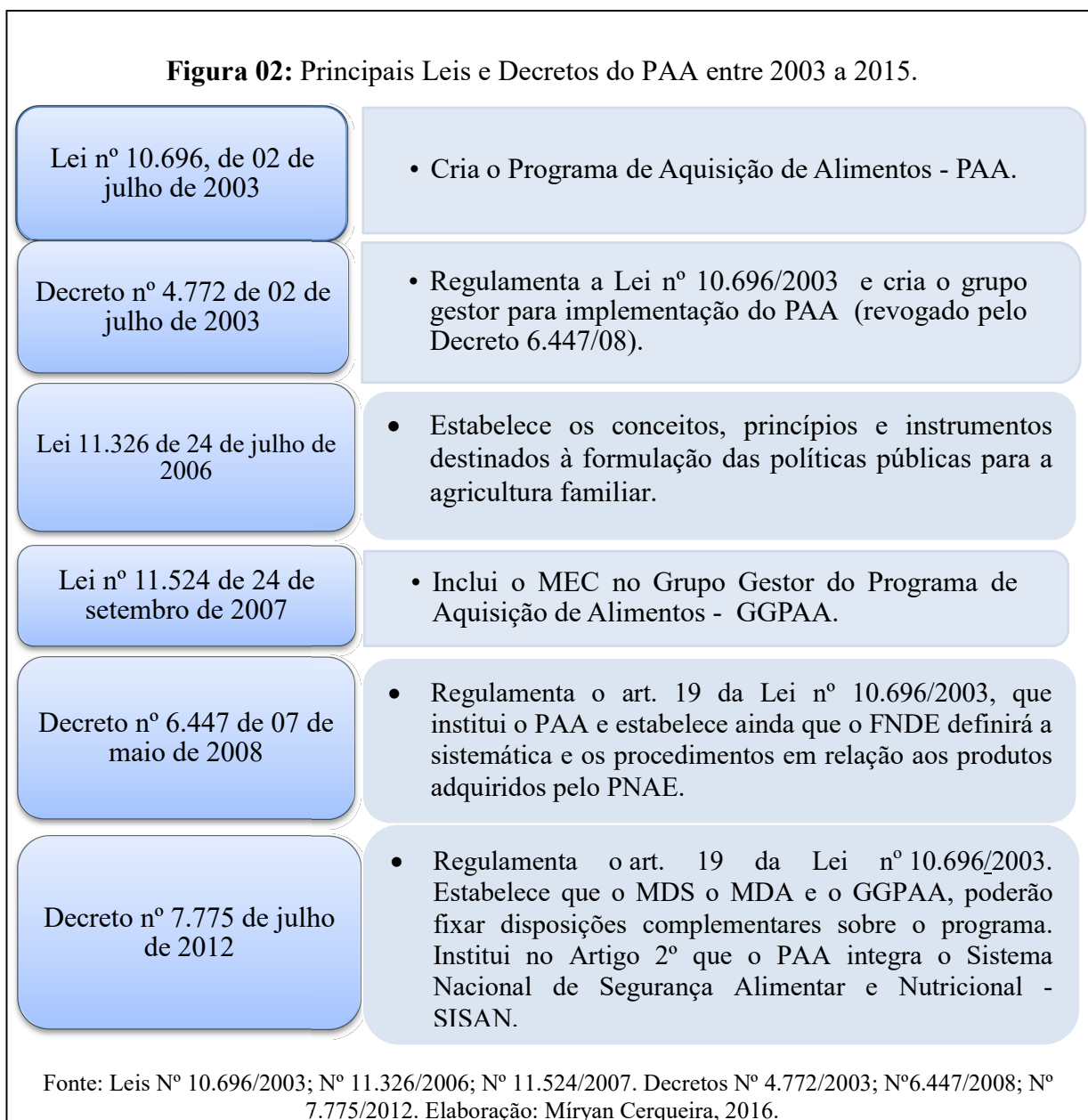
programa com características similares à base da proposta do PAA. O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), foi idealizado em 1976 durante a ditadura militar e, segundo o autor, apontou pela primeira vez a necessidade de enfatizar a utilização dos alimentos básicos nos programas alimentares em substituição aos industrializados que eram priorizados nos programas anteriores. Para isso, preconizava o apoio aos pequenos produtores rurais e o estabelecimento de compras institucionais para a aquisição dos seus produtos.

Segundo Silva (2014, p. 20), "esperava-se, então, que a construção desse mercado institucional tivesse como resultado o estímulo à produção ao garantir a aquisição dos alimentos produzidos a preços vantajosos para os agricultores e suas organizações produtivas". Entretanto, apesar de se constituir como a primeira proposta de aquisição pelos órgãos públicos dos produtos dos pequenos produtores, não ocorreu a sua concretização, resultado dos próprios mecanismos criados pelos governos militares que priorizavam o atendimento aos interesses dos grandes produtores. Ademais, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, as ações do Estado nesse período possuíam um caráter clientelista e aliadas ao favorecimento das elites locais/regionais.

Do período de formulação do II PRONAN até a criação do PAA não houve iniciativa por parte do governo federal em promover ações integradas entre a comercialização dos pequenos agricultores e a aquisição pelos órgãos públicos para os programas alimentares. Além do mais, a pequena produção estava ainda buscando se firmar como categoria perante o Estado e nas ações de combate à fome tinham protagonismo as iniciativas das ONGs e da sociedade civil. Por essa razão, a gênese do programa teve como base uma demanda histórica dos pequenos produtores que era o fim da comercialização insegura e a grande oscilação de preços, ocasionando instabilidade econômica, perdas da produção e a venda dos produtos a preços abaixo do seu custo de produção.

É nessa conjuntura que o PAA é planejado como uma forma do Estado agir na estruturação de políticas de combate à fome e a pobreza no país. Em paralelo, atuava diretamente no gargalo dos pequenos agricultores que é a comercialização, através de compras institucionais. Sua institucionalização se deu logo no primeiro ano do governo Lula através da Lei 10.696 de 16 de julho de 2003 e foi sancionado pelo Decreto nº. 6.447 de maio de 2008. O Programa de Aquisição de Alimentos passou a constituir-se como uma das principais ações do Programa Fome Zero e integrar o conjunto das políticas estruturantes em função do seu caráter universalizador dos direitos sociais e visar à promoção da igualdade por meio do aumento da renda familiar.

Desde a sua criação em 2003 o programa passou por algumas modificações, porém sem atingir a sua essência que é a garantia da segurança alimentar e nutricional. O que tem ocorrido é que o PAA passou a ampliar sua atuação, seja através da inserção ou reformulação das suas modalidades de compras, ou por institucionalizar algumas ações que não figuravam seu escopo quando fora instituído. A figura 02 traz as principais resoluções sobre o programa.



Conforme pode ser notado nas regulamentações oficiais acima citadas, ao longo do período que está em execução foram estabelecidos alguns marcos fundamentais para a estruturação do programa; dentre estes, podemos citar a instituição da Lei Nº 11.326/2006,



que define os critérios para a classificação dos estabelecimentos familiares e o decreto Nº 7.775/2012, que designa o PAA como membro integrante do SISAN. Marcos importantes para a sua operacionalização, pois, já que visa atender a agricultura familiar é necessário que sejam estabelecidos critérios para classificar os estabelecimentos agrícolas e como integrante da política de combate à fome, necessita estar incluído nas suas resoluções.

Tais regulamentações evidenciam que o PAA permanece operando nas mesmas vertentes em que fora planejado, se firmando ao longo dos anos como integrante das políticas estruturais, o que revela a sua importância no processo de transformação da estrutura social no campo, por buscar incentivar os pequenos agricultores ao mesmo tempo em que tenta promover a diminuição das disparidades de renda e o acesso a uma alimentação de qualidade. No que tange às políticas estruturais, Schmitt (2005, p. 80), pontua:

[...] políticas estruturais que buscam aumentar a renda das famílias, universalizar direitos sociais, diminuir a desigualdade de renda e propiciar o acesso a uma alimentação de qualidade. Estão incluídas, nesta categoria, as políticas de geração de emprego e renda, a previdência social universal, o incentivo à agricultura familiar, a reforma agrária e os programas de renda mínima.

Como o PAA integra as medidas adotadas a partir do Fome Zero, resulta da inter-relação de políticas públicas de diferentes áreas que presumem que a garantia da segurança alimentar deve ocorrer de forma sistematizada. Isto porque, o programa busca coordenar ações de diversos setores para promover tanto o acesso à alimentação saudável quanto o fomento de iniciativas que favoreçam a valorização do local. Takagi, Silva e Grossi (2007, p. 171), trazem que:

[...] uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é fortalecer a noção de que a segurança alimentar e nutricional está indissolavelmente associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno: daí a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

Consoante entendimento colocado pelos autores, o programa visa garantir a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos ao passo que fortalece a agricultura familiar. Tanto é assim que busca implementar políticas em três níveis de atuação: Políticas Estruturais, Políticas Específicas e Políticas Locais. Dessa maneira, no âmbito das políticas estruturais, o PAA seria um mecanismo de incentivo à agricultura familiar; no campo da política específica,

atuaria na segurança, manutenção, qualidade dos alimentos, além de ampliar a merenda escolar; na esfera da política local, apoiaria à agricultura familiar e a produção para o autoconsumo. Com tal estruturação, o Fome Zero coordenaria ações em escalas diferenciadas e garantiria a promoção do acesso à alimentação, além de dinamizar e fortalecer a economia local, enquanto o PAA constituir-se-ia num componente fundamental no desenvolvimento desse processo.

Do ponto de vista jurídico, que é o responsável pela sua regulamentação e ponto balizador para a proposição das ações, logo quando foi lançado em 2003, a Lei nº 10.696/2003 através do Artigo 19 instituiu suas finalidades. Todavia, com as adequações realizadas ao longo do período em que está em execução, ocorreram algumas modificações em seu escopo a Lei nº 12.512/2011, em seu Artigo 33, altera a redação da Lei anterior (10.696/2003), com isso, o PAA passa a ter os seguintes objetivos:

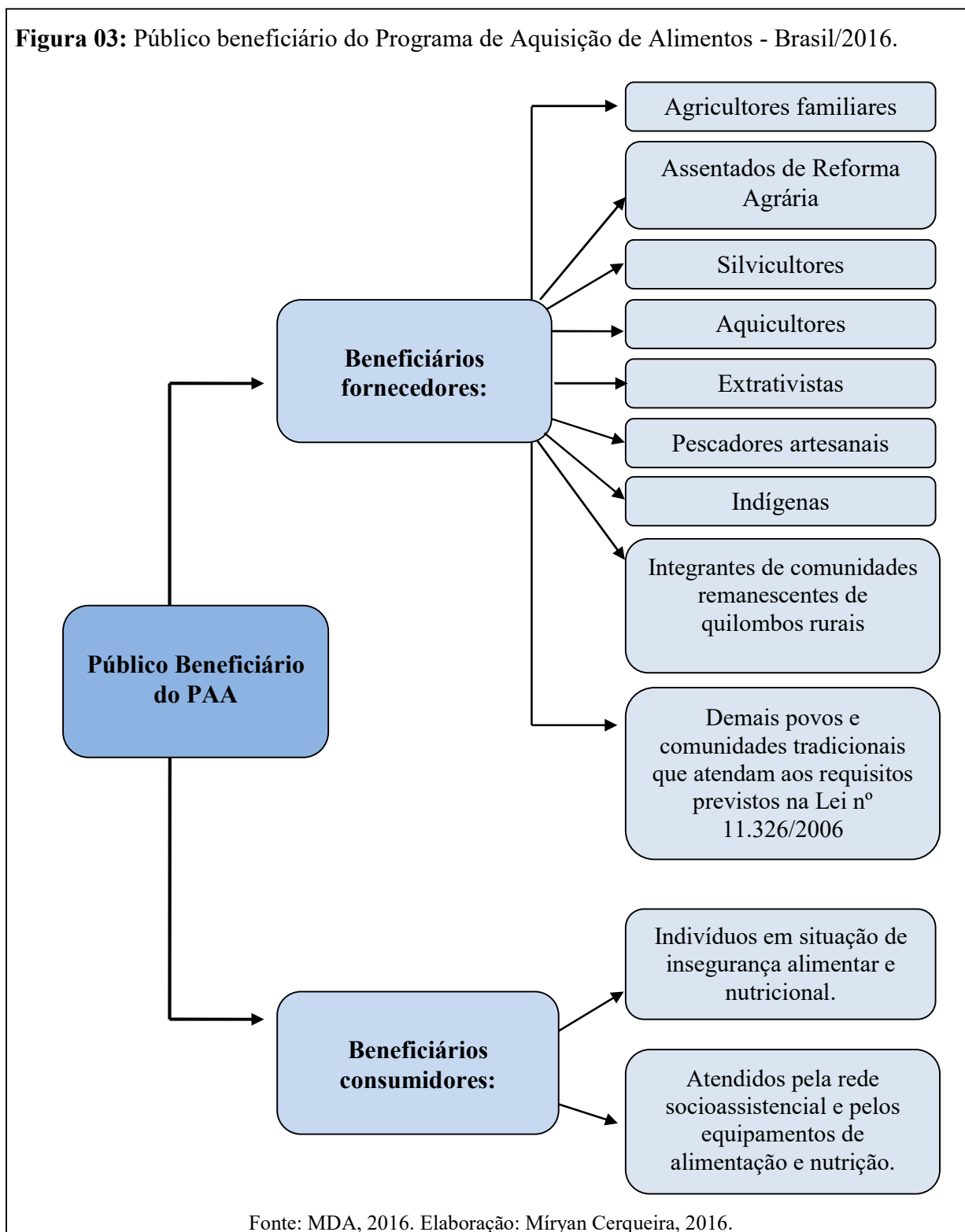
I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; 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; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, Lei Nº 12.512/2011).

Enquanto elemento integrante do conjunto das políticas de cunho estrutural, conclui-se que, em síntese, o PAA possui três frentes articuladas de atuação: agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e formação de estoques. Desse modo, de forma resumida, baseada no que determina a legislação vigente, o programa visa garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidades necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; contribuir para a formação de estoques estratégicos e promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

De acordo com Vieira e Viana (2007, p. 04), além dos objetivos citados, possui outros “como a distribuição de renda, assegurar a circulação do dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo à agrobiodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional”. Em função da sua dupla vertente de atuação e da articulação entre a política agrícola e segurança alimentar, suas ações são direcionadas especialmente para

atender as demandas de dois grupos de beneficiários; os fornecedores e os consumidores dos alimentos - figura 03.

**Figura 03:** Público beneficiário do Programa de Aquisição de Alimentos - Brasil/2016.



Fonte: MDA, 2016. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2016.

Por conta dessa particularidade, o programa pode ser estudado tanto no seu viés de fortalecimento da agricultura familiar como também na promoção da segurança alimentar e

nutricional. Por essa razão, é direcionado para os produtores familiares, inclusive agroextrativistas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, pescadores artesanais, aquicultores familiares, trabalhadores rurais sem terra acampados e comunidades indígenas, através de associações ou cooperativas. A operacionalização do programa ocorre através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e também em parcerias com estados e prefeituras que executam a compra dos alimentos mediante convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>13</sup>.

O PAA possui como um dos seus objetivos vincular a comercialização dos produtos produzidos pelos agricultores familiares e a sua disponibilização para a formação de estoques estratégicos ou para doação. De acordo com as suas resoluções, os alimentos adquiridos diretamente dos agricultores, ou de suas cooperativas e associações, são destinados à formação de estoques governamentais, ou são doados para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas por entidades sociais locais (CONAB, 2016). Esses produtos necessitam estar enquadrados nos padrões de identidade e qualidade definidos pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A compra da produção agrícola familiar pelo Estado toca em um dos principais entraves encontrados pelos pequenos agricultores; a comercialização. De acordo com Vieira (2008, p. 3), “a implementação do PAA instaurou, de forma inédita, a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar”. Esse mecanismo incide sobre uma dimensão estratégica do programa, uma vez que a comercialização sempre se apresentou como um dos obstáculos para a pequena produção. A falta de mercado para a venda da sua produção levava o produtor a perder uma parte ou vender para os chamados “atravessadores” a preços mais

---

<sup>13</sup> A operacionalização do PAA através desses dois ministérios - MDA e MDS -, dava-se até o mês de maio de 2016, quando a presidente Dilma Rousseff foi afastada do poder, assumindo interinamente o vice-presidente Michel Temer. Com o afastamento de Dilma Rousseff, o presidente interino Michel Temer (12/05 à 31/08/2016) editou a Medida Provisória (MP) n°. 726 de 12/05/2016 reduzindo de 32 para 23 o número de ministérios. Com a cassação do mandato de Dilma Rousseff, o então vice-presidente assumiu definitivamente o cargo de presidente da república, revogou a MP 726/2016 e a converteu na Lei n°. 13.341 de 29/09/2016 (BRASIL, 2016a, 2016b). Essa reforma provocou, dentre outros, as seguintes medidas: a) extinção do MDA e transferência de suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Posteriormente, através do Decreto n°. 8.780 de 17/05/2016, Michel Temer transferiu as competências do MDA, que estavam com o MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República (MDA, 2017); b) o MDS foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) (LIMA, 2017, p. 35). Embora haja indicativos de mais mudanças, até a finalização desta pesquisa não foram disponibilizados dados oficiais sobre outras modificações no programa, nem mesmo no Grupo Gestor. Por esta razão, nesta dissertação haverá a referência à forma como o PAA estava organizado antes das reformas implementadas pelo governo Temer, em função do recorte temporal dado a pesquisa (2009-2015). Entretanto, especialmente neste capítulo, buscaremos, ainda que de forma sucinta, fazer menção às mudanças nos ministérios citados e seus desdobramentos da estrutura de funcionamento do PAA.

baixos do que o convencional. A garantia da compra transmite segurança aos agricultores fazendo-os se sentirem mais incentivados para aumentar a sua produção e melhorar a qualidade dos produtos.

O apoio à comercialização institui uma nova maneira dos agricultores se relacionarem com o mercado, proporcionando-lhes o acesso a mecanismos de sustentação de preços que até então não existiam. Dessa forma, ao buscar um processo de transferência de renda centrado na promoção da atividade produtiva, o PAA promove a inserção social no campo ao mesmo tempo em que propicia o fortalecimento do segmento responsável por parte significativa da produção agrícola brasileira.

Esses aspectos buscam ser contemplados pelo programa através do incentivo à agricultura familiar. O que se dá mediante a realização de compras dos produtos dos agricultores, utilizando-se preços que possuem como referência o mercado local, diferentemente do que ocorria antes do programa, cujos preços de referência para compras públicas eram mínimos e defasados frente à realidade local.

Face tais ponderações, o PAA permite que as compras sejam feitas com preços próximos da realidade vivida pelos mercados locais (VOGT, 2009). Esse fator, sem dúvida, favorece o fortalecimento da pequena produção por buscar a garantia da remuneração dos agricultores. De acordo com Schmitt (2005, p. 83):

[...] ao instituir instrumentos de aquisição baseados em preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, o PAA cria as condições necessárias para que o Estado possa atuar no mercado e produtos agrícolas, exercendo não apenas o efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados ‘atravessadores’ e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado.

Na esfera jurídica o programa também apresenta uma importante inovação já que as compras são realizadas por meio de chamada pública, dispensando o procedimento licitatório, desburocratizando o processo de compras dos produtos dos pequenos agricultores, pois, fica imune às regras de licitação solicitadas pela Lei 8.666/93. Assim, o agricultor ou grupo formal, comercializa diretamente com as entidades compradoras possibilitando a inclusão no mercado, graças à dispensa do uso de instrumentos burocráticos (os quais poderiam atuar como barreiras para o alcance dos objetivos do programa). Apesar da operacionalização ocorrer com dispensa de licitação, os estados, municípios e consórcios públicos devem aguardar a abertura do edital de seleção disponibilizado no site do MDS para apresentar sua

proposta de adesão ao PAA, para serem contemplados, devem atender aos critérios previstos no edital de seleção. Cada agricultor participante possui um limite de venda anual que varia de R\$ 6.500,00 à R\$ 8.000,00 em decorrência da modalidade que participa (limite de referência em 2016), sendo que o valor máximo de comercialização, por agricultor, é definido a cada ano.

Para que seja realizada a venda da produção agrícola é necessário que o agricultor familiar possua a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitido por entidades credenciadas ao MDA, ou por órgãos oficiais de extensão rural e sindicatos de trabalhadores rurais. As cooperativas ou demais grupos formais devem possuir a DAP Jurídica. Este documento é que comprova a identidade deste ator como "agricultor familiar". Segundo as resoluções do PAA, tão somente os portadores da DAP, estão aptos a participarem do programa.

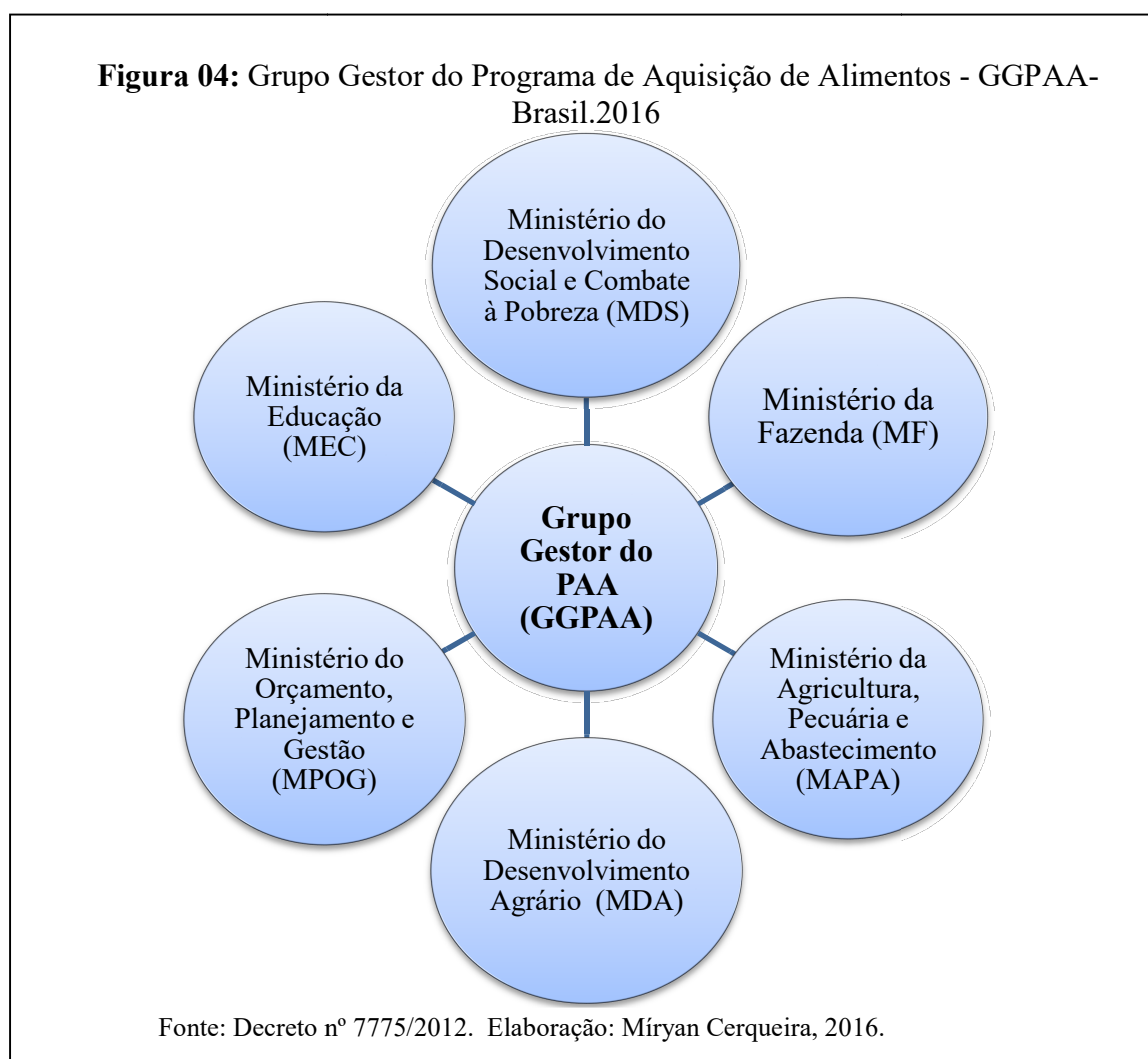
### **2.2.1 O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) e as modalidades de aquisição**

Uma das principais inovações assumidas pelas ações estruturais a partir do PFZ foi a institucionalização da intersetorialidade no planejamento, gestão e execução das políticas públicas. Como membro integrante da política global de combate à fome, o PAA, desde a sua gênese, tem como uma das suas especificidades o fato de ser um programa interministerial. Para sua implementação foi necessário a formação de um Grupo Gestor composto por representantes de seis ministérios. O GGPAA está previsto no Artigo 19 da Lei Nº 10.696/2003 e teve sua regulamentação através do Decreto Nº 4.772/2003 que instituiu na época seus membros integrantes. Todavia, com os avanços na concepção do programa ao longo dos anos, houve a inclusão de novos membros na sua composição, a exemplo, do Ministério da Educação, em 2007.

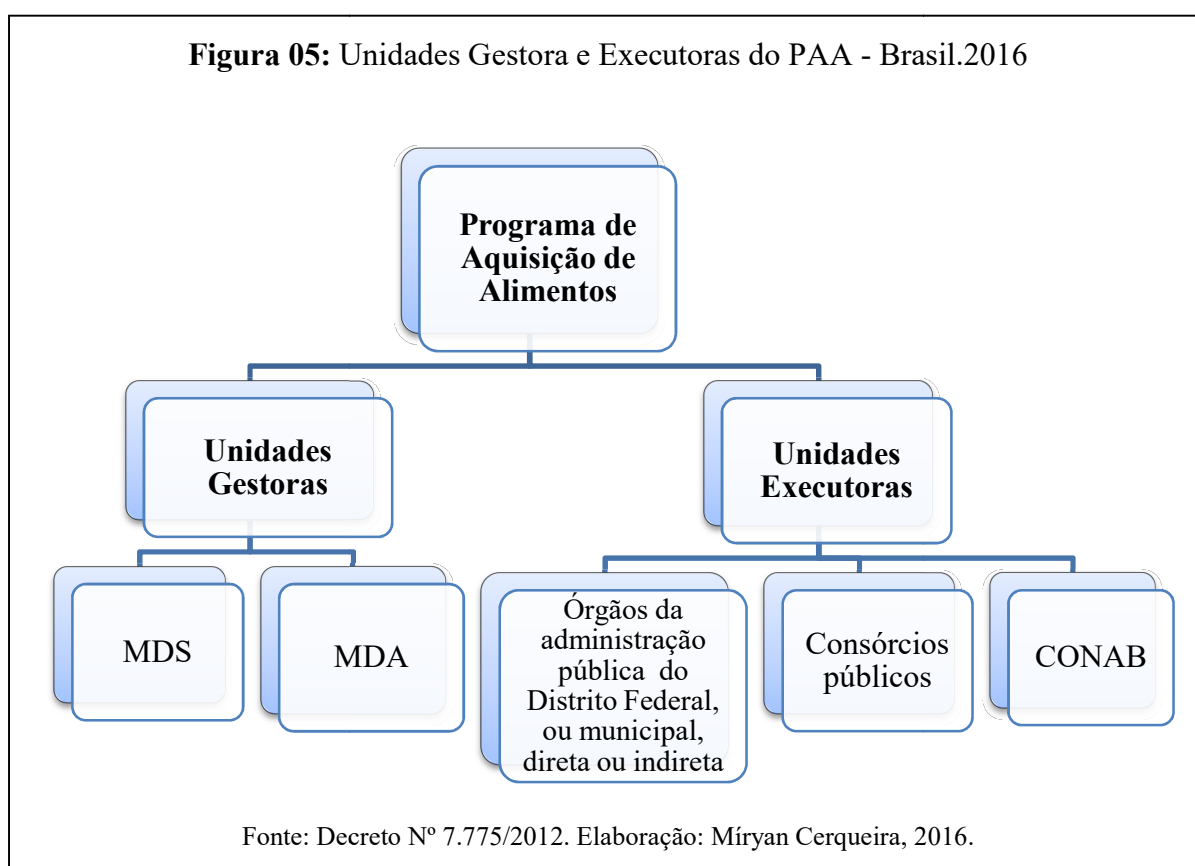
Atualmente, o ordenamento jurídico que regulamenta a atuação do órgão segue as normas do Decreto nº 7.775/2012 o qual institui os ministérios que possuem representantes no Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), órgão colegiado de função deliberativa a qual tem como principal atribuição acompanhar a execução do programa, normatizando-o através de resoluções. Mesmo com as mudanças advindas do Decreto nº 8865/2016, que resultou na transferência da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil, até o momento, a composição do Grupo Gestor não sofreu alterações e segue a composição do Decreto nº 7775/2012.

Além dessas competências, o GGPAA tem a função de definir: a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA (MDS, 2016).

De acordo com figura 04, a gestão do programa fica a cargo de seis ministérios, sendo que o MDS exerce a função de coordenação. Além disso, o Decreto N° 7.775/2015 estabelece que o GGPAA deve constituir um comitê de caráter consultivo para assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, esse comitê necessita ser composto por representantes do governo e da sociedade civil.



O GGPA tem o caráter deliberativo e normativo, entretanto, a gestão e execução do PAA é atribuição de alguns dos seus ministérios, a coordenação e gerenciamento do programa é de responsabilidade do MDS em parceria com o MDA. Já a execução (figura 05) das suas ações definidas em consonância com os parâmetros estabelecidos pelo Grupo Gestor é de responsabilidade da CONAB ou de órgãos da administração pública direta e indireta desde que celebre convênios, Termos de Adesão ou Cooperação com as Unidades Gestoras<sup>14</sup>.



Para a execução pelos estados, municípios e consórcios públicos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza tem substituído os convênios pelo instrumento Termo de Adesão. Sua principal inovação é que os recursos deixam de ser repassados para estados e municípios, o pagamento é realizado diretamente pelo MDS ao agricultor ou grupo formal, através de um cartão bancário próprio para recebimento dos recursos do programa. Além disso, com o Termo de Adesão, os estados e municípios indicam ao ministério quais

<sup>14</sup>Com as mudanças provocadas pelo Decreto nº 8865/2016, a partir de setembro do referido ano, a execução do programa ficou a cargo da Secretaria Especial de Agricultura Familiar (Sead) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), em parceria com estados, municípios e com a CONAB.



agricultores vendem seus produtos para o PAA. Já para a execução via CONAB, é firmado um Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA na qual a CONAB é encarregada de trabalhar com as cooperativas e associações da agricultura familiar. Para estas participarem do programa através do fornecimento dos produtos por intermédio da CONAB, devem apresentar suas respectivas propostas de participação.

Entretanto, é necessário realizar algumas ressalvas quanto ao modo de operacionalização e gestão do programa. Schmitt (2005), argumenta que em paralelo ao caráter inovador na gestão das políticas sociais, essa estrutura interministerial revela os desafios da coordenação de ações, recursos e prioridades para que sejam constituídos os princípios fundadores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por ser necessário a articulação entre diferentes setores do governo e sociedade civil. Além disso, presume a existência de divergências entre o que é prioridade para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza e o Ministério do Desenvolvimento Agrário em relação ao Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

[...] coordenação efetiva não significa apenas uma divisão de tarefas e de áreas de atuação de cada ministério, mas a concretização de uma ação integrada territorialmente e uma gestão conjunta. Atuar intersetorialmente de forma efetiva é algo extremamente difícil, pois há dificuldade de um ministro submeter-se à coordenação de outro, de igual nível hierárquico, e não há experiências concretas (TAGAKI, SILVA e GROSSI, 2007, p. 180).

A necessidade da coordenação de ações entre diferentes ministérios e secretarias além da celebração de convênios ou Termos de Adesão entre as Unidades Executoras e os órgãos da administração pública mostra um dos principais desafios de funcionamento do PAA, pois demanda o empenho de todos os setores para a operacionalização do programa. Este talvez seja um dos principais fatores que interferem na sua interrupção em determinado período, quando ocorre o vencimento da cota destinada para as operações de compra. A cada nova proposta de comercialização realizada, é necessário a aprovação de diferentes setores da administração pública. Fator que enfatiza a necessidade de interesse comum dos diversos segmentos envolvidos, o que nem sempre ocorre, revelando as lacunas existentes entre a coordenação de ações e liberação dos recursos para utilização no programa.

No que se refere à forma de obtenção dos alimentos pelo PAA, a mesma se dá através de modalidades de compras, que tem como propósito a garantia do direito básico à alimentação. Os alimentos adquiridos mediante convênios, Termos de Adesão ou Cooperação entre a Unidade Executora e o órgão da administração pública direta ou indireta são

destinados a indivíduos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Por conta disso, os produtos são enviados a diferentes segmentos sociais, tais como, a alimentação escolar, hospitais, creches, entidades socioassistenciais, cozinhas comunitárias, abrigos, Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, entre outros (MDS, 2016).

Para receber os alimentos do PAA as entidades interessadas necessitam estar incluídas em uma Proposta de Participação da unidade que executa o PAA no município (podendo ser o Estado, o município ou a CONAB). No MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) tem a incumbência de dar suporte aos programas que atuam tanto na aquisição como na distribuição dos alimentos. Ademais, as execuções das ações que ocorrem através das modalidades por intermédio dos convênios ou Termo de Adesão, permitem aos municípios e/ou estados serem contemplados com os editais do programa. A esse respeito Mattei (2007, p. 6), chama a atenção que:

No caso de convênios celebrados diretamente entre órgãos federais responsáveis pelo programa (MDS e CONAB) e as administrações municipais, estas últimas deverão cumprir diversas obrigações para poder estar aptas a receber recursos de dotações orçamentárias específicas. Para tanto, é recomendado que todas as propostas tenham sempre um apoio de algum conselho municipal atuante (CONSEA, CMDRS, CAE, CMAS, etc.).

Atualmente, está em operação no PAA seis modalidades de aquisição de alimentos. Entretanto, da sua implementação até os dias atuais, algumas delas já sofreram reformulações, ao passo que surgiram novas. Segundo Mattei (2007), quando fora instituído em 2003, o programa contava com cinco modalidades, sendo uma delas exclusiva para a aquisição de leite em algumas regiões do país, a saber:

- Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF);
- Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF);
- Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF);
- Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), e;
- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (IPCL) modalidade, limitada às áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) - que são os estados da região Nordeste e norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Com as reformulações, novas demandas passaram a compor as modalidades de compras do PAA. Atualmente, as modalidades que estão em vigência são:

- Compra com Doação Simultânea;
- Compra Direta;
- Formação de Estoques;
- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite;
- Compra de Sementes, e;
- Compras Institucionais.

Dessas modalidades, é delegada à CONAB a execução de quatro delas: a Compra Direta; Formação de Estoques, Compra de Sementes e a Compra com Doação Simultânea cuja execução é compartilhada com os entes federados que aderiram ao programa. Já a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite é executada pelos Governos Estaduais do Nordeste e de Minas Gerais, enquanto a modalidade Compra Institucional a execução fica a cargo do órgão comprador. As modalidades, constituem-se, dessa forma, um instrumento de regulamentação do programa à medida que define os principais parâmetros para participação dos agricultores; o limite anual de venda, o órgão responsável pela sua execução, bem como, a origem dos recursos, além de estabelecer os objetivos com a aquisição e distribuição dos produtos.

Nesse contexto, as modalidades de compras do PAA estabelecem a forma como os agricultores necessitam estar organizados para poder ofertar seus produtos ao programa, em todas elas é possível a comercialização através de grupos formais (associações ou cooperativas), já para o acesso individual, aquele em que o agricultor não está vinculado a um grupo formal, só não é permitida a comercialização para a modalidade Compra de sementes, em que o acesso é exclusivo para as cooperativas ou associações. As modalidades de compras praticadas pelo PAA, bem como, seus principais objetivos, a forma de acesso dos agricultores às mesmas, os limites de venda por agricultor, a origem do recurso, suas Unidades Executoras e a ação provocada com a aquisição dos produtos são descritas resumidamente no quadro 02.

**Quadro 02:** Modalidades de compras do Programa de Aquisição de Alimentos - Brasil/2016.

Modalidade	Objetivo	Forma de acesso	Origem do recurso	Unidades Executoras	Limites de participação por agricultor	Ação
<b>Compra com Doação Simultânea</b>	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades	Individual Organizações (cooperativas e associações)	MDS	Entes federados que aderiram ao programa	R\$ 6.500,00 por ano	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
				CONAB	R\$ 8.000,00 por ano	
<b>Compra Direta</b>	Compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços	Individual Organizações (cooperativas e associações)	MDS/ MDA	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
<b>Formação de Estoques</b>	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos	Individual cooperativas e associações	MDS/ MDA	CONAB	R\$ 8.000,00 por ano	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
<b>Incentivo à produção e ao consumo do Leite</b>	Aquisição de leite de vaca ou cabra e destinação diretamente a beneficiários ou entidades	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	MDS	Governos Estaduais do Nordeste e do estado de Minas Gerais	R\$ 4.000,00 por semestre	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
<b>Compras Institucionais</b>	Compra de produtos por organizações públicas, por meio de chamada pública, com dotação orçamentária própria do órgão comprador	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	—	Órgão Comprador	R\$ 20.000,00 por ano, por órgão comprador	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
<b>Compra de Sementes</b>	Aquisição pelo governo de sementes de culturas alimentares	Organizações (cooperativas/ associações)	MDA	CONAB	R\$ 16.000,00 por ano	As sementes adquiridas serão doadas a famílias que tenham (DAP Física), com prioridade para as inscritas no CadÚnico, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016. Elaborado por Míryan Cerqueira, 2016.

### 2.3 O Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é o mais antigo programa social do governo brasileiro. Implementado em meados da década de 1950, passou por intensas modificações ao longo de mais de seis décadas de existência, tornando-o, atualmente, um importante componente para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Da sua gênese até a instituição da obrigatoriedade da destinação de parte dos seus recursos para a compra dos produtos dos pequenos agricultores, objeto de estudo dessa pesquisa, o PNAE foi reformulado sendo também fruto dos processos históricos vivenciados no país, tais como, a ditadura militar e a volta da democracia em 1988.

Para fins de contextualização e esclarecimentos dos fatores que corroboraram para que o PNAE adquirisse a configuração que está em vigência, far-se-á uma breve explanação acerca da sua trajetória, desde a sua origem até os dias atuais em que serão destacados os aspectos preponderantes para a sua consolidação enquanto um programa de atendimento universalizado tido como um dos mais abrangentes do mundo no segmento de alimentação escolar. Suas bases estão alicerçadas na compreensão da importância da alimentação para o crescimento e desenvolvimento físico, cognitivo e social de um indivíduo.

Na década de 1930, havia o entendimento, que a fome comprometia o desenvolvimento do indivíduo, especialmente nos primeiros anos de vida. As sequelas acarretavam na deficiência da capacidade intelectual e cognitiva tornando as pessoas mais vulneráveis às doenças crônicas. Neste tema, o médico, geógrafo e nutrólogo Josué de Castro (1984), já apontava as consequências da fome para um país, correlacionando-a às causas político-sociais, e o mundo sentia os efeitos desastrosos da fome com a morte de milhões de pessoas devido a subnutrição (PEIXINHO, 2011).

Embora crescesse o entendimento sobre a importância de uma nutrição adequada, no Brasil, até então, não existiam políticas que vinculassem o acesso aos alimentos à sua oferta no ambiente escolar, de modo que não havia as chamadas políticas suplementares à educação, a exemplo da alimentação escolar. Até porque, na época, a concepção predominante de merenda escolar remetia àquela que o indivíduo trazia de sua casa para ser consumida na escola. Posteriormente, com a implementação dos programas de alimentação escolar é que o termo passa a ser utilizado para designar a alimentação ofertada pelo poder público para os estudantes da rede pública. É esta nomenclatura (merenda escolar), inclusive, que intitula os programas implementados na ocasião.

As primeiras iniciativas de oferta de alimentação escolar ocorreram em caráter beneficente, não se constituindo como ação de intervenção do Estado para atender tal demanda. No campo de atuação do poder público, essas ações só começaram a ocorrer na década de 1930, mesmo assim, de forma isolada. Apenas alguns estados e municípios mais ricos passaram a se encarregar do fornecimento de alimentos para a sua rede de ensino. Essa ação advinha do diagnóstico que a desnutrição infantil tinha como causa fatores de ordem fisiológica, social e econômica (CARVALHO E CASTRO, 2009).

Na década de 1940, o então criado Instituto Nacional de Nutrição, passa a defender a oferta de alimentação nas escolas. Apesar dessa recomendação, a proposta não se efetivou por alegação do governo de indisponibilidade de recursos financeiros. Já na década de 1950, especialmente após promulgação a por organismos internacionais sobre a importância da alimentação adequada para o bem-estar do indivíduo, compondo inclusive, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é que começa a se estruturar no país um esboço de que a alimentação escolar deveria se constituir como um programa suplementar à educação. É a partir daí que há os primórdios da proposta de um programa público de oferta de alimentos dentro das unidades de ensino, sobretudo, como forma de garantir um direito humano componente das resoluções que orientam o ordenamento jurídico em esfera mundial.

Apesar de ter ocorrido discussões e algumas ações isoladas sobre o tema, do ponto de vista oficial, a implantação de medidas intervencionistas só se efetivou na década de 1950 com a criação de políticas de suplementação à educação com a instituição da alimentação para a educação pré-escolar e suplementar. Como marco desse processo destaca-se o 1º Plano Nacional pela Alimentação elaborado pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA) que, dentre outras coisas, previa a expansão da alimentação escolar, assistência alimentar aos adolescentes e a criação de programas regionais (PEIXINHO, 2011).

Foi por meio do 1º Plano Nacional de Alimentação que, pela primeira vez no país, começa a se estruturar um programa de alimentação escolar sob a responsabilidade do governo federal. O desdobramento dessa medida resultou na criação em 1954 do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), também componente da Comissão Nacional de Alimentação. Em 1955, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), por meio do Decreto nº 37.106/55, o PNME/CNA foi formalizado como Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNME). Como ação teve-se a distribuição de alimentos como leite em pó, resultados da doação dos excedentes destinados à campanha de nutrição materno-infantil de incumbência do programa denominado Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI),

órgão que hoje corresponde ao Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (FNDE, 2016).

O Decreto nº 30.007/56, publicado no ano de 1956, alterou o nome da CME que, a partir de então, passou a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) tendo como perspectiva promover o atendimento em todo o território nacional. Entretanto, para a oferta da alimentação escolar, nesse período, era necessário o desenvolvimento de programas que contemplassem a compra dos alimentos e o seu respectivo repasse para as instituições públicas de ensino, algo que só veio a ocorrer na década de 1960.

Em 1965, foi realizada uma nova alteração com o Decreto nº 56.886/65 que modificou o nome da CNME para CNAE. Santos (2016, p. 51), ressalta que "a alteração do nome 'merenda' para 'alimentação' é uma tentativa de transformar a ideia pejorativa, acerca da necessidade de nutrição dos estudantes da escola pública, em uma questão de interesse social precípua ao desenvolvimento do ensino". Nesse contexto, houve o surgimento de uma série de programas de ajuda americana,<sup>15</sup> o que culminou na caracterização do programa de alimentação escolar brasileiro fortemente atrelado aos organismos internacionais, e com predomínio de alimentos industrializados na composição do cardápio ofertado aos alunos da rede pública, característica que se estendeu pelo anos seguintes.

No ano de 1976, embora o programa fosse financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Companhia Nacional de Alimentação Escolar, passou a integrar o II Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Em 1979, passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O marco legal mais importante para a consolidação do PNAE foi estabelecido através da Constituição de 1988 que no art. 208, dispõe sobre os deveres do Estado com a educação e os instrumentos que devem ser ofertados para a garantia desse direito ao cidadão. A base normativa para a sustentação do direito a alimentação escolar como direito humano está previsto no Inciso VII do referido artigo que tem a seguinte redação: "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde"<sup>16</sup>. É a partir da Constituição de 1988 que os cidadãos passam a ter uma base legal para assegurar aos alunos da rede pública o acesso à alimentação nos estabelecimentos de ensino. A figura 06 traz

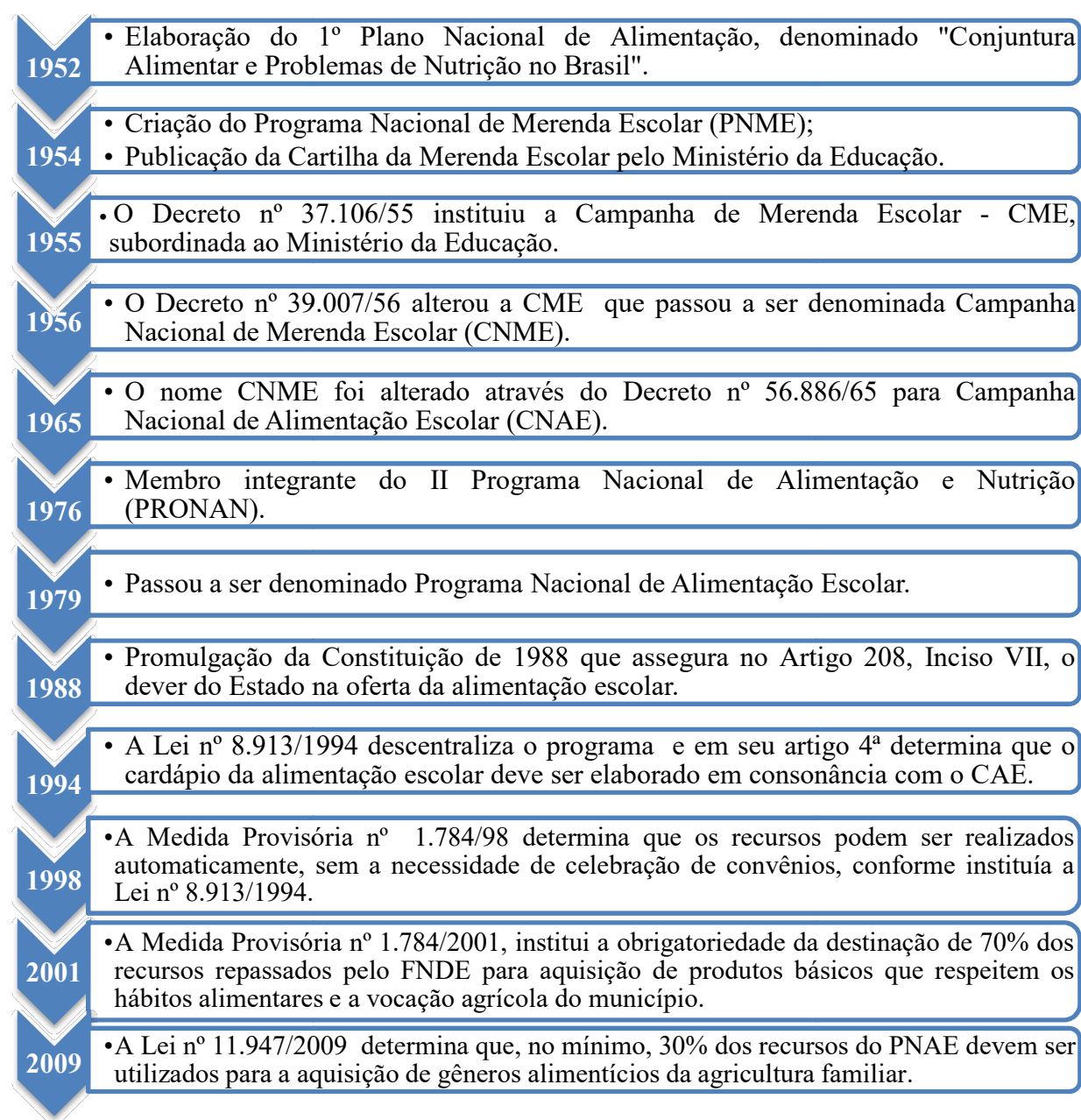
---

<sup>15</sup> Peixinho (2011), cita como exemplos desses programas o "Alimentos para a Paz", "Programas de Alimentos para o Desenvolvimento" e o "Programa Mundial de Alimentos", sendo esse último da FAO/ONU.

<sup>16</sup> Esta redação foi dada através da Emenda Constitucional nº 59 de 2009. A redação anterior (1988), previa a garantia desses direitos apenas para os alunos da educação infantil e do ensino fundamental, (Constituição Federal de 1988).

resumidamente os principais marcos legais da instituição do PNAE desde as suas primeiras ações em 1952 até o ano de 2009.

**Figura 06:** Marcos legais da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasil. 1952-2009.



Fonte: FNDE, 2016. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2016.

As mudanças ocorridas na sociedade a partir da promulgação da Constituição de 1988 foram responsáveis também por provocar modificações significativas na estrutura do Estado



brasileiro. Com um forte viés de descentralização, a nova constituição vai conferir maior competência aos estados e destacar o papel dos municípios, além de abrir espaço para a participação da sociedade civil e instituir os conselhos.

A Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes desse processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis por que os estudos sobre mudanças nessa área de atuação governamental tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização (ALMEIDA, 2001, p. 25).

Esse novo formato na disposição das formas como passaram a ser estruturadas as ações após a Constituição de 1988 atrelada a ampliação da participação dos municípios juntamente com o princípio da descentralização serão responsáveis por conferir novas configurações ao PNAE a partir do ano de 1993. Até o referido ano, suas ações eram centralizadas de modo que competia à União se encarregar de todas as etapas da alimentação escolar, desde a origem dos recursos até mesmo a sua distribuição em todo o território nacional, além da elaboração do cardápio, aquisição dos produtos através de processos licitatórios, entre outras demandas.

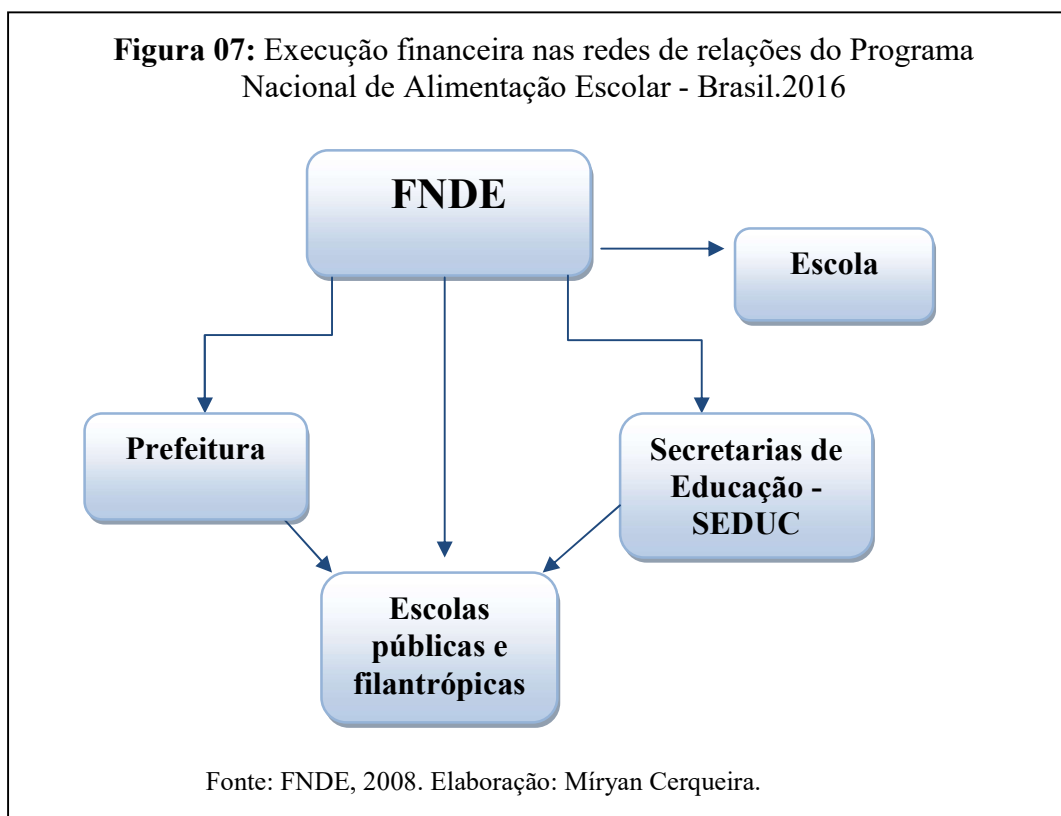
### **2.3.1 A operacionalização do PNAE após a descentralização**

A partir de 1994 com a criação da Lei nº 8.913/1994 deu-se a descentralização do programa durante o governo de Itamar Franco (1992-1994). Do ponto de vista operacional, essa descentralização trouxe uma série de benefícios, pois, possibilitou aos municípios passar a operar as ações do programa, podendo assim, elaborar o seu cardápio, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade dos produtos e se responsabilizar pela contratação e aquisição dos recursos necessários (humanos e infraestrutura). A descentralização previa a celebração de convênios entre o Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e aos estados e municípios. O recurso repassado deveria ser utilizado exclusivamente, para a aquisição de alimentos, devendo as outras despesas ser custeadas pelos estados ou municípios (BELIK, CHAIM e WEIS, 2004).

Além dos benefícios no âmbito da operacionalização, a descentralização permitiu que os município adquirissem maior autonomia, dentre as quais, a inclusão dos hábitos alimentares locais no cardápio escolar. O artigo 4º da Lei nº 8.913/94, previa que o cardápio dos programas de alimentação escolar seriam elaborados em consonância com o CAE e

deveriam respeitar os hábitos locais, sua vocação agrícola e dar prioridade a alimentos "in natura". Essas inovações representaram uma conquista, visto que, durante décadas deu-se a preferência por produtos industrializados. Serviu também como importante vetor para a inserção do pequeno agricultor no ramo da comercialização dos seus produtos, mesmo não existindo ainda uma normatização da obrigatoriedade da compra de uma cota dos produtos da pequena produção.

A efetivação da descentralização só veio a ser concluída no ano de 1998 no governo FHC quando o programa já estava sendo gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia responsável por efetuar os cálculos e realizar os repasses referentes ao PNAE. A medida provisória de nº 1.784/98 determinou que além dos repasses realizados para os municípios e Secretarias de Educação, a transferência poderia ser feita automaticamente sem a necessidade de celebração de convênios, conforme determinava a lei anterior (Lei nº 8.913/1994), e no Artigo 1º, parágrafo 6º, facultava aos estados, Distrito Federal e municípios os repasses dos recursos do programa diretamente às escolas da sua rede. A rede de relações do PNAE no que tange ao repasse dos recursos passou a ser executada conforme representado na figura 07.



Na prática, a transferência dos recursos passou a ser realizada via creditação em contas correntes específicas abertas pelo FNDE em nome das Entidades Executoras (EEx);

Secretarias de Educação dos Estados e Distrito Federal, Prefeituras Municipais e creches, pré-escolas e escolas federais do ensino fundamental e suas mantenedoras. Para operacionalizar o programa, as Entidades Executoras podem fazer a opção por uma das três formas de gestão disponíveis; centralizada, semi-descentralizada ou descentralizada. As principais características dessas formas estão dispostas resumidamente no quadro 03.

**Quadro 03:** Modos de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016

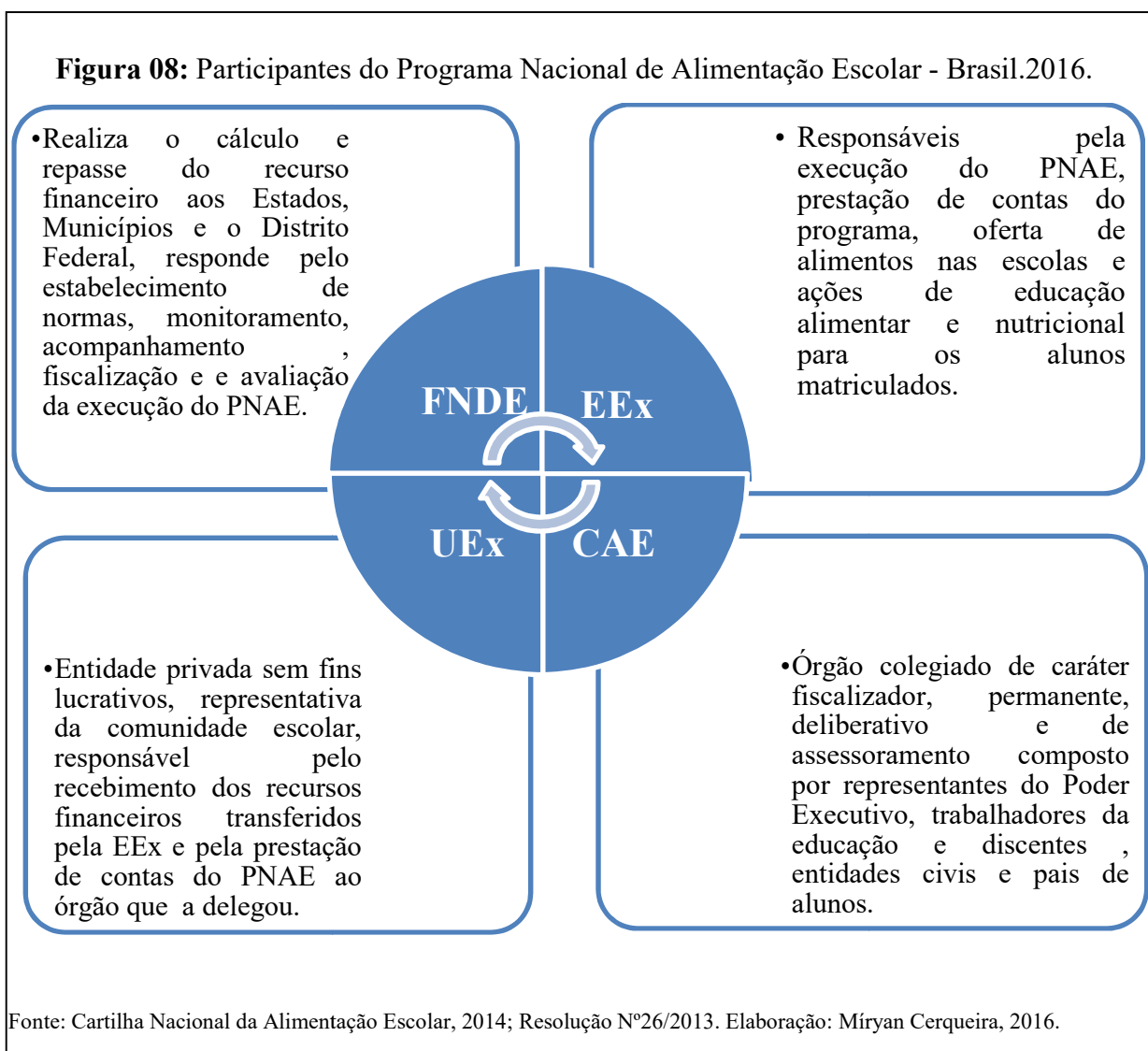
MODO DE GESTÃO	REPASSE DOS RECURSOS
<b>Centralizada</b>	São enviados diretamente às Entidades Executoras (EEx) pelo FNDE, por meio de depósitos em contas específicas, abertas para receber os recursos do PNAE. Elas compram os alimentos de acordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente e distribuem para sua rede escolar.
<b>Semi-descentralizada</b>	O repasse de recursos financeiros é idêntico à gestão centralizada, porém a execução pode acontecer das seguintes formas:  a) a EEx compra e distribui os gêneros alimentícios não perecíveis para todas as escolas de sua rede e repassa parte dos recursos financeiros para as escolas adquirirem os gêneros alimentícios perecíveis; ou  b) a EEx compra e distribui todos os gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis) para as escolas localizadas nas zonas rurais, mas repassa o recurso financeiro para que as escolas da zona urbana comprem os gêneros alimentícios.
<b>Descentralizada</b>	O FNDE repassa os recursos para as EEx, que, por sua vez, efetuam a transferência para as escolas da rede beneficiada pelo PNAE. Cada escola efetua a aquisição dos gêneros alimentícios a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar, obedecendo à legislação específica sobre a compra e seguindo a supervisão do setor responsável pelo programa nas EEx.

Fonte: FNDE, 2008. Elaboração, Míryan Cerqueira, 2016.

Entender o modo como é gerido o recurso destinado ao PNAE é de fundamental importância para esta pesquisa pois permite conhecer os atores sociais que estão envolvidos em sua execução e como eles dialogam com os pequenos agricultores membros da COOAMA. No caso de Amargosa/BA, a gestão do recurso pelo município, é realizada de forma centralizada, pois é a Secretaria de Educação quem adquire os alimentos e faz a distribuição para as escolas da rede municipal; paralelo a isto, nas escolas da rede estadual, a gestão é descentralizada, o recurso vem diretamente para as unidades de ensino que realizam a

compra dos produtos. É importante mencionar esse aspecto, pois, tanto na rede municipal quanto na rede estadual quem oferta os alimentos oriundos da pequena produção é a COOAMA.

Além das Entidades Executoras, o processo de operacionalização do PNAE conta com a participação de outras instituições (figura 08) que atuam de forma integrada permitindo o planejamento e execução das ações elaboradas em concordância com as normas legais. Esse é um importante mecanismo de controle social das políticas públicas à medida que permite a incorporação de elementos da democracia participativa através da consagração no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Constituição de 1988 que assegurou a criação dos conselhos sociais.



No caso do PNAE, conforme observado na figura 08, essa incumbência fica a cargo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) formado nos municípios, ou nos estados (no caso

das verbas para as escolas estaduais) como órgão fiscalizador, deliberativo e de assessoramento. A reedição atribuindo-lhes estas funções se deu com a Medida Provisória nº1.784/98, durante o governo FHC. Todavia, as formas de participação social na gestão das políticas públicas ocorreu graças as lutas pela redemocratização do país em que os movimentos sociais exigiram a participação efetiva da sociedade no processo. Os conselhos tornaram-se um símbolo das conquistas sociais no âmbito das políticas públicas.

Como pode ser notado na figura 08, o processo de operacionalização do PNAE consolida a proposta de gestão social das políticas públicas por agregar indivíduos representantes na sociedade civil em sua composição. Ademais, é plausível destacar que sua estrutura organizacional pós 1998 permitiu a descentralização dos repasses dos recursos que se concretiza mediante a uma atuação integrada entre diferentes instituições públicas e privadas no desenvolvimento de ações em prol da sua operacionalização.

Com relação aos princípios e diretrizes que regem o PNAE, é preciso explicar acerca das normatizações que regulamentam as suas ações. Já que é um programa que oferta alimentação escolar gratuita e de modo universal presumindo ser dever do Estado garantir a todos os estudantes da rede pública e entidade filantrópicas associadas o acesso a alimentação no ambiente escolar. Além disso, por integrar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional expressa sua contribuição na garantia do direito a alimentação além de ser um importante instrumento no combate a fome no país.

Conforme Resolução Nº 38/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em seu Artigo 4º, estabelece como objetivo do programa:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (CD/FNDE, Resolução Nº38/2009).

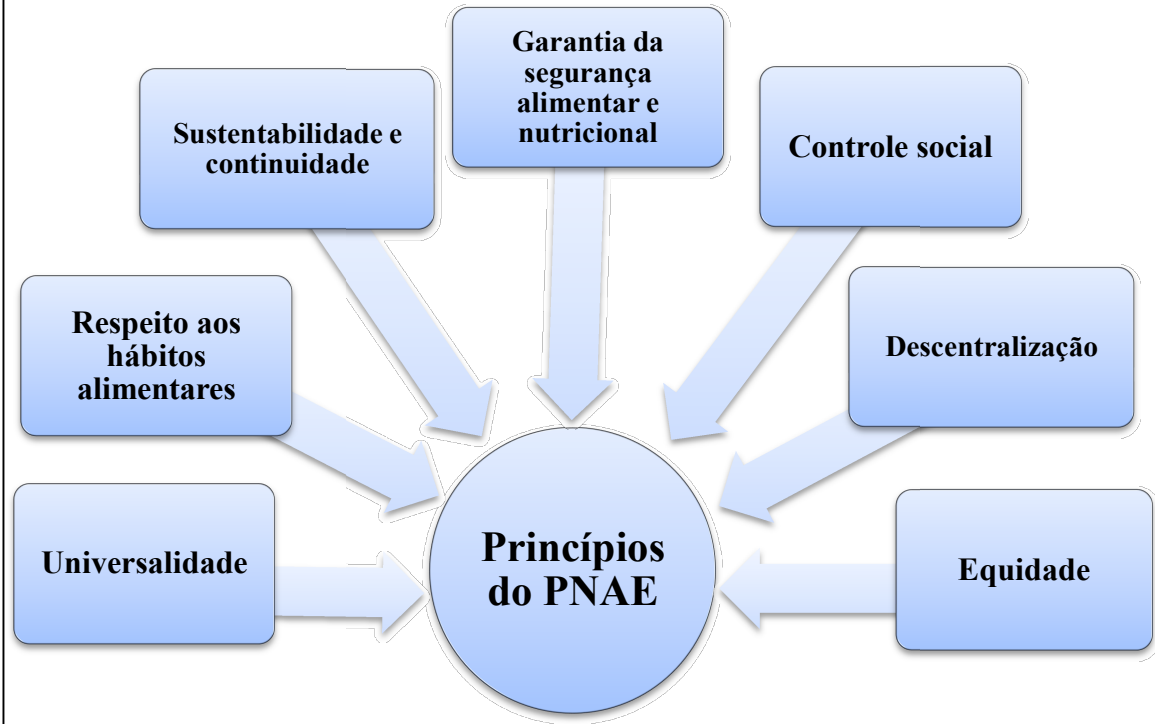
Além do objetivo principal, possui outros de caráter suplementar que também são contemplados com suas ações, tais como: estimular o exercício do controle social que se dá mediante atuação do CAE; envolver os entes federados na execução do programa; dinamizar a economia local, contribuindo para a geração de emprego e renda e respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícolas locais (BRASIL, 2014).

A partir do caráter que assumem os objetivos propostos pelo programa, nota-se uma evolução quanto às perspectivas adotadas em relação àquelas que o constituiu inicialmente. As orientações legais que definem em quais linhas as ações do PNAE devem ser elaboradas e executadas contemplam diversas áreas que vão além do direito à alimentação na escola. Abrangem a inserção da educação alimentar e nutricional, a universalidade do atendimento, o controle social, o apoio ao desenvolvimento sustentável e valorização da agricultura familiar, além do emprego de uma alimentação saudável e adequada. Dessa forma, considerando as fundamentações legais, a Resolução nº 38/2009 vai deliberar sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE e dispor seus objetivos, princípios e diretrizes. No que se refere às diretrizes, a Resolução CD/FNDE nº 38/2009, em seu Artigo 2º estabelece que:

Art. 3º São diretrizes PNAE: I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III - a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas do governo; IV - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 38/2009).

Para além do estabelecimento das diretrizes que normatizam as ações que o PNAE deve contemplar, a promulgação da Lei nº 11.947/2009 amplia seus princípios com a inclusão do desenvolvimento sustentável e a valorização dos hábitos alimentares locais que passam a compor juntamente com os demais, o conjunto dos princípios que servem de base para o programa. A regulamentação torna-se um instrumento jurídico que permite a cobrança de ações que venham a possibilitar a concretização das propostas previstas na lei. Na esfera da pequena produção a referida lei vai ser responsável por instituir como obrigatória a sua inclusão no PNAE, se firmando como um compromisso do Estado, assunto que será aprofundado no próximo tópico deste capítulo. Já os seus princípios estão dispostos na figura 09.

**Figura 09:** Princípios do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Brasil.2016



Fonte: Resolução CD/FNDE Nº38/2009 ; CARVALHO e CASTRO, 2009. Elaboração: Míryan Cerqueira.

No que se refere a concepção dos princípios elencados na figura 09, o da universalidade prevê que o programa atenda a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino independente de condição social, econômica, racial e étnica, ao mesmo tempo em que atua no acesso à alimentação adequada contribuindo para a segurança alimentar e nutricional. Já a equidade que atua em conjunto com a sustentabilidade e continuidade, visa garantir o acesso aos alimentos de forma igualitária, regular e contínua. A descentralização faz referência a ação dos componentes que intervêm no programa, paralelo aos mecanismos de atuação da comunidade no controle social e no acompanhamento da execução das ações. Nesse contexto, adquire destaque a função desempenhada pelo CAE que age também na garantia do princípio de valorização aos hábitos alimentares locais com a formulação de um cardápio que reflita a produção local.

### **2.3.2 A inserção do pequeno agricultor no PNAE e os avanços com a Lei nº 11.947/2009**

A trajetória de inserção do pequeno agricultor no Programa Nacional de Alimentação Escolar tem suas bases ainda que de maneira incipiente, na promulgação da Lei nº 8.913/94 quando no seu Artigo 4º determinava que na composição do cardápio dever-se-ia dar prioridade aos alimentos "in natura" e valorizar os hábitos alimentares locais. Entretanto, nesse momento, não havia fundamentos legais que efetivassem a participação do pequeno agricultor.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a consolidação do processo de descentralização, viabilizou o fortalecimento das economias locais através da destinação direta dos recursos para os municípios que se encarregavam de realizar as compras dos produtos da alimentação escolar. Com isso, facilitava a aquisição de produtos locais, aumentando assim, o montante na composição do cardápio, o que indiretamente introduzia os pequenos agricultores no programa. Contudo, pela inexistência de uma resolução específica, não havia mecanismos legais que permitissem o agricultor comercializar diretamente para os órgãos públicos.

Os pequenos agricultores vendiam seus produtos para os comerciantes ou empresas. Essas, por sua vez, através de processos licitatórios os repassavam para as secretarias de educação ou escolas. O cenário começa a sofrer alterações com algumas medidas do governo FHC que representaram um progresso tanto na estrutura operacional como também para a inserção do pequeno agricultor no programa e fundamentam as bases para as mudanças estruturais que vão se consolidar a partir do governo Lula em 2003. Dentre estas, é plausível destacar as reestruturações provocadas pela MP nº 2.178/2001 que se configura como uma das reedições da MP nº 1.784/1998. Como principal alteração destaca-se a instituição da obrigatoriedade da destinação de 70% dos recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de produtos básicos em respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município como meio de fomentar o desenvolvimento da economia local (FNDE, 2016).

Apesar de representar um avanço, é preciso destacar que embora tenha havido a prioridade para o respeito aos alimentos locais e a vocação agrícola dos municípios, fortalecendo a sua economia, essa medida não citava diretamente o pequeno agricultor. Dessa forma, embora tenha existido algumas ações que beneficiavam, ainda que parcialmente os pequenos agricultores durante o governo FHC, no plano do ordenamento jurídico, não houve a instituição de medidas legais que promovessem a sua inserção nas ações do PNAE.



As mudanças efetivas de caráter estrutural vão começar a ocorrer a partir do ano de 2003 com o governo Lula, pois, a partir desse ano há um redirecionamento das políticas públicas para a "agricultura familiar" com a incorporação em seus projetos de dimensões que até então não haviam sido contempladas. Questões como desenvolvimento rural, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, passam a ganhar força a partir de então. Essas modificações na postura como o Estado estabelece relações com a sociedade civil representou o produto das mobilizações sociais que figuravam o país ainda na década de 1990 quando os pequenos agricultores reivindicavam a construção de políticas públicas para a categoria.

A partir de 2003 em resposta também às demandas sociais, evoluem as concepções sobre as parcerias que poderiam ser efetuadas entre o Estado e os pequenos agricultores passando a incorporar não mais apenas o seu fortalecimento enquanto proprietário, como também, questões relativas a garantia da segurança alimentar e geração de emprego e renda no espaço rural. Essas novas concepções advinham de uma política global implementada pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que era a erradicação da fome no Brasil através do Programa Fome Zero. Estimular os pequenos agricultores e torná-los parceiros mediante a utilização dos seus produtos para assegurar um direito constitucional que é a alimentação escolar, além de passar a integrar uma das estratégias de SAN.

Essas reformulações foram concretizadas no ano de 2009 com a Lei nº 11.947/2009 que promoveu importantes alterações no PNAE e se efetivou como balizadora na reestruturação da oferta de alimentos nas escolas, independente de serem públicas ou privadas, de tal modo que qualquer estabelecimento de ensino que ofertasse alimentos em seu ambiente deveria se adequar às suas diretrizes. Além disso, a referida lei deliberou a universalização da alimentação escolar para todos os alunos da rede pública, incluindo o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), que até então não eram contempladas com recursos para a oferta de alimentação.

A Lei nº 11.947/2009 vai promover a inserção efetiva do pequeno agricultor no âmbito das políticas públicas de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. Correlato a isto, a Resolução nº 38/FNDE/2009 determinou que a agricultura familiar também deveria ofertar produtos para a alimentação escolar. Dessa forma, ficou estabelecido que, a partir de então, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE deveriam ser utilizados para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, com prioridade para os assentamentos da Reforma Agrária, comunidades tradicionais

indígenas e quilombolas. A referida lei também instituiu que os alimentos devem ser originários, sempre que possível, do próprio município e, caso fosse necessário, poderia ser complementado entre os agricultores do território rural. Essa determinação juridicamente está institucionalizada no Artigo 14, da Lei nº 11.947/2009, com a seguinte redação:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, Lei nº 11.947/2009).

O Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 aborda a questão da comercialização e da priorização dos alimentos oriundos de assentamentos e comunidades quilombolas e indígenas. Essa normatização vem para concretizar a integração de diferentes áreas e estabelecer mecanismos que contemplem também a comercialização dos produtos dos pequenos agricultores. Como instrumento legal para viabilizar a venda para os órgãos públicos, o Artigo 14, 1º parágrafo, traz a seguinte normatização:

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, Lei nº 11.947/2009).

Para ingressar no programa é necessário estar de posse da DAP que pode ser física ou jurídica. A DAP física corresponde àquela destinada a identificar o agricultor individual e sua família. Já a DAP jurídica é o instrumento que identifica as formas associativas familiares, organizados em pessoas jurídicas devidamente formalizadas. A DAP jurídica contém a relação completa de cada associado da cooperativa ou associação a ela vinculados, com seus respectivos números de DAP física. Segundo regulamentação do programa, os detentores de DAP física ou jurídica poderão fornecer os produtos para a alimentação escolar nas seguintes condições:

- Grupos formais: detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf - (DAP jurídica) – cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas;

- Grupos informais: grupos de agricultores familiares detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP física), que se articulam para apresentar o projeto de venda;
- Fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP física) (FNDE/CD RESOLUÇÃO Nº 4, 2015).

Além de observadas estas prerrogativas, de acordo com a Resolução nº 4/2015, artigo 25, na seleção dos projetos para fornecimento da alimentação escolar pelos agricultores familiares os mesmos serão divididos em grupos de projetos: fornecedores locais, território rural, do estado e do país. Havendo assim, ordem de prioridade para seleção dos projetos de venda que obedecem aos critérios estabelecidos no primeiro parágrafo do artigo mencionado:

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos. II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País. III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País (CD/FNDE, Resolução nº 04/2015).

Após a divisão dos grupos de projetos, no processo de seleção para o fornecimento dos alimentos serão analisados ainda, a ordem de prioridade da seleção que deverá corresponder as regulamentações do parágrafo 2, artigo 25, da Resolução nº4/2015.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física) (CD/FNDE, Resolução nº 04/2015).

As normatizações dispostas na Resolução 04/2015 interessam a essa pesquisa em função dos pequenos agricultores pesquisados pertencerem a um grupo formal - cooperativa. Desse modo, é salutar ressaltar quais as cláusulas previstas pela lei para os indivíduos enquadrados nesse tipo de organização, especialmente porque a Cooperativa estudada é de abrangência territorial.

Observadas as regulamentações, os pequenos agricultores ou grupos formais precisam ficar atentos às chamadas públicas que se dão por meio de edital sobre alimentação escolar. Vale ressaltar que, de acordo com suas diretrizes, as chamadas devem ser divulgadas em veículos de comunicação de ampla circulação e seus editais deverão permanecer abertos para o recebimento de projetos durante um período de vinte dias. Podem concorrer aos editais os agricultores familiares integrantes ou não de grupos formais (associações/cooperativas), o limite individual de venda por agricultor familiar é de até R\$ 20 mil por DAP/ano<sup>17</sup>.

Por incidir sobre uma dimensão estratégica da pequena produção, que é a comercialização, o PNAE também dispõe de instrumentos legais que determinam os aspectos que devem ser observados para a definição dos preços praticados no programa. A Resolução nº 17/2013 estabelece que o preço pago pelos produtos consistirá no preço médio estabelecido mediante pesquisa em, no mínimo, três mercados obedecendo a ordem do âmbito local, territorial, estadual ou nacional em que se dará prioridade ao preço praticado na feira do produtor como meio de atender às especificidades locais. De acordo com a resolução, o preço final precisa ser publicado nos editais de chamada pública e deverá considerar todos os insumos exigidos, tais como: despesas com frete, embalagens, encargos e outros necessários na composição final do produto.

O programa, portanto, resulta da conexão de políticas públicas de diferentes áreas que enfatizam o princípio da intersetorialidade e presumem que a garantia da segurança alimentar deve ocorrer de forma sistematizada, mediante a sistematização de um conjunto de ações, dentre as quais, destaca-se as voltadas para o fortalecimento da pequena produção. Isto porque, busca coordenar ações para promover tanto o acesso à alimentação saudável quanto o fomento de iniciativas que favoreçam a valorização do local.

---

<sup>17</sup> Valor máximo por agricultor definido no ano de 2015 por meio da Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015 que altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

# Capítulo 3

## **AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO RURAL EM AMARGOSA/BA**

"E é como seres transformadores e criadores que os homens, em suas permanentes relações com a realidade, produzem, não somente os bens sociais, as coisas sensíveis, os objetos, mas também as instituições sociais, suas ideias, suas concepções".

*(Paulo Freire)*

O modo como o espaço é organizado reflete as ações dos múltiplos agentes que dele fazem parte. Assim, imprimem em uma dada realidade as características das diferentes dimensões (econômica, política, cultural, social) a que pertencem os grupos sociais. Concordamos com Teixeira e Lages (1997), quando argumentam que o espaço é dotado de um conteúdo histórico ao passo em que condiciona as atividades humanas e é por elas transformado, o que não o torna neutro, passivo, em que se assenta a organização espacial, ao contrário, se consolida enquanto ponto de partida material para os desdobramentos das ações provocadas por tais atividades.

O espaço, então, é concebido através de uma perspectiva dinâmica que sua definição está atrelada a solidez de um vasto de sistema de ações integrado ao sistema de objetos, que atuando conjuntamente acabam por promover a sua construção e organização (SANTOS, 2006).

Incumbem-nos discorrer sobre as concepções de espaço rural, embora, na literatura, Teixeira e Lages (1997), advertam que o rural é tido como um conceito polissêmico. Tal fato advém de um contexto que comumente atrelava o rural ao agrícola, como se este espaço estivesse reduzido ao desenvolvimento de tal atividade. Todavia, novos elementos vêm sendo incorporados relacionando-o diretamente às questões sociais, ou seja, ao modo como os grupos que dele fazem parte desencadeiam as ações e provocam rebatimentos em prol da sua construção ou reconstrução. Apesar de englobar outros elementos além do agrícola, Teixeira e Lages (1997, p. 13), ressaltam que o "espaço rural é uma forma de organização social, e o fato agrícola é uma especificidade do rural".

Nessa linha de raciocínio, Rua (2006), pontua que o rural tem cada vez mais se diferenciado do agrícola não apenas em decorrência da diversidade das atividades encontradas, mas na correlação que se solidifica com o urbano. Além disso, encontra-se integrado às transformações decorrentes da (re)organização do espaço incitadas pelo capitalismo e que, embora permaneça como rural, é criado e recriado de acordo com às novas lógicas do sistema. Entretanto, Santos e Silva (2010), argumentam que embora haja uma tendência de atender aos ditames hegemônicos do capitalismo e a própria produção de sistemas de objetos e sistemas de ações contribuam para a homogeneização do espaço ao buscar recriá-lo de acordo com os seus interesses conduzindo-o para a homogeneização, é justamente a resistência que outros agentes apresentam a esse processo que cria condições para a diferenciação espacial.

O espaço rural, então, é aqui concebido como “tudo que pertence ao campo - ager -, englobando o que é agrícola e não agrícola” (TEIXEIRA e LAGES, 1997, p.11). Por isso, trata-se do espaço construído pela ação de determinados agentes que possuem lógicas que vão além da agrícola, não agrícola e demais atividades econômicas. Nele está imbricado as relações que se estabelecem a partir dos seus agentes: agricultores, Estado, associações, cooperativas. Nesse processo, as ações desencadeadas por eles promovem mudanças ou consolidam as permanências nos sistemas de objetos que, por sua vez, provocam rebatimentos nos sistemas de ações. E assim, de modo concomitante, conforme assevera Santos (1996, p. 39), "o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma".

No espaço rural um dos agentes que se destaca são as organizações formais dos pequenos agricultores (associações e cooperativas) criadas com o intuito de fortalecer seus membros enquanto categoria dando-lhes condições para o acesso às políticas públicas, melhorias nas condições de vida, dentre outras finalidades. Essas, por sua vez, resultam em um processo dinâmico de construção e reconstrução do espaço. Arelado a isso, tais organizações têm se efetivado como uma das principais formas dos pequenos agricultores reivindicarem seu espaço dentro das políticas públicas. Nesse sentido:

Estamos diante de um rural que não é espectador dos acontecimentos, pelo contrário, busca engajamento político a fim de se apropriar dos elementos que acredita serem preponderantes à produção e reprodução do espaço rural por outras lógicas que não sejam as tradicionais medidas impositivas de caráter compensatório, assistencialista e que buscavam estigmatizar, principalmente, a figura do pequeno agricultor (SANTOS, 2016, p. 82).

A COOAMA se insere nesse contexto como um importante agente provocador da dinâmica de construção e (re) construção do espaço. Ademais, torna-se um importante vetor para a valorização das atividades que são desempenhadas pelos sujeitos do campo. A concepção que norteou sua criação tinha como intuito torná-la um mecanismo de fortalecimento dos pequenos agricultores sócios. Para isso, busca viabilizar ações que alterem estruturalmente o modo como se realiza a comercialização dos produtos da pequena produção no município. Organizados assim, procuram fortalecer sua representação diante do poder público a fim de obter mais espaço nas ações desenvolvidas. Nessa dinâmica, o rural se redesenha e se redefine diante das novas ações incitadas por seus agentes.

### 3.1 O espaço rural do município de Amargosa/BA

O município de Amargosa/BA possui uma área de aproximadamente 463 Km<sup>2</sup> e abriga uma população de 34.531 habitantes, de acordo com o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010<sup>18</sup>. A população, na sua maioria, é urbana - com 24.895 pessoas -, o que corresponde a 72,1%, ao passo que sua população rural é composta por 9.945, representando 27,9% da população total. Já no que concerne ao aspecto administrativo, encontra-se dividida em quatro distritos, que são: sede, Corta-Mão, Diógenes Sampaio e Itachama. O arranjo territorial é composto ainda por quatro povoados, várias localidades distribuídas em 29 setores rurais, o que acaba abrangendo 109 comunidades (PMA, 2014).

De acordo com a regionalização instituída pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Amargosa/BA localiza-se no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá e ocupa a quinta posição entre os municípios com os maiores números de estabelecimentos familiares,<sup>19</sup> com 1.839 estabelecimentos, ficando atrás dos municípios de Mutuípe (3,125 mil), Ubaíra (2.740), Laje (2.688) e Jiquiriçá (2,436 mil) (SDR, 2015).

Essa representatividade no quantitativo de estabelecimentos familiares e da consequente atividade econômica que neles e nos demais estabelecimentos são desenvolvidas é destacada em uma importante Lei Municipal que é a nº 392/2014, responsável por instituir o Plano Plurianual Participativo para o exercício de 2014 a 2017. Nesse documento, a agricultura é abordada como um setor que tem grande peso para o município. Tal importância advém de um contexto histórico em que Amargosa se destacava no início do século passado pela alta produção cafeeira até a década de 1960, quando a cafeeira entrou em declínio. Entretanto, com a decadência da referida cultura, as atividades agrícolas não perderam importância no cenário municipal uma vez que novas culturas como o cacau, a banana, a mandioca, o amendoim e o milho passaram a ser cultivadas (PMA, 2014).

Ao traçar um perfil da produção das pequenas, médias e grandes propriedades do município, observa-se que há diferenças substanciais entre o que é produzido em cada uma delas. A representatividade dos produtos produzidos pelas pequenas e médias propriedades em Amargosa/BA, pode ser apreciada ao analisar os dados referentes ao quantitativo da produção dos principais gêneros agrícolas no ano de 2014, conforme tabela 01:

---

<sup>18</sup> De acordo com o IBGE, a população estimada em 2017 é de 38.259 habitantes.

<sup>19</sup> A Secretaria de Desenvolvimento Territorial como era ligada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário considerava como "estabelecimentos familiares" aqueles enquadrados no critérios da Lei nº 11.326/2006.



**Tabela 01:** Produção agrícola das pequenas e médias propriedades do município de Amargosa/BA no ano de 2014.

	<b>Cultura</b>	<b>Área plantada (ha)</b>	<b>Área colhida (ha)</b>	<b>Quantidade produzida (t)</b>
<b>Pequenas propriedades</b>	Mandioca	780	780	10.140
	Banana	700	700	9.100
	Feijão	30	30	20
	Amendoim	25	25	19
	Milho	7	7	15
<b>Médias propriedades</b>	Cacau (em amêndoa)	1.000	1.000	300
	Cana-de-açúcar	180	180	8.280
	Café (em coco)	118	118	94

Fonte: IBGE, *Produção Agrícola Municipal, 2014*. Elaboração: Míryan Cerqueira.

Quanto às grandes propriedades, predomina a pecuária com destaque para a bovinocultura. Nas pequenas propriedades, têm-se o predomínio do cultivo do milho, banana, feijão, amendoim e mandioca, culturas que podem ser feitas de modo consorciado e em terrenos de pequenas dimensões. Já nas propriedades médias, como possuem uma área maior para o plantio, desenvolvem-se culturas que demandam mais espaço para o seu desenvolvimento como é o caso do cacau, do café e da cana-de-açúcar. Além disso, em algumas dessas propriedades, as terras são destinadas para a pecuária.

Uma prática comum dos pequenos produtores é destinar parte da sua produção para o consumo próprio e a outra para a comercialização principalmente na feira livre, tida como principal centro de convergência da produção agrícola dos pequenos agricultores. De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Amargosa,

em termos de comercialização no município, a mais usual é a feira livre, destacando-se como centro de convergência da produção regional, onde se reúnem produtores, intermediários, caminhoneiros e outros agentes. A produção leiteira é beneficiada pelas micro-usinas de produtores ou comprada por usinas em Salvador e Cachoeira. O café, cacau e o fumo são comercializados por armazéns representantes de grandes empresas do ramo. Parte do café está sendo beneficiada por torrefadoras locais (PREFEITURA MUNICIPAL DE AMARGOSA/ LEI Nº 392/2014, p. 14).

Além da caracterização dos principais produtos da agricultura é necessário expor ainda algumas informações referentes ao espaço rural do município, como a organização da sua estrutura fundiária. Nesse contexto, o ordenamento jurídico que estabelece os parâmetros para a classificação está expresso na Lei nº 6.746/79.

Uma das suas principais regulamentações é a introdução do conceito de módulo fiscal como medida para a classificação dos imóveis rurais. Todavia, apesar do módulo fiscal ser uma medida expressa em hectare, possui dimensão diferenciada em decorrência das particularidades de cada município. Assim, para a sua formulação é necessário levar em consideração especificidades locais, como: o tipo de exploração predominante; a renda obtida com esta exploração; outras explorações expressivas no município, ainda que não sejam predominantes; e o conceito de propriedade familiar<sup>20</sup>.

Com base nesses parâmetros, o módulo fiscal é compreendido como a área mínima de uma propriedade rural com viabilidade para que sua exploração seja exequível economicamente. Para a categorização das propriedades rurais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), estabelece que os imóveis podem ser classificados em: minifúndio - imóvel com área inferior a 1 módulo fiscal; pequena propriedade - imóvel de área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais; média propriedade - imóvel rural com área superior a 4 e até 15 módulos fiscais e grande propriedade - que é o imóvel rural com área superior a 15 módulos fiscais. Como os valores do módulo fiscal variam de um município para outro, em Amargosa/BA, 1 (um) módulo fiscal corresponde a uma área de 35ha (trinta e cinco hectare).

Para um imóvel rural ser enquadrado como um empreendimento da "agricultura familiar" de acordo com um dos requisitos da Lei nº 11.326/2006, teria que apresentar área inferior a quatro módulos fiscais. O que, no contexto municipal, equivale a uma área inferior a 140ha. Diante desse fato é imprescindível considerar os dados acerca da organização da estrutura fundiária do município de Amargosa, a fim de conhecer o número de estabelecimentos rurais que possuem área suficiente para que a sua exploração seja viável financeiramente de acordo com esse parâmetro. A tabela 02 traz informações referentes à estrutura fundiária do município.

---

<sup>20</sup> Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o conceito de propriedade familiar é aquele expresso pelo inciso II, do art. 4º, do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), define como propriedade familiar o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros. O conceito de propriedade familiar é fundamental para entender o significado de Módulo Rural, (INCRA, 2016).

**Tabela 02:** Estrutura fundiária do município de Amargosa/BA (2006)

Grupo de área	Estabelecimento (Qt)	Área (ha)	Estabelecimento (%)	Área (%)
Mais de 0 a menos de 0,1 ha	23	0	1,09	0,00
De 0,1 a menos de 0,2 ha	8	1	0,38	0,00
De 0,2 a menos de 0,5 ha	257	98	12,22	0,29
De 0,5 a menos de 1 ha	301	243	14,31	0,71
De 1 a menos de 2 ha	374	547	17,78	1,59
De 2 a menos de 3 ha	179	426	8,51	1,24
De 3 a menos de 4 ha	176	598	8,37	1,74
De 4 a menos de 5 ha	107	470	5,09	1,37
De 5 a menos de 10 ha	233	1.640	11,08	4,78
De 10 a menos de 20 ha	156	2.180	7,42	6,36
De 20 a menos de 50 ha	147	4.426	6,99	12,91
De 50 a menos de 100 ha	56	3.867	2,66	11,27
De 100 a menos de 200 ha	35	4.987	1,66	14,54
De 200 a menos de 500 ha	23	6.263	1,09	18,26
De 500 a menos de 1000 ha	8	5.066	0,38	14,77
De 1000 a menos de 2500 ha	-	-	0,00	0,00
De 2500 ha e mais	1	X	0,05	x
Produtor sem área	19	0	0,90	0,00
<b>Total</b>	<b>2.103</b>	<b>34.299</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: GeografAR, 2011 com base no Censo Agropecuário do IBGE de 2006. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

Ao analisar os dados da tabela e utilizar os parâmetros do INCRA, verifica-se que a grande maioria dos imóveis rurais do município de Amargosa/BA são minifúndios e uma outra parcela formada por pequenas propriedades. No total, são 2.103 estabelecimentos, dos quais, 963 (45,78%), tem até 2 hectares e abarcam uma área de, apenas, 889 ha (2,59%). Ao considerarmos que uma pequena propriedade corresponde aos estabelecimentos com área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, em Amargosa, uma pequena propriedade pode variar entre 35 a 140 hectares. Já as com menos de 35 ha são minifúndios. No entanto, os grupos de área utilizados pelo IBGE não permitem saber o número de estabelecimentos com menos de 35 ha. Daí usarmos como referência um corte em 20ha, em que temos 1.184 estabelecimentos (86,25%) e ocupam somente 6.203 ha (18,08%) da área total.

A fração mínima da propriedade rural do município são 2 ha, se supõe que muitos desses 963 estabelecimentos não puderam ser subdivididos devido ao limite de desmembramento determinado para o contexto, mas, na prática, podem ter vários herdeiros. O que não é exclusivo de Amargosa, vez que essas pequenas propriedades são muito mais divididas do que os números oficiais indicam. Além disso, quando correlacionamos esses dados com o Índice de Gini<sup>21</sup> de Amargosa/BA calculado em 0,836 pelo Projeto GeografAR

<sup>21</sup> O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) "é uma média estatística de dispersão ou concentração de riquezas com valores que variam de 0,0 a 1,0. Quanto mais o resultado aproxima-se de zero, menor o grau de

(2011), notamos que o município possui uma estrutura fundiária típica do país marcada pela concentração de terras, visto que 1961 propriedades apresentam área inferior a 50 ha, ocupando uma área de total de 10.629 ha, enquanto apenas 8 imóveis rurais possuem entre 500 a menos de 1000 ha e detêm uma área correspondente a 5.066 ha. Além da concentração de terras, esse dado deixa implícito que, tecnicamente, ao utilizar os parâmetros do INCRA, mais de 80% das propriedades rurais do município não tem área suficiente para que a sua exploração seja exequível economicamente. Noutros termos, a renda obtida através da exploração dessas terras não seria suficiente para que uma família conseguisse tirar dela os recursos necessários a manutenção do núcleo familiar.

Um outro dado sobre os estabelecimentos rurais do município, é fornecido pelo IBGE com base no último Censo Agropecuário realizado no ano de 2006 que apresentou uma inovação ao trazer estatísticas oficiais sobre a "agricultura familiar"<sup>22</sup>. O IBGE, tem finalidade censitária e adota a categoria estabelecimento rural, que prioriza a unidade econômica ou produtiva. Já o INCRA, tem finalidade cadastral para efetuar a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR). Portanto, adota como categoria a unidade jurídica, o denominado imóvel rural. Ademais, cabe aqui destacar que há uma diferença entre os critérios para a classificação dos estabelecimentos rurais elaborados pelo INCRA e pelo IBGE.

O INCRA utiliza como referência o tamanho da área do imóvel para classificá-lo em minifúndio, pequena, média ou grande propriedade. Já o IBGE, no Censo de 2006, para classificar um estabelecimento como da "agricultura familiar", observou as resoluções expressas na Lei nº 11.326/2006 que determina para tal enquadramento o atendimento simultâneo aos seguintes critérios: não deter área superior a quatro módulos fiscais, a mão de obra utilizada no empreendimento ou estabelecimento seja composta predominantemente de membros da família, a renda familiar seja originária principalmente das atividades agrícolas vinculadas ao estabelecimento e a sua gestão seja composta por membros da família. Assim, o fato de uma determinada propriedade ser classificada como minifúndio não faz dela, necessariamente, um estabelecimento da agricultura familiar, a não ser que atenda aos demais aspectos além da sua área.

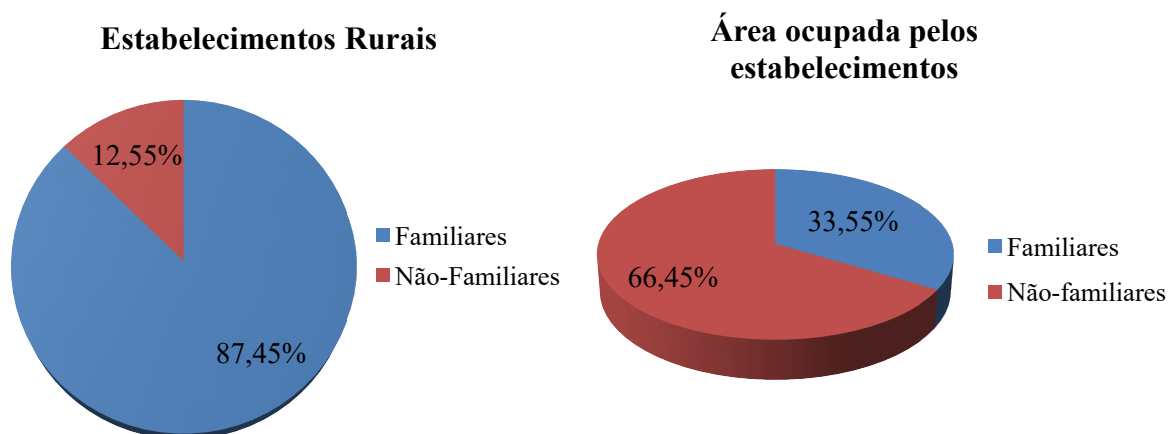
---

concentração (concentração nula). Quanto mais se aproxima de um, maior o grau de concentração (concentração absoluta)". Para a interpretação do Índice de Gini, "é utilizada a categorização de Lourival Câmara que, com base na Escola Italiana de Estatística, classificou a concentração de terra no Brasil do seguinte modo: (0,000 a 0,100 = nula); (0,101 a 0,250 = nula e fraca); (0,251 a 0,500 = fraca e média); (0,501 a 0,700 = média a forte); (0,701 a 0,900 = forte a muito forte); e (0,901 a 1,000 = muito forte a absoluta)" (LIMA, 2017, p. 49).

<sup>22</sup> As variáveis utilizadas que permitiram a delimitação da agricultura familiar a partir dos dados do Censo 2006, foram elaboradas a partir da colaboração do MDA com o IBGE na construção de variáveis derivadas que atendessem aos critérios definidos na Lei da Agricultura Familiar nº 11.326/2006. (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009)

Ao tomar como parâmetro as deliberações da referida lei, o IBGE, no Censo Agropecuário de 2006 identificou, em números absolutos, que o município de Amargosa/BA possui 2.103 estabelecimentos rurais, desses, 1.839 estabelecimentos são classificados em familiares, ou seja, atendem aos critérios da Lei nº 11.326/2006, enquanto os não-familiares totalizam 264. No que se refere à posse de área, os estabelecimentos familiares detêm 11.507 ha, já a área dos não-familiares equivale a 22.791 ha. O gráfico 01 traz a representação percentual desses dados.

**Gráfico 01:** Estabelecimentos rurais Familiares e Não-familiares e a área por eles ocupada (%) no município de Amargosa/BA - IBGE, 2006.



Fonte: IBGE, 2006. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2016.

Por conta da possibilidade de poder analisar o espaço rural do município de Amargosa/BA utilizando os parâmetros para a classificação dos imóveis rurais do INCRA (minifúndio, pequena e média propriedade) e do IBGE (estabelecimentos rurais familiares) é que nesse texto haverá o uso do termo "agricultura familiar" apenas quando fizermos referência aos documentos oficiais (Leis, Decretos, Resoluções, ou a qualquer informação proveniente de órgãos oficiais). Optou-se aqui por utilizar a terminologia "**pequena produção**" para designar as atividades agrícolas e não agrícolas desenvolvidas em Amargosa/BA pelos imóveis classificados pelo INCRA como minifúndios ou pequena propriedade, por isso, toda vez que fizermos menção à pequena produção estaremos nos referindo às atividades desenvolvidas nesses imóveis.

Vale salientar que mesmo a pequena produção detendo área menor com relação à distribuição de terras, não reduz a sua importância social e econômica no município, haja vista que é responsável por produzir grande parte dos produtos que são consumidos pela

população local, como a mandioca e seus derivados (principalmente a farinha), milho, feijão, banana, entre outros. Entretanto, conforme argumenta Lomanto Neto *Et Al* (2009), apesar da sua representatividade em Amargosa/BA, a categoria, até o ano de 2004, foi a que menos contou com políticas públicas que objetivassem atender às suas especificidades. De acordo com o autor supracitado, a partir de 2004 como reflexo das mudanças que estavam ocorrendo no país com a instituição de programas para o fortalecimento da "agricultura familiar", é que se intensificaram a promoção de ações voltadas para a categoria, fruto dos desdobramentos das políticas públicas que estavam sendo implementadas no país.

### **3.2 A Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA)**

A Cooperativa de Agricultura Familiar e Economia Solidária do Vale do Jiquiriçá (COOAMA), foi fundada no ano de 2008 e tornou-se uma entidade jurídica em 2009. Atualmente, conta com 152 cooperativados distribuídos entre os municípios de Amargosa, Ubaíra, Elísio Medrado, Jaguaquara, São Miguel das Matas, Milagres e Itatim. Desse total, a maioria é de Amargosa/BA (83), local em que se encontra instalada a sua sede e onde ocorreram as mobilizações para a fundação de uma cooperativa de agricultores. A presença de cooperados de outros municípios além de Amargosa/BA dá-se em função da sua perspectiva territorial.

A principal ação da COOAMA é buscar incluir os produtores no mercado e inibir a ação dos atravessadores. De acordo com Vieira (2014, p.p 74-75), "a COOAMA foi criada com o intuito de auxiliar os produtores do município de Amargosa a comercializarem seus produtos, os quais eram vendidos a atravessadores". Houve uma mobilização entre os pequenos agricultores que participavam de associações com o objetivo de agregá-los em torno desse objetivo comum. Como muitos programas direcionam suas ações para organizações formais, os pequenos agricultores viram na formação de uma cooperativa um meio de acessá-los. Sobre a criação da COOAMA seu atual presidente destaca:

A Cooperativa foi criada pela necessidade de comercialização, ou seja, os núcleos de produção - as associações - tinham e tem até hoje um papel muito importante, mas, na área de comercialização com o sistema capitalista cruel e indigesto que a gente tem, se não tivesse uma empresa que pudesse representar a todos os produtores, a associação por si só, não conseguiria comercializar em questões de limites de área de abrangência. Então, foi necessário juntar todas as associações e criar uma cooperativa com o

objetivo principal de comercialização (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Com relação à estrutura física, a Cooperativa, além da sede, local em que também realiza a comercialização no varejo, conta ainda com uma unidade de beneficiamento de mel (figura 10), que atualmente busca a certificação junto a vigilância sanitária para poder incluir o produto no PAA e no PNAE, uma fábrica de polpa de frutas e uma segunda unidade no mesmo segmento que está em construção e foi conseguida através de uma parceria com o governo do estado.

**Figura 10:** COOAMA: Unidade de beneficiamento de mel, Amargosa/BA, 2017.



Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Na criação da COOAMA, embora exerça protagonismo a atuação dos pequenos agricultores, houve também uma forte motivação provocada por um agente externo, no caso, a prefeitura municipal. Balem (2006, p. 67), ressalta que esses tipos de organizações "não podem ser criadas a partir da necessidade externa nem podem ser impostas aos agricultores por um agente de desenvolvimento. Devem nascer da necessidade sentida pelos agricultores. Isso não significa que não podem ser fomentadas, motivadas e auxiliadas por um agente externo". No caso da COOAMA, o apoio da prefeitura foi considerado como imprescindível

para a formação da entidade. Em seu depoimento, quando questionado se houve interferência do poder público no processo de criação, o presidente destaca:

E muito! Contribui, na verdade, de forma muito bacana porque era um momento muito delicado de aprendizagem (...) No momento da fundação, se não tivesse um apoio bem maciço da prefeitura e outros parceiros, que existia a nível de estado, eu não sei se a gente naquele momento teria tido condições de criar uma cooperativa (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

O relato acima evidencia como o Estado tem poder de atuar na reorganização espacial. Santos e Silva (2010), chamam a atenção para as parcerias estabelecidas entre os Estados e as associações e cooperativas, que culminam na gestação de ações responsáveis por causar mudanças na organização social de um lugar, o que, por sua vez, pode ocasionar novas mentalidades ou formas de agir sobre o espaço, o que acarreta em sua reorganização.

A estratégia de tornar-se territorial também surgiu nesse momento de mobilização inicial, e foi incentivada pelo poder público municipal e estadual. Percebeu-se que ao agregar pequenos agricultores de outros municípios do Vale do Jiquiriçá possibilitar-lhes-ia o acesso a outros canais de comercialização, além de permitir que a Cooperativa tivesse uma maior variedade de produtos para ofertar. Quando um determinado produto é solicitado em um edital e esse produto não é encontrado em quantidade suficiente no município, o fato de ser territorial, viabiliza para que se busque em outro município que esteja inserido no Vale do Jiquiriçá. O que, nesse contexto, torna uma interessante alternativa de dinamizar as economias locais ao passo que contribui para fomentar a vocação agrícola dos municípios. Um produto produzido em Amargosa/BA, por exemplo, pode ser utilizado para compor o cardápio da merenda escolar do município de Milagres/BA. As próprias resoluções do PAA e do PNAE dão abertura para que os produtos possam ser adquiridos nos territórios.

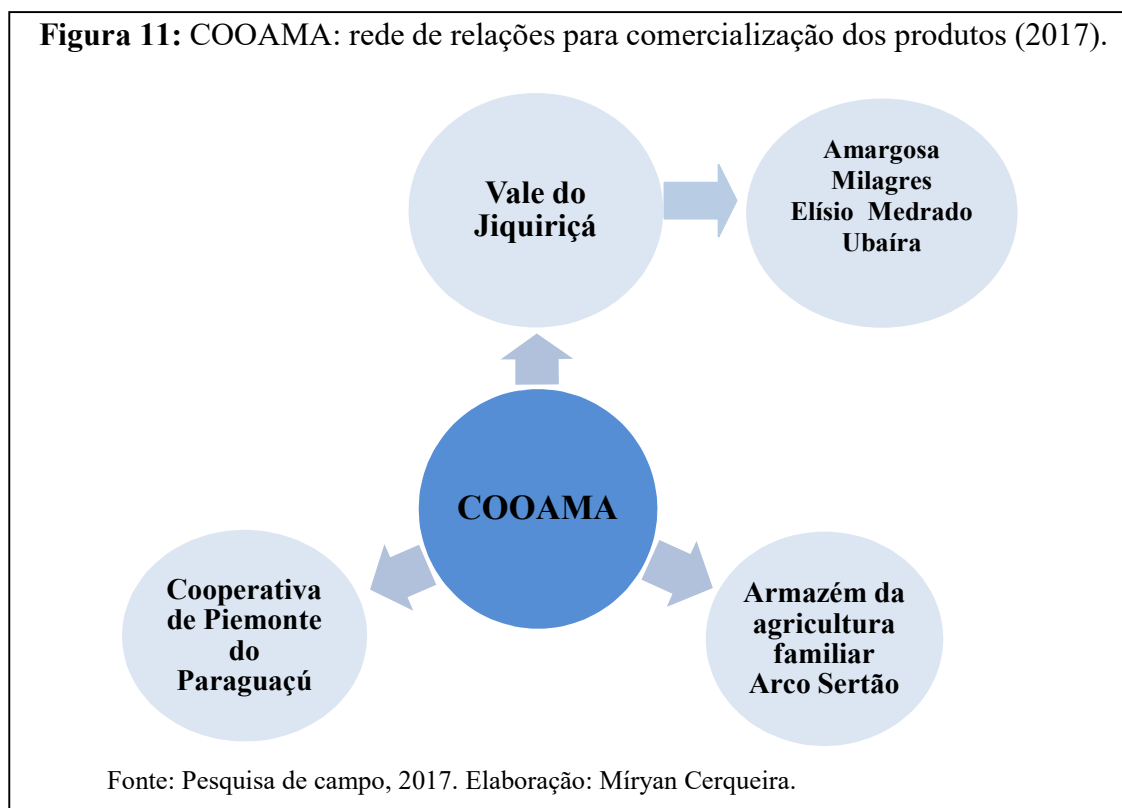
Cabe ressaltar, porém, que, segundo a COOAMA, a prioridade é fornecer produtos do município em que o edital está em vigência, mas, no caso de produtos que os pequenos agricultores locais não tenham produção suficiente para atender a quantidade especificada no edital, busca-se fazer a complementação com outros municípios. Assim, vão se estabelecendo parcerias entre os produtores que culminam em fluxos de produtos agrícolas dentro do Vale do Jiquiriçá. Tal situação é bem exemplificada quando o presidente da cooperativa discorre sobre a origem dos alimentos que a entidade fornece.

A ideia da cooperativa, e por isso que foi criada a nível de Vale do Jiquiriçá, é porque se a gente fosse fundar a cooperativa para Amargosa, teria essa limitação de abrangência. A gente ficava limitado, por exemplo, aqui em



Amargosa a gente tem forte a banana e a laranja. Se você precisasse da melancia, talvez não conseguisse. Então a ideia é ter vários municípios envolvidos porque o que não tem em um município, a gente pode pegar em outro. (...) Então, Milagres, por exemplo, é produtor de melancia. A gente pega a melancia de Milagres e vende em Ubaíra. Pega a banana de Ubaíra, vende em Milagres e faz essa logística. (...) A ideia principal da Cooperativa é: se eu tenho um núcleo de produção em Ubaíra, eu preciso comercializar dentro do município de Ubaíra aqueles produtos do município, aí o que não tiver é que a gente faz esse complemento com os produtos de outros municípios do território (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

A Cooperativa, dentro do Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá, fornece alimentos para os municípios de Amargosa, Milagres, Ubaíra e Elísio Medrado. Não obstante, ao longo dos anos, a COOAMA tem ampliado a sua área de atuação e construído uma rede de cooperação mediante ao estabelecimento de parcerias com outras entidades de fora do Território em que faz parte. Atualmente, seus principais parceiros fora do Vale do Jiquiriçá são o Armazém da Agricultura Familiar em Serrinha/BA que se situa no Território de Identidade do Sisal e uma cooperativa do Território de Identidade de Piemonte do Paraguaçu. A figura 11 ilustra a rede de relações construídas pela COOAMA para a comercialização dos produtos.



Essas relações com entidades que se localizam em outros territórios de identidade foi estabelecida com o intuito de potencializar a comercialização da Cooperativa haja vista que aumenta a rede de cooperação, pois, passa a haver uma troca de produtos que viabiliza a ampliação da sua área de atuação com a troca de produtos entre a COOAMA e outras organizações formais.

[...] a gente tem parcerias com outros territórios , por exemplo, Piemonte do Paraguaçu. Então, a gente comercializa lá também. Isso já não é para o poder público, é para uma cooperativa que tem lá. Nós somos filiados também ao Arco Sertão, que é o Armazém da Agricultura Familiar a nível de estado e que fica em Serrinha. Então, tem uma rede de cooperativas que alguns produtos que outras cooperativas conseguem produzir e a gente não, a gente vai lá e traz e consegue comercializar aqui e alguns que a gente tem aqui e eles não têm, o Armazém da Agricultura Familiar faz essa central de comercialização (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Além de fomentar a comercialização por meio do estabelecimentos de parcerias, a COOAMA também realiza outras ações junto aos seus cooperados especialmente na área de assistência técnica e promoção de intercâmbios, que ocorrem tanto a nível municipal como também a nível estadual. Como a inclusão dos seus produtos no mercado é o seu principal objetivo, as ações desenvolvidas pela entidade almejam fomentar a produção dos cooperados. Ademais, com o intuito de ampliar a abrangência, a Cooperativa ainda realiza feiras da agricultura familiar em municípios do Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá. Embora não haja unanimidade na participação de todos os cooperados nas suas ações, já que um pequeno número não é atuante, a COOAMA tem se esforçado ao longo dos anos para se consolidar como uma entidade forte e atuante, razão pela qual estabelece diversas parcerias para potencializar a produção e comercialização dos seus produtos.

### **3.3 Agentes e ações na implementação do PAA e do PNAE no município**

No município de Amargosa/BA para a efetivação dos programas aqui pesquisados foi preciso haver uma atuação em concerto dos diferentes agentes que produzem o espaço rural. Dentre os quais, destacaremos aqueles que exerceram protagonismo em tal processo: o Estado, os pequenos agricultores e a COOAMA. Todavia, cabe-nos enfatizar que o Estado, indubitavelmente, desempenhou o papel primordial, pois, foi ele o responsável por definir as políticas públicas, as quais derivaram as ações dos demais agentes. Conforme visto, o próprio arranjo dos pequenos agricultores em cooperativa adveio de uma ação estatal que os incitou a organizarem-se dessa forma.

É plausível, portanto, discorrer como se desenrolaram as ações de tais agentes no processo de implementação dos programas em Amargosa/BA. Em assim sendo, o Programa de Aquisição de Alimentos e a compra dos produtos da pequena produção pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no município deu-se por vieses diferentes, embora com agentes impulsionadores correlatos. Isto porque, no caso do PNAE, foi instituída uma lei federal, a qual todos os municípios brasileiros deveriam se adequar. Já no caso do PAA, foi necessário uma estruturação por parte da Secretaria Municipal de Agricultura e a mobilização dos pequenos agricultores para que o município fosse contemplado com os editais do programa. Ou seja, as ações desenvolvidas visavam atender às normas instituídas, este pensamento se coaduna com a colocação de Santos (2006, p. 50), ao afirmar que:

A ação é subordinada a normas, escritas ou não, formais ou informais e a realização do propósito reclama sempre um gasto de energia. A noção de atuação liga-se diretamente à ideia de práxis e as práticas são atos regularizados, rotinas ou quase rotinas que participam da produção de uma ordem.

Nesse contexto, as ações do Programa de Aquisição de Alimentos tiveram início em julho de 2003 quando houve sua criação e a regulamentação deu-se em maio de 2008. Em Amargosa/BA, suas atividades iniciaram no final do ano de 2008 por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea (CPR-Doação), e, em 2009, continuou em execução de modo concomitante com a modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea. Ambas realizaram operações até o final do ano de 2010.

Quanto ao PNAE, embora a regulamentação da obrigatoriedade da compra de, no mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar seja de 2009, o município só começou a adquirir produtos da pequena produção no ano de 2010, razão pela qual utilizaremos esse ano como parâmetro para as análises deste trabalho. Desde então, o programa tem a COOAMA como sua principal parceira de execução.

Por tais razões, fica evidenciada a atuação do poder público em especial na figura dos governos federal e municipal como agentes de destaque. Cada um na sua respectiva esfera promoveu ações que culminou na efetivação dos programas. No âmbito federal temos a elaboração e regulamentação das políticas públicas através das leis e decretos, já no nível municipal, notamos as estratégias implantadas para atender as normas instituídas e possibilitar que o município fosse contemplado com os editais do PAA.

Boneti (2007, p. 16), ressalta que " a instância do local se constitui de um importante condicionante, não mais para a elaboração das políticas públicas, mas para a efetivação

destas, desde a eficácia da realização da ação até os diversos interesses específicos que esta ação desperta nas pessoas direta e indiretamente". Correlato a isto, em Amargosa, foi notório o papel exercido pelo poder público em prol não apenas da implementação dos programas, como também, da criação de entidades formais que pudessem atender aos parâmetros estabelecidos pela sua legislação. Daí a justificativa para a maneira como a gestão municipal articula seus órgãos administrativos (secretarias e diretorias). Desde 2005, com algumas alterações em decorrência da troca dos gestores do município, há na Secretaria Municipal de Agricultura uma diretoria específica voltada para o associativismo e cooperativismo. A respeito do trabalho desempenhado por esse órgão, o assessor técnico da Secretaria Municipal de Agricultura (SMA) que atua na coordenação dos programas desde a sua implantação tece as seguintes considerações:

A prefeitura, inclusive aqui na Secretaria de Agricultura, tem uma diretoria que é associativismo e cooperativismo. Essa diretoria está fazendo um trabalho nas comunidades de mobilização dessas pessoas para que se insiram em uma associação na comunidade. Aqui em Amargosa, a maioria das comunidades tem uma associação, mas essa associação não é cartorial(...) Então a secretaria tem esse papel de estar levando esses programas tanto o PAA, o PNAE, distribuição de mudas, assistência técnica aos agricultores. Isso tudo a gente está fazendo via associação e cooperativa. A gente está canalizando esses programas via associação e cooperativa para que elas tenham esse poder de mobilizar os agricultores (ASSESSOR TÉCNICO/SMA, pesquisa de campo, 2017).

Em paralelo, o poder público municipal, ainda no ano de 2005, deu início a uma série de ações que mais a frente possibilitou estar quite com as determinações estabelecidas para adesão aos programas, especialmente o PAA. O Plano Popular Estratégico de Gestão e Afirmação Democrática por uma Amargosa Sustentável (PEGADAS) e o projeto de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ambos postos em prática pela prefeitura tem destaque no processo de implantação dos programas. Razão pela qual são citados tanto pelos representantes do poder público, quanto pelos pequenos agricultores como impulsionadores dos programas para a pequena produção.

A Secretaria Municipal de Agricultura atrela a implementação do PAA, a eventos ocorridos ainda no ano de 2005, em que houveram as primeiras discussões sobre a sua implantação em Amargosa durante o PEGADAS 1ª etapa, e tiveram continuidade em 2009, na 2ª etapa, quando o PAA já estava em execução. O plano PEGADAS ocorreu por meio da integração entre sociedade civil e agentes do poder público que buscavam diagnosticar as principais carências existentes entre a população. Lomanto Neto *et al* (2009), argumenta que o

referido plano foi utilizado pela prefeitura municipal como um instrumento para diagnosticar as necessidades da agricultura, bem como, para orientar os seus trabalhos na esfera do desenvolvimento das atividades. A operacionalização do Plano ocorreu da seguinte forma: a população foi convocada para participar das reuniões através de chamada pública. Nessas reuniões foram diagnosticadas as necessidades de cada segmento e definidos os delegados que representaram os diversos grupos da sociedade<sup>23</sup>. Esses delegados, por sua vez, participaram do CONFIAR (Conferência Integrada de Amargosa), em que se definiu o Plano de Gestão Participativa do município e sistematizou-se os trabalhos realizados através do PEGADAS. Quanto às necessidades dos pequenos agricultores constatadas através das reuniões Lomanto Neto *et al* (2009, p. 2224), traz o seguinte diagnóstico:

[...] constatou-se que os agricultores careciam de assistência técnica; ocupavam pequenas áreas e muitas vezes, zonas marginais; apontaram-se problemas desde o sistema de produção a comercialização e escoamento da produção; relatou-se a perda de produtos devido à falta de beneficiamento; culminando com a histórica substituição das práticas tradicionais pela agricultura convencional [...].

A constatação das carências dos agricultores e dos demais segmentos da sociedade teve como propósito oferecer subsídios para nortear a elaboração de projetos e planos, capazes de atender às necessidades diagnosticadas. Esses planos tiveram como objetivo a abertura de diálogo entre os diferentes setores sociais para juntos definirem as ações que serviriam de suporte para orientar a gestão nos anos seguintes. O PEGADAS constituiu-se em uma forma de governar que promoveu a participação de todos os grupos, tendo em vista a construção de um Plano Intersetorial e Sustentável que guiou as ações do município, ao ter como referência as demandas apontadas pelos segmentos sociais. O plano definiu diretrizes que abrangem a área rural e urbana do município (CERQUEIRA, 2012). A respeito dos resultados obtidos com o PEGADAS, Lomanto Neto *et al* (2009, p. 2225-2226), destacam:

[...] lastreado nas demandas estabelecidas pelo PEGADAS, a PMA, através da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, buscou a parcerias com diversas entidades que atuam com a agricultura familiar a exemplo dos Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) de Amargosa, Associações Comunitárias, a Organização não governamental (ONG) ambientalista Centro Sapucaia e Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, a partir do desenvolvimento de sistemas fundamentados em práticas sociais e ambientalmente apropriadas, sob uma abordagem agroecológica e no

---

<sup>23</sup> Os grupos estavam divididos por setores da administração pública em que havia seus representantes divididos nos seguintes setores; educação, saúde, agricultura, esportes, assistência social, entre outros. Esses representantes apontavam as demandas do seu segmento.

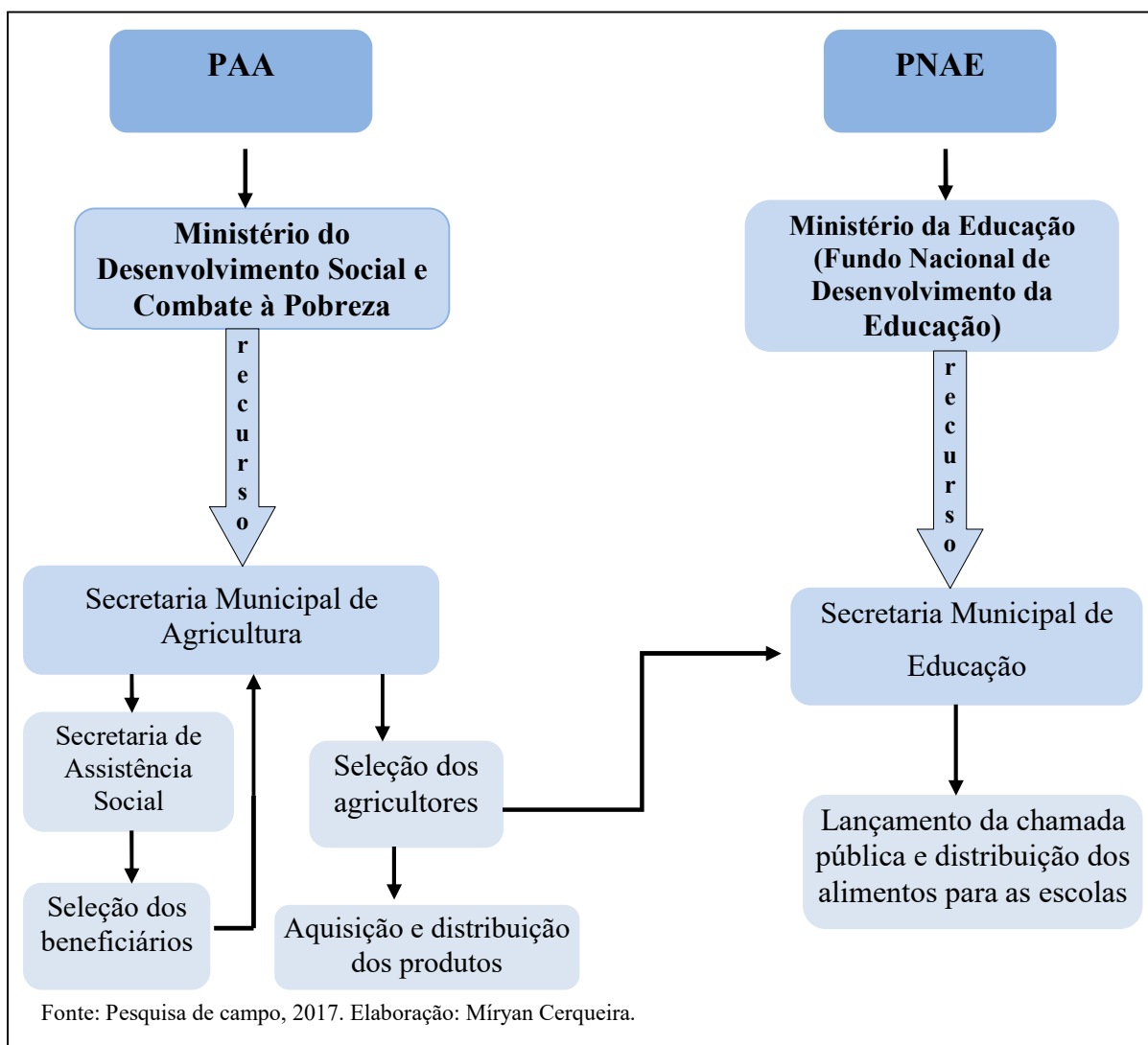
fortalecimento da organização dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, com a perspectiva de construção de políticas públicas para o meio rural.

De acordo com o presidente da COOAMA, que, na época, participou das conferências, o plano PEGADAS contribuiu de forma significativa para a implantação do PAA no município além de fomentar a criação de uma cooperativa de pequenos agricultores. Visto que, por meio dele, os agricultores puderam se posicionar e evidenciar os principais entraves vivenciados no seu cotidiano em relação à agricultura. E, dentre os principais desafios encontrados, a comercialização obteve o maior grau de reprovação. Os pequenos agricultores de Amargosa/BA dispunham de poucas opções de comercialização para os seus produtos agrícolas, sendo assim, alvo constante dos atravessadores que adquiriam o produto por um valor bem abaixo do real.

Foi depois do PEGADAS que surgiu essa necessidade de formar uma cooperativa. Através de uma pesquisa que foi realizada ouvindo de agricultor por agricultor qual era a maior necessidade que eles tinham: se era de produzir; se era o clima; o que é que era? Aí, a maioria deles, aproximadamente 70%, comentavam que o problema era comercializar. Ou seja, comercializar pelo preço justo. Porque vender todo mundo vende, mas pelo preço justo aonde pudesse ter uma linha direta com o consumidor, esse que era o gargalo (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Através diagnóstico da lacuna existente em relação à comercialização houve a intervenção por meio inicialmente do Projeto ATER, no qual vários pequenos agricultores do município participaram de cursos de capacitação para fomentar a sua produção que variavam desde a produção orgânica e agroecológica, até o estímulo ao associativismo e cooperativismo. O processo de implantação do PAA em Amargosa/BA revelou a necessidade de coordenação de ações entre sociedade civil e agentes do poder público para a tomada de decisões sobre as demandas existentes.

Não apenas na etapa inicial, mas até os dias atuais, para os programas estarem em atividade é preciso que haja uma coordenação de ações coletivas que crie condições para a sua efetivação. Esse processo engloba, além dos agentes federais, como os ministérios responsáveis por prover os recursos (MDS e MEC, através do FNDE), uma atuação em conjunto das secretarias municipais de Educação, Agricultura e Assistência Social (figura 12). Juntas, elas são responsáveis por operacionalizar os programas no município.



Enquanto o PNAE é de incumbência da Secretaria de Educação e outros órgãos administrativos da prefeitura são responsáveis por realizar as chamadas públicas, pagamento aos fornecedores e distribuição dos alimentos para as escolas, a Secretaria de Assistência Social realiza o levantamento dos beneficiados com os alimentos adquiridos pelo PAA. Já a Secretaria de Agricultura, atua na identificação e cadastramento dos agricultores aptos a participarem dos programas, além de fornecer suporte técnico para os demais agricultores do município, assim como, auxiliá-los em questões burocráticas, por exemplo, a emissão da DAP. A respeito dessa estruturação para viabilizar a operacionalização, especificamente do PAA, o assessor técnico da SMA que atua na coordenação do programa pontua:

A relação da prefeitura com os agricultores para a operacionalização do PAA ocorre da seguinte forma: primeiro, a prefeitura adere ao programa que é o PAA com doação simultânea que entra o MDS, o governo do estado e a prefeitura. A prefeitura é quem faz a gestão do programa aqui em Amargosa.

Na seleção dos agricultores para fazer parte do PAA, existe uma relação entre a prefeitura, a Secretaria de Agricultura, o Conselho de Assistência Social e a Secretaria de Assistência Social, essas três esferas é que faz reuniões e obedece algumas resoluções e normativas que é do governo federal. Por exemplo, os fornecedores para o PAA: são pessoas de baixa renda, aquelas que estão incluídas no CadÚnico do governo federal e no Programa Brasil sem Miséria. A partir daí, a ação social faz uma consulta dessas pessoas e nós selecionamos juntamente com o conselho de assistência social que é quem tem o poder de controle social (ASSESSOR TÉCNICO/SMA, pesquisa de campo, 2017).

Em consonância com esses órgãos, na execução do PAA e do PNAE, tem-se ainda uma forte articulação com o Conselhos de Assistência Social e Alimentação Escolar. Ao primeiro é delegada a função de definir as entidades socioassistenciais, verificar as famílias que estão dentro do padrão de necessidade nutricional e solicitar seu cadastramento à Secretaria de Assistência Social para habilitá-las a receber a doação dos alimentos. Ambos possuem funções deliberativas e são responsáveis também por fiscalizar os programas incluindo a verificação da qualidade dos alimentos adquiridos. É essa conjuntura que possibilita ao PAA e o PNAE atuar simultaneamente nas vertentes do fortalecimento da pequena produção e da garantia da segurança alimentar e nutricional.

### **3.4 A relação COOAMA x Estado: rebatimentos para os cooperados**

A efetivação de uma política pública é intrínseca ao modo como é operacionalizada, o que, noutros termos, está condicionada à correlação entre seus agentes nas diferentes escalas de atuação. Torna-se premente, então, a adoção de estratégias que permitam a fluidez das ações ocasionando novas configurações na forma como as relações são estabelecidas. No espaço, essas relações podem adquirir os mais diversos formatos: poder público x pequenos agricultores; pequenos agricultores x grupos formais; grupos formais x poder público; grupos formais x grupos formais; agricultores x agricultores .

Tal diversidade decorre das necessidades que são originadas das normatizações explícitas na legislação, ou partir de uma demanda dos próprios sujeitos. No espaço rural tem emergido a necessidade da organização advinda da articulação entre os sujeitos, que, dotados de mecanismos de participação social atrelada a busca de melhores condições para a comercialização dos seus produtos, unem-se em prol do seu fortalecimento enquanto pequeno agricultor. O que, por sua vez, viabiliza a apropriação de direitos legais que lhes são



assegurados através das políticas públicas, mas que lhes são mais facilmente garantidos caso estejam organizados formalmente.

Esse redesenho do espaço rural provocado pela dinâmica dos sujeitos do campo que em meio às pressões e anseios se fortalecem perante o poder público, tornando-se protagonistas do processo e agentes de transformação, engendram-se nas mais diferentes esferas em busca de alternativas que lhes fortaleçam e deem acesso a novos horizontes. Ademais, para o seu fomento, um dos mecanismos mais comumente utilizado é o estabelecimento de parcerias, sobretudo com o poder público.

A COOAMA, nessa perspectiva, se efetiva como um importante agente à medida que atua como intermediadora da relação entre o poder público e os cooperados, viabilizando o diálogo entre os mesmos. Para que isso se materialize é necessário que haja uma atuação muito forte a nível de diretoria em busca do acesso aos aparatos estatais, como os editais e chamadas públicas, e, depois, haver uma mobilização em torno dos cooperativados para que esta ação chegue até eles. É a Cooperativa enquanto entidade jurídica que tem acesso a esses instrumentos. Então, precisa ser estruturada o suficiente para ter meios de atuar simultaneamente entre as duas vertentes e promover a sua integração. A esse respeito, um dos agricultores entrevistados avaliou a ação da cooperativa nesse processo de integração da seguinte forma:

Muito interessante! Ela contribui muito para o nosso fortalecimento enquanto agricultor já que se articula com os órgãos públicos para os programas funcionarem. Porque quem ganha muito com essa ação é o agricultor que vende o produto no valor que é para ser vendido. Não passa por atravessador nenhum (COOPERADO E PARTICIPANTE DO PNAE E PAA/Pesquisa de campo, 2017).

Nesse percurso, para a participação no PAA e no PNAE foi preciso primeiramente inserir os cooperativados nos programas, o que ocorreu devido a uma ação promovida pela Cooperativa; inicialmente, a nível de diretoria e, posteriormente, estendida aos demais cooperados.

O primeiro passo nosso foi se deslocar para Salvador para se capacitar (a direção), e, o segundo passo foi trazer pessoas que tivessem o conhecimento técnico na área para formar oficinas. Aí, trouxemos os produtores para ouvir e participar da oficina, até porque, dentro do estatuto da cooperativa, para ser cooperado precisa passar por um curso de capacitação de cooperativismo ou associativismo e todas as outras oficinas que forem ofertadas pela COOAMA. Então, fizemos com que os produtores conhecessem que existem esses programas, que havia possibilidades de participação e que a gente tinha o privilégio de estar respaldado por uma lei federal que obriga o gestor a

comprar da agricultura familiar (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Essa capacitação técnica permitiu aos cooperados ampliar os seus conhecimentos acerca do funcionamento do PAA e do PNAE. Com o intuito de fortalecer-se enquanto grupo formal, a COOAMA, tem consolidado importantes parcerias entre os governos estadual e municipal através de convênios e dos editais a que concorre. De modo geral, tais parcerias tem resultado em conquistas que geram benefícios não apenas para a instituição como também para a melhoria da produção dos seus cooperados.

A nível estadual, os frutos das parcerias são notados seja na redução de custos com transporte a média distância, seja na possibilidade de agregar valor ao seu produto através do beneficiamento. Tem-se como principais exemplos os convênios estabelecidos com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), que resultaram na construção de duas agroindústrias. Uma unidade de beneficiamento de mel que já está totalmente concluída e equipada só aguardando a autorização sanitária para funcionar plenamente e poder incluir o produto no PNAE e no PAA, ampliando os canais de comercialização. E a segunda unidade de uma fábrica de produção de polpas de frutas em fase de construção. Além disso, a cooperativa foi contemplada em 2016 com um caminhão e uma frota de vinte motocicletas que foram distribuídas entre os municípios em que a COOAMA possui cooperados e os auxiliam no transporte de pequenas quantidades de produtos para a cidade. Já o caminhão, é utilizado para o transporte intermunicipal dos produtos, tanto no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá como também para a Cooperativa de Piemonte do Paraguaçu e o Armazém do Arco Sertão, assim como, a depender da quantidade, é utilizado também para transportar os produtos dos pequenos agricultores da sua residência até a sede da Cooperativa. Além desses veículos, a Cooperativa possui também uma caminhonete modelo D-20 adquirida com recursos próprios.

No que tange às parcerias estabelecidas com as prefeituras, de acordo com a diretoria, a mesma varia de um município para outro em função da postura do gestor público. No caso de Amargosa/BA, foi relatado que há uma forte articulação entre a COOAMA e a prefeitura que, inclusive, adota uma postura de diálogo, além de promover ações em prol do seu fortalecimento. Todavia, embora haja uma diferenciação no modo como se dão as articulações entre esses agentes - prefeitura e cooperativa -, os cooperados não se mantêm como receptáculo das ações, ao contrário, há uma forte sensibilização em torno dos seus direitos especialmente no caso da obrigatoriedade da aquisição de gêneros alimentícios da pequena

produção pelo PNAE. Tanto é assim que a mobilização para adesão ao PNAE deu-se por conta do conhecimento da lei federal nº 11.947/2009. Sobre esse processo o presidente da COOAMA relata:

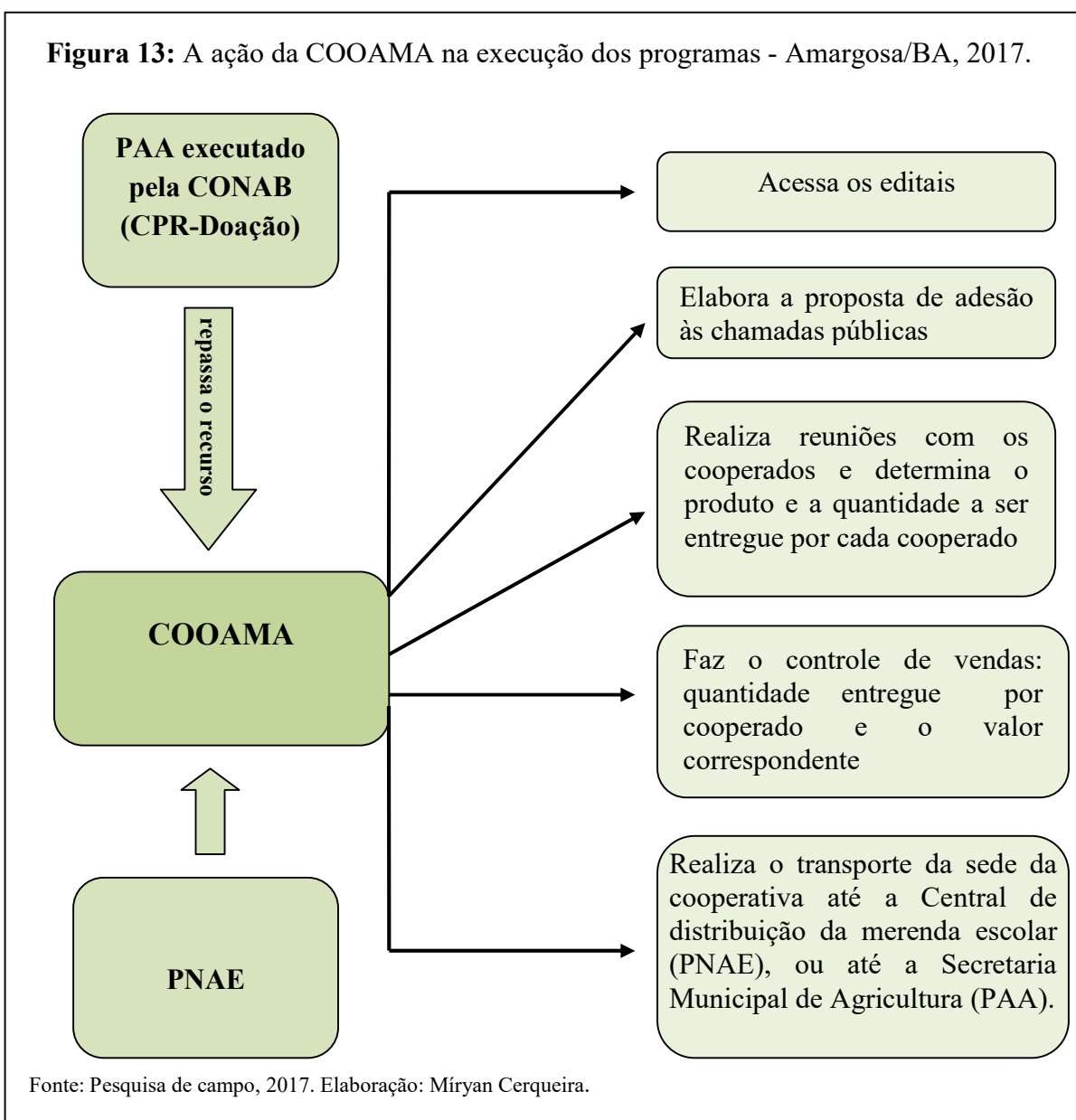
O que mais contribuiu foi a parceria com os municípios é bom a gente ter independente de quem seja o gestor, mas hoje qualquer determinado município comprar na mão da gente, não é porque é bonzinho, não é porque quer um movimento social desenvolvido. Por mais que tenha esse objetivo, mas não é só por isso, é que tem uma lei hoje federal que obriga os municípios a comprarem pelo menos 30% dos recursos que vem para a merenda escolar ele tem que comprar da agricultura familiar. [...] Se tem um gestor que enxergue isso como uma distribuição de renda e geração de emprego e que queira investir mais que os 30%, é possível, desde que também a agricultura familiar tenha a capacidade de entregar os produtos com qualidade e dentro do prazo. Mas o fator que mais contribui para isso é a lei que nos respalda (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Para a execução do programa a prefeitura lança as chamadas públicas e a Cooperativa se mantém atenta às mesmas, realiza a sua proposta de adesão e após vencer o certame dá início a uma nova etapa que consiste em mobilizar os seus cooperados para a participação no programa. A fim de viabilizar as ações e conseguir cumprir a proposta, realiza, ao menos, uma reunião mensal para definir o cronograma de entrega, a quantidade e o tipo de produto ofertado por cada cooperado.

No que se atina ao PAA, a articulação varia em decorrência da modalidade em vigência. Para a que tem como Unidade Executora a CONAB (CPR-Doação), há uma relação direta entre esse órgão e a Cooperativa. No caso da modalidade Compra com Doação Simultânea em que a Unidade Executora é o MDS, a parceria é estabelecida entre o ministério responsável por disponibilizar o recurso para a prefeitura municipal que tem a incumbência de gerenciá-lo. De acordo com o assessor técnico da Secretaria de Agricultura, sua operacionalização acontece do seguinte modo:

[...] a gente cadastra esses agricultores, via Secretaria de Agricultura, a gente faz o cartão, que é o cartão Brasil sem Miséria e automaticamente eles tem uma conta no Banco do Brasil. Com esses cartões eles acessam o recurso. A prefeitura é, apenas, esse intermediário entre o agricultor e o MDS. Nessa modalidade ele não precisa ser um cooperativado, precisa ser um agricultor familiar e estar inserido no CadÚnico do governo federal. É interessante que uma boa parte desses agricultores eles são cooperados da COOAMA. E a COOAMA também tem outra modalidade que é o PAA Conab, a cooperativa tem um recurso que é repassado via Conab e os critérios para ingresso é o mesmo da outra modalidade (ASSESSOR TÉCNICO/SMA, pesquisa de campo, 2017).

A prefeitura também é responsável por realizar o controle de entrega dos pequenos agricultores para que não ultrapassem o limite de R\$ 6.500,00 por DAP estabelecido por normativa federal. A cada entrega efetivada, a Secretaria de Agricultura realiza a dedução do valor correspondente até atingir a cota por agricultor. No caso do PNAE, cabe a COOAMA realizar esse controle. O que a coloca em ambos os casos, em posição estratégica para a execução dos respectivos programas, a figura 13 representa sinteticamente o papel desempenhado pela COOAMA na execução dos programas. O modo como ela se articula para intermediar a relação entre o poder público e os seus cooperados.



Como intermediadora da relação entre o poder público e os pequenos agricultores, a cooperativa tem se destacado até pelo fato de seus cooperados participarem em número significativo (aproximadamente 60% do total de acordo com a Secretaria Municipal de Agricultura), da modalidade em que não é ela a responsável pela operacionalização. Isto se dá em função da estratégia adotada pela instituição de instruir continuamente seus membros, quanto aos meios de comercialização que são ofertados através das políticas públicas, facilitando o seu acesso até por já atender aos parâmetros legais que normalmente são solicitados para adesão aos programas.

# Capítulo 4

## A (RE)ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO RURAL ATRAVÉS DO PAA E DO PNAE

"O poder da **geografia** é dado pela sua capacidade de entender a realidade em que vivemos".

*(Milton Santos)*

A organização do espaço rural das propriedades dos cooperados parceiros de execução do PAA e do PNAE pode ser compreendida como produto da ação dos agentes modeladores em que, se sobressaem os pequenos agricultores, a COOAMA e o Estado. Por essa razão, resulta do trabalho social e do processo de interação entre esses agentes refletindo, conseqüentemente, as características elementares do contexto em que tais relações se desenvolveram. Atualmente, a organização dessas propriedades traz consigo importantes elementos que permitem confrontar as mudanças e permanências advindas da interação entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações que condescendem a produção do espaço e que foram incitados, sobretudo, pelo desenrolar das ações dos programas desde a sua implementação.

Em que pese a (re)organização é um processo dinâmico e em curso de modo que os principais aspectos são notabilizados através da reestruturação produtiva das propriedades ocorrida principalmente pela introdução de novas culturas e conseqüente diversificação da produção. O espaço em que outrora era dominado por culturas tradicionais do município como a mandioca, a banana e a laranja, agora é paulatinamente reorganizado com a inserção do cultivo de novos produtos advindos da necessidade que abarca não só a de manter-se no mercado, mas um meio de ampliar o leque de produtos que são ofertados para os respectivos programas, atender suas exigências e continuar sendo um parceiro de execução.

Os redimensionamentos nas práticas de cultivo agrícola estão inseridos em um contexto de atuação do Estado como agente propulsor de mudanças; ao instituir uma política de compra da pequena produção e fomentar a aquisição de alimentos diversificados, é um forte ensejo para que o cooperado busque se adequar a tal realidade. Essa nova dinâmica imputou às propriedades um novo modelo de produção e veio a calhar em um momento que o grupo, representado pelos cooperados parceiros de execução, estava disposto a compartilhar com os objetivos estabelecidos pelos programas.

Como se trata de uma cooperativa fundada com o intuito de ampliar os canais de comercialização e se firmar diante das políticas públicas dessa natureza, a ação do Estado via PAA e PNAE incidiu em um contexto propício de adesão às suas propostas. Desse modo, os programas, para além do discurso de garantia do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional, tem ainda a promoção da geração de renda no espaço rural, o que os fazem abarcar duas vertentes com teores distintos, mas que no desenrolar das ações acabam por se complementar.

#### **4.1 Os recursos do PAA e do PNAE para o município de Amargosa/BA**

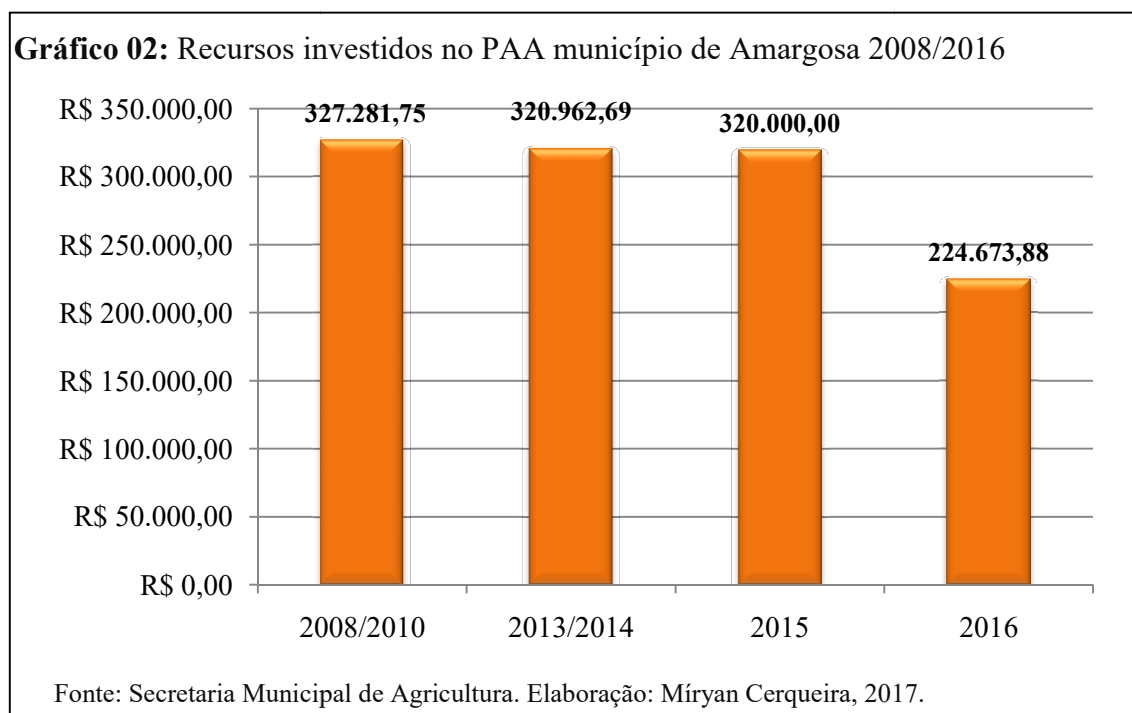
É premente a necessidade de analisar a destinação dos recursos para os programas no município ao longo dos anos (2009-2015), para assim inferirmos acerca da viabilidade e da regularidade das ações e o cumprimento das legislações específicas, especialmente no tocante ao PNAE. Como ambos são programas de compras dos produtos da pequena produção, a variação na destinação dos recursos, inevitavelmente provoca impactos na vida do pequeno agricultor, à medida que os coloca em situação de vulnerabilidade diante das possíveis oscilações referentes ao quantitativo de investimentos. O PAA e o PNAE embora possuam aspectos semelhantes, há diferenças relativas à vigência em Amargosa, isto porque, o PNAE apresenta uma maior regularidade das ações. Em razão de tal peculiaridade, analisá-lo-emos separadamente.

O PAA tem apresentado uma trajetória diferente do PNAE. Por ser executado através de editais disponibilizados pelo governo federal, as ações sofrem descontinuidade, já tendo havido, inclusive, um interstício entre suas etapas de quase três anos. O programa entrou em execução no município no final do ano de 2008 e concluiu a etapa em 2010. Entretanto, ficou sem realizar operações no período de dezembro de 2010 até outubro de 2013 quando ocorreu seu retorno no contexto municipal. O interregno ocorreu devido a problemas com o pagamento dos agricultores participantes na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, que até então era gerenciada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES. Como o controle de entregas não foi realizado com eficiência, alguns agricultores acabaram estourando a cota máxima, que, na época, correspondia a R\$4.500,00. Por conta disso, O MDS, que era a Unidade Executora a nível federal, travou o repasse dos recursos durante um período.

Apesar dessas questões, o montante de recursos investidos no programa revela-se constante, com exceção para o ano de 2016. Contudo, não há uma linearidade quanto à sua continuidade, especialmente quanto constatamos que não existiram operações do programa no município nos anos de 2011 e 2012 em razão de problemas gerenciais. Já a diminuição dos recursos em 2016, foi decorrente do contingenciamento de verbas do governo federal, o que acarretou em uma redução de aproximadamente R\$100.000,00 em relação ao ano de 2015. Embora esse dado esteja fora do parâmetro temporal estabelecido para a pesquisa, consideramos importante mencioná-lo a fim de demonstrar a fragilidade que o PAA apresenta por não haver determinações concretas que assegurem a continuidade das verbas, além de expor os pequenos agricultores a situações de vulnerabilidade quanto a venda dos seus



produtos. Mesmo tendo estabelecido o ano de 2009 como marco temporal para a análise do programa, faremos referência, no caso do PAA, aos recursos investidos durante o ano de 2008 em razão do mesmo ter sido empregado para as operações em 2009. O gráfico 02 traz informações sobre a quantidade de recursos investidos ao longo do período 2008-2016.



É preciso ressaltar que, apesar das descontinuidades, quando está em execução, o PAA produz resultados expressivos no que se atina ao montante de recursos destinados, quantidade de produtos adquiridos e total de entidades beneficiadas com as doações dos alimentos. Todavia, devido às interrupções das ações, consideramos pertinente analisá-lo em etapas.

Nesse sentido, a primeira etapa do PAA em Amargosa/BA ocorreu entre o final do ano de 2008 até 2010 através de duas modalidades: CPR-Doação e Compra Direta Local com Doação Simultânea. Foram investidos R\$ 327.281,75, sendo R\$ 98.860 na modalidade CPR-Doação e R\$ 228.421,75 na modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea. Da primeira, participavam 31 agricultores que estavam ligados à organizações formais, dentre as quais, a Cooperativa de agricultores. Foram comprados da pequena produção um total de 91 toneladas de alimentos e doados para a complementação da merenda escolar de dez escolas da rede municipal e duas entidades sócio-assistenciais; Fazenda Boa Esperança e Voca, ambas localizadas no município.

As aquisições realizadas através da modalidade Compra Direta Local com Doação Simultânea contavam com a participação de 91 agricultores, alguns membros da COOAMA que comercializavam individualmente e pertenciam a 18 comunidades do município. Essa modalidade adquiriu um montante de 192.225 Kg de alimentos que foram distribuídos entre quatro entidades de acordo com o volume de verbas pré-destinadas as mesmas, sendo R\$ 28.953,81 ao NASF; R\$ 107.294,69 ao CRAS; R\$ 50.341,34 à Associação dos Moradores da Correntina e Barreiros - ASCOBA, e R\$ 41.831,91 à Associação do Bairro Santa Rita. Estima-se que aproximadamente mais de mil famílias tenham sido atendidas com as doações (CERQUEIRA, 2012).

A segunda etapa do PAA entrou em execução no ano de 2013, mais especificamente no mês de outubro e através de acordo com o MDS, estabeleceu-se que os recursos destinados para 2013 poderiam ser adiados para uso até 2014. A partir daí, não houve mais nenhuma interrupção. Os recursos provinham do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Pobreza e contavam com a participação de 134 agricultores do município. Os recursos disponibilizados para aquisição de alimentos ultrapassaram o valor de R\$ 320.000,00. A depender da modalidade, não havia exigência para que os agricultores estivessem inseridos em grupos formais, porém, segundo informações da Secretaria Municipal de Agricultura, aproximadamente, 60% deles eram membros da COOAMA. A tabela 03 traz resumidamente os dados sobre o PAA ao longo do período 2008-2015.

**Tabela 03:** Síntese dos resultados do PAA no município de Amargosa 2008/2015.

Ano	Modalidade	Agricultores Participantes	Recurso investido	Total de alimentos adquiridos	Entidades beneficiadas
2008/2010	CPR-Doação	31	R\$98.960,00	91.000 Kg	12
	Compra Direta Local	91	R\$ 228.421,75	192.225 Kg	4
2013/2014	Compra com Doação Simultânea	134	R\$ 320.962,69	187.050 Kg	10
2015	CPR- Doação	40	R\$ 320.000,00	185,039 Kg	1
<b>Total</b>		--	R\$ 968.344,44	655.314 Kg	16

Fonte: CONAB, 2017; Pesquisa de campo, 2017. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

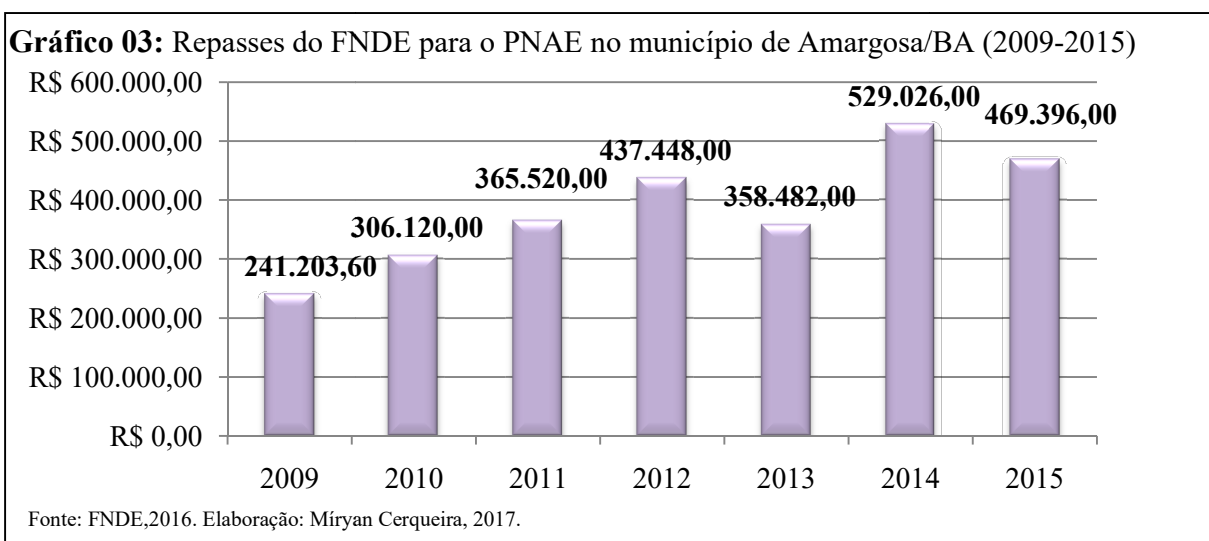
A etapa do ano de 2015 teve como organização fornecedora a COOAMA e como foi operacionalizada para grupos formais, a CONAB estabeleceu relação direta com a Cooperativa. Desses 40 agricultores participantes, 24 eram de Amargosa e os demais de

outros municípios do Vale do Jiquiriçá em que a COOAMA possui cooperados. Os alimentos foram destinados ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Nas etapas do PAA são adquiridos uma grande variedades de alimentos e destinados para as entidades sócioassistenciais selecionadas pela Secretaria de Assistência Social em consonância com o Conselho de Assistência Social. O montante recebido por cada entidade é definido através das demandas diagnosticadas por esses órgãos. Fator que reitera a importância da aquisição dos gêneros alimentícios tendo em vista que contribuem para a melhoria da alimentação dos indivíduos contemplados com a doação, por se tratarem de alimentos variados e de boa qualidade.

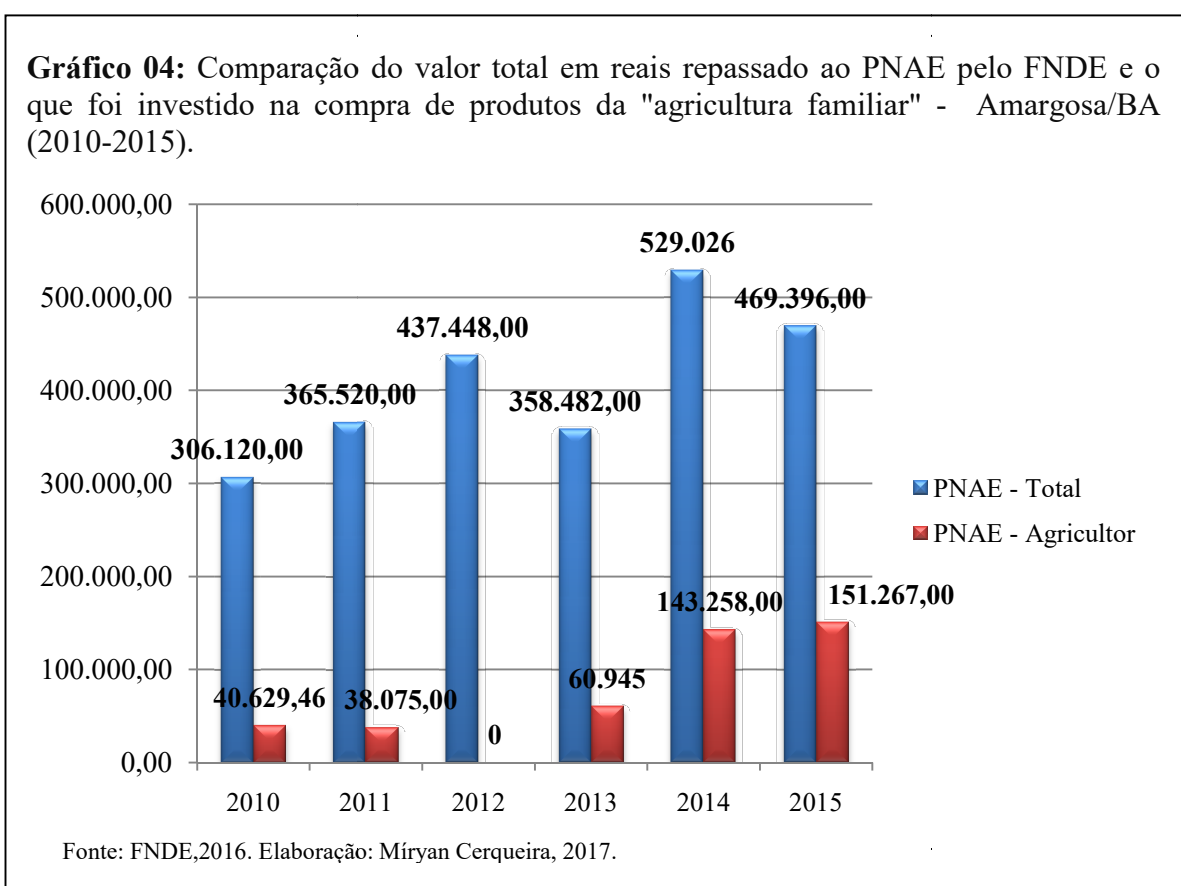
No que concerne ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Lei nº11.947/2009, institui a obrigatoriedade da destinação de, no mínimo, 30% dos recursos da alimentação escolar para a compra de produtos oriundos da "agricultura familiar". Por ter o propósito de garantir o direito à alimentação, previsto constitucionalmente, tem apresentado uma regularidade no repasse dos recursos, embora os valores sofram variações, o que acontece devido à oscilação no número de alunos matriculados na rede pública a cada ano.

O valor repassado pela União<sup>24</sup> aos estados e municípios é calculado com base nos seguintes critérios: dias letivos e a modalidade de ensino na qual o aluno é matriculado. Logo, quando há uma diminuição no número de matrículas, ou mudança de modalidade em razão da passagem para as séries subsequentes, gera variações no valor global do repasse efetuado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a cada ano. O gráfico 03 traz os valores dos repasses dos recursos destinados pelo FNDE para o PNAE em Amargosa/BA.



<sup>24</sup> De acordo com o FNDE (2017), os valores por aluno e por dia letivo para cada modalidade de ensino são: creches R\$1,07; Pré-escola R\$0,53; Escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos R\$ 0,32; Ensino integral R\$ 1,07 e Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R\$0,53.

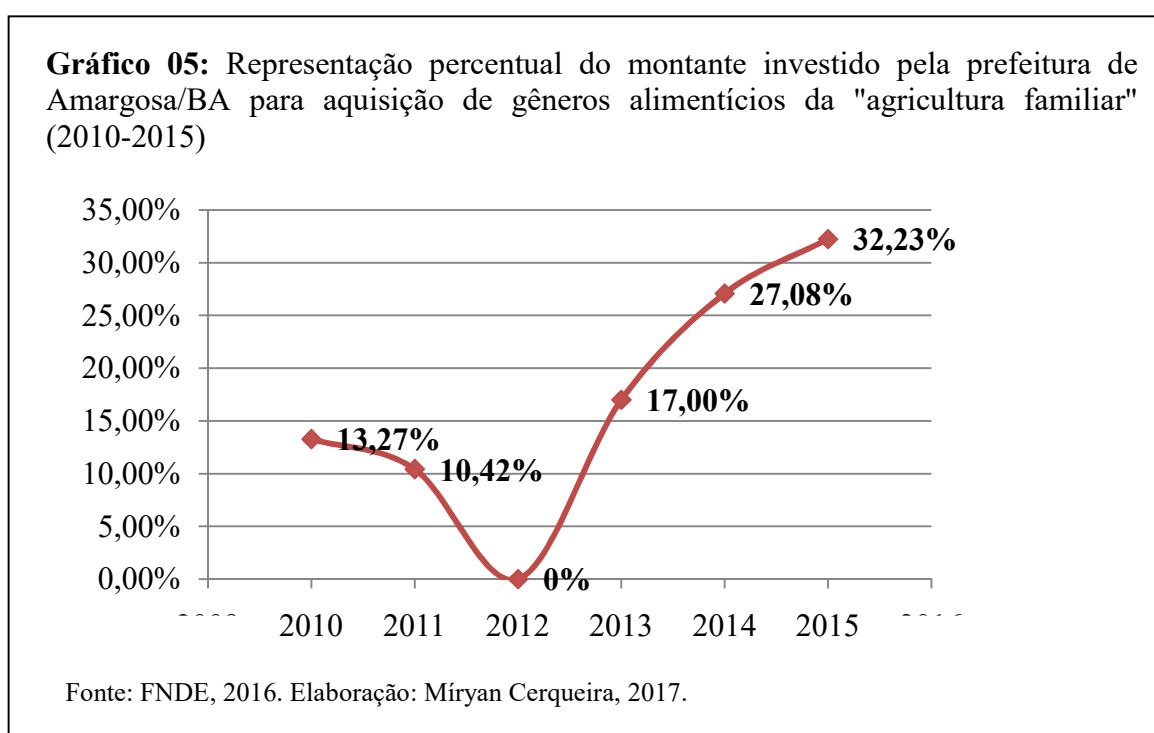
No PNAE, a aquisição dos gêneros alimentícios da "agricultura familiar" ocorre exclusivamente através da COOAMA, apesar da Cooperativa só ter passado a ofertar alimentos para o programa no ano de 2010. Atualmente, do município de Amargosa/BA, são 76 os cooperados fornecedores. Com base nos dados do gráfico 03, realizamos o redimensionamento dos valores globais dos repasses em comparação com o que foi investido na aquisição dos produtos da pequena produção (gráfico 04).



Os valores dos recursos investidos para aquisição de alimentos da pequena produção cresceram exponencialmente, sobretudo a partir do ano de 2013. Quando comparamos os valores de 2010 com os de 2015 verificamos que os investimentos quase quadruplicaram. Quanto ao ano de 2012, não foram encontrados nos meios oficiais registros de investimentos para a aquisição dos gêneros alimentícios em cumprimento ao que determina a lei, muito embora, os dirigentes da cooperativa afirmem que houve fornecimento de produtos durante o referido ano.

Outro dado que chama a atenção é o fato da prefeitura não cumprir, até o ano de 2015, o percentual mínimo (30%) estabelecido pela lei para a compra de produtos da "agricultura

familiar", revelando que suas ações em prol do fortalecimento da categoria possuem graves lacunas, inclusive, violando uma determinação federal. A prefeitura alega que, até o referido ano, a Cooperativa não dispunha de quantidade suficiente de alguns produtos solicitados para a composição do cardápio da merenda escolar (cenoura, pepino, batata inglesa, cebola, etc.), por isso, não conseguia cumprir o percentual mínimo. Essa informação foi confirmada pelos dirigentes da COOAMA, tendo sido esta, uma das motivações para buscar a inclusão de sócios de outros municípios produtores desses produtos, como Jaguaquara/BA, por exemplo. O gráfico 05 mostra percentualmente quanto a prefeitura de Amargosa/BA, investiu no período de 2010 a 2015 na aquisição de tais produtos.



Um outro entrave ligado à prefeitura na operacionalização do PNAE corresponde aos valores dispostos na chamada pública e aqueles que efetivamente são investidos para a compra dos produtos. Há uma discrepância significativa entre os mesmos. No ano de 2014, a COOAMA venceu a chamada pública<sup>25</sup> no valor de R\$ 549.450,00, no entanto, só foi destinado R\$ 143.258,00 para a aquisição dos respectivos produtos. Diante dos fatos, a execução do programa demonstra lacunas por parte do poder público municipal. Com exceção de 2015, não há conformidade com o que determina a Lei nº 11.947/2009, além de não efetivar o total do recurso previsto na chamada pública, o que acarreta em incertezas para os

<sup>25</sup>O valor da chamada pública foi superior aos recursos repassados pelo FNDE que, no ano de 2014, totalizou R\$ 529,026,00.

cooperados por não terem garantias dos valores que efetivamente, o município irá investir na aquisição dos seus produtos.

Apesar desses descompassos, é preciso ressaltar que o PNAE é dotado de grande potencial e muito tem colaborado para os pequenos agricultores principalmente por apresentar uma regularidade nas suas ações, visto que, mensalmente a cooperativa realiza entregas para o programa. Ademais, ele é capaz de atuar em uma dos maiores gargalos enfrentados por esses sujeitos que é a comercialização, além de possibilitar ter acesso a preços mais condizentes com a realidade local, o que não acontece, por exemplo, quando se vende para os atravessadores. Daí a necessidade de maior empenho em sua operacionalização a fim de fornecer garantias efetivas para os seus parceiros.

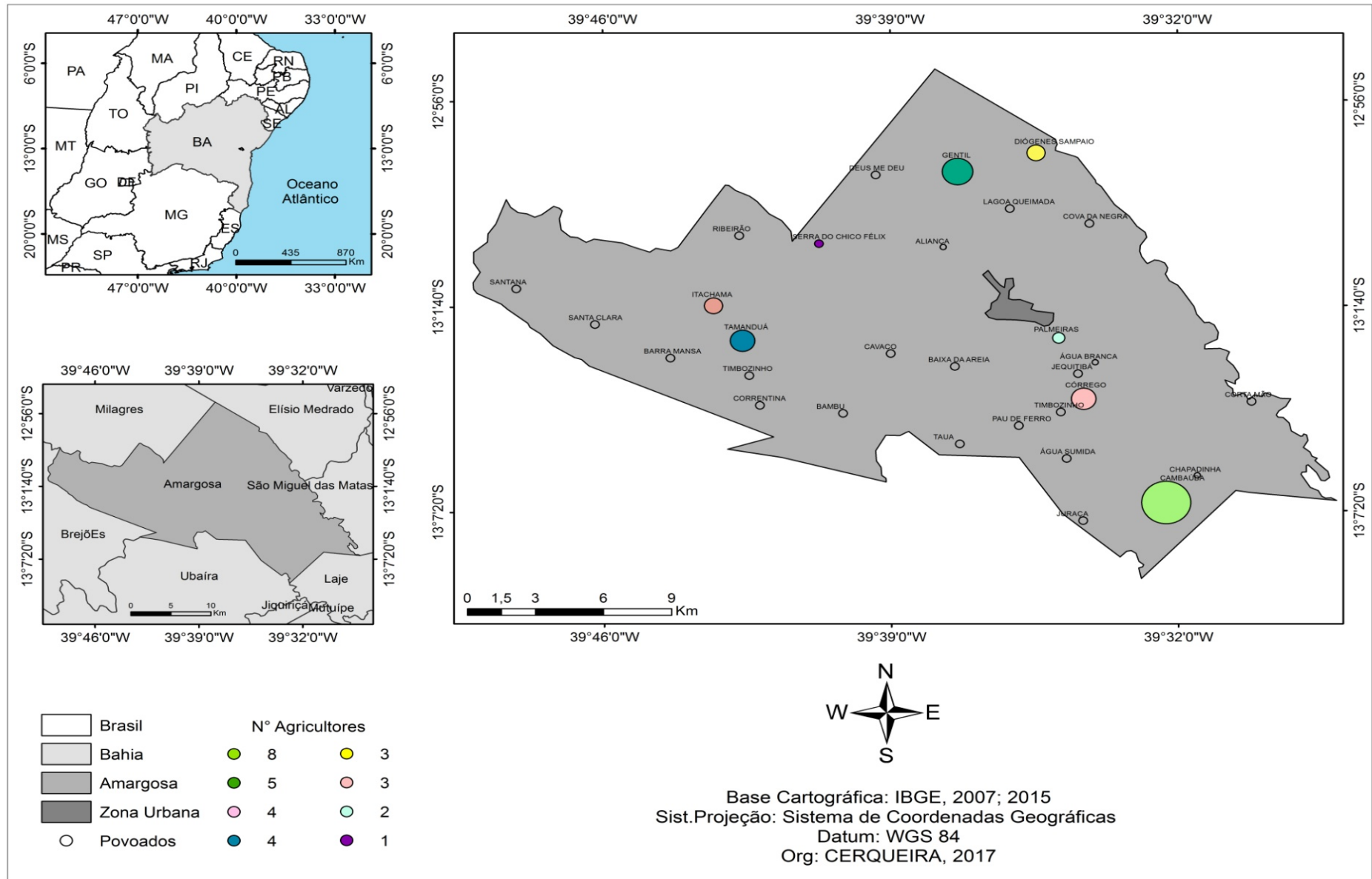
#### **4.2 Espacialização dos cooperados parceiros de execução dos programas**

A análise da espacialização dos pequenos agricultores participantes do PAA e do PNAE consultados durante a pesquisa é de fundamental importância para o conhecimento acerca da sua distribuição no espaço rural do município. Por meio da distribuição dos parceiros de execução almeja-se conhecer quais localidades os tem em maior número, e quais fatores corroboram para que determinadas áreas se destaquem em relação a outras no quantitativo de parceiros. O mapeamento auxilia na análise do alcance das políticas públicas, à medida que é possível diagnosticar se estas encontram-se “concentradas” ou estão distribuídas uniformemente no município.

Até porque se trata de uma relação dual em que há a necessidade da correlação entre o poder público e os pequenos agricultores que não são meros "beneficiários" dos programas, ao contrário, estão situados em uma posição estratégica que os permite auxiliar os municípios no cumprimento de uma normativa federal. Por isso, sua relação é aqui tratada como uma parceria, pois, embora saibamos que existe uma hierarquia e que, indubitavelmente, o município esteja em um patamar de agente decisor com poder superior ao dos pequenos agricultores, nesse caso, eles constroem uma relação mutualística, intermediada por um terceiro agente que é a COOAMA.

Através da análise do mapa 02, é possível inferir que a distribuição dos agricultores pesquisados é irregular pelo fato de não estarem distribuídos uniformemente no município. Pode-se notar que existem áreas em que existe uma concentração de agricultores

**Mapa 02:** Espacialização dos parceiros de execução do PAA e do PNAE no município de Amargosa/BA, 2017.



participantes, enquanto que em outras comunidades não se constatou, entre a amostra selecionada para a pesquisa, a ocorrência de nem um parceiro de execução.

Conforme pôde ser observado no mapa, as localidades próximas ao Córrego, Cambaúba e suas adjacências possuem um número acentuado de participantes dos programas, o que as coloca em destaque com relação às demais naquela porção do município. O mesmo ocorre com as localidades próximas ao Tamanduá, ao distrito de Itachama e também na comunidade do Gentil. Além das localidades mencionadas, outras apresentam cooperados parceiros, porém em número menor, a exemplo, Diógenes Sampaio, Serra do Chico Félix, entre outras. Ao se analisar a totalidade, tendo como referência os cooperados pesquisados, se constata que ocorre uma concentração de parceiros em determinados locais.

A razão pela qual se pode mencionar como fator influente para tal concentração é a existência de associações de pequenos agricultores. Embora esses agricultores sejam sócios da COOAMA, muitos deles participam das associações em suas comunidades. Além disso, conforme ressaltamos, a Cooperativa surgiu através do trabalho de mobilização junto às associações para, de forma consorciada, englobar pequenos agricultores de diferentes localidades do município, com o principal objetivo de comercializar os produtos.

A mudança na base social advinda dessa ligação entre associações e a Cooperativa solidificada no espaço pela existência do maior número de cooperados parceiros de execução dos programas nos locais em que há as respectivas associações é percebida a partir do momento em que se espacializa, pois é quando se pode visualizar no espaço os rebatimentos dessa ação. É preciso destacar ainda o papel desempenhado pelo Estado nesse processo; ao regular as ações pode promover novos arranjos espaciais. No caso da implementação dos programas de compras da pequena produção, a maneira como é estruturado é provido de racionalidade e intencionalidade capaz de suscitar uma reorganização espacial em conexão com as ações desenvolvidas pelos demais grupos que participam dos programas (no caso, a Cooperativa).

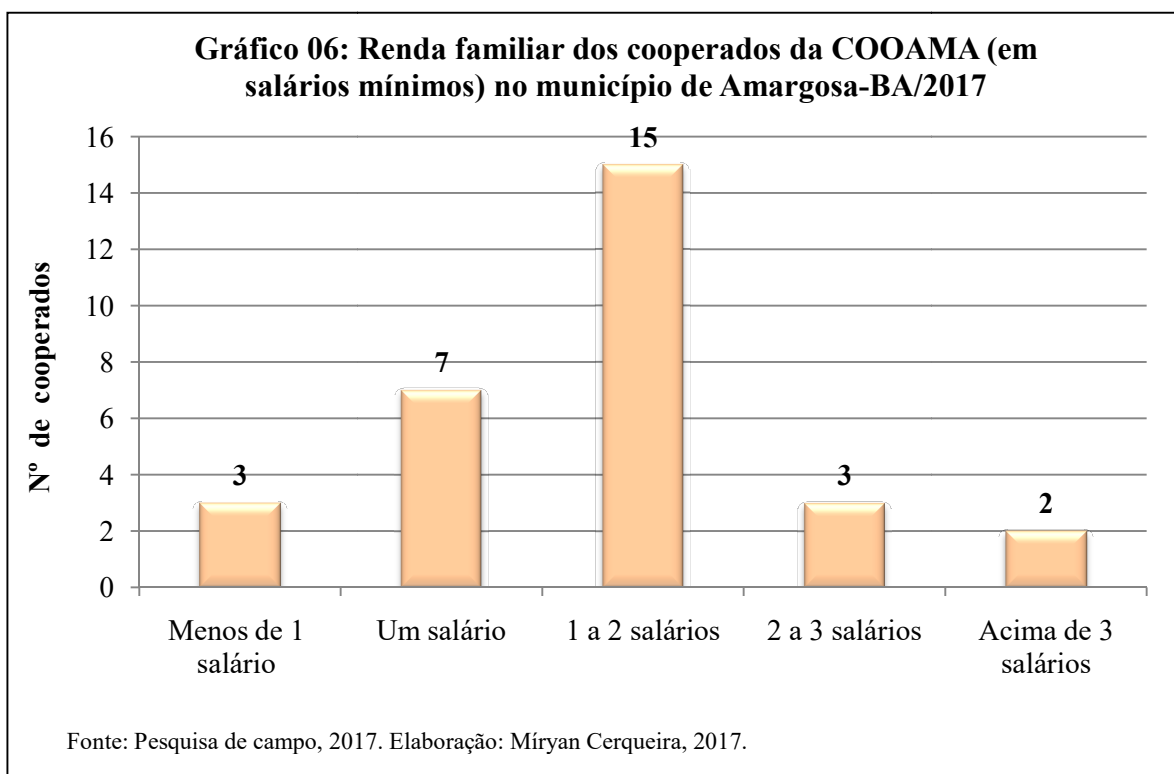
Por certo, a presença do associativismo e cooperativismo no espaço rural é um fator de grande preponderância para o fortalecimento da comunidade, além de favorecer o alcance das políticas públicas. Até porque, determinadas políticas, a exemplo do PAA e do PNAE, possuem diretrizes que direcionam suas ações para localidades que estejam organizadas em grupos formais; associações ou cooperativas. É plausível destacar que os membros da COOAMA participam constantemente de reuniões, encontros territoriais e locais sobre a pequena produção. Como resultado, possuem mais "acesso a informação" em relação às



políticas públicas; como já estão inseridos em grupos formais, há uma facilidade em acessá-las. Tanto é assim que, segundo a Secretaria Municipal de Agricultura, até na modalidade do PAA que não há exigência de estar inserido em grupo formal, os cooperados são maioria.

#### 4.3 A (re)organização das propriedades rurais a partir do PAA e do PNAE

*A priori*, consideramos importante traçar um perfil socioeconômico dos cooperados que foram consultados durante a pesquisa. Nesse quesito, em relação a renda familiar mensal, a maioria deles, 25, (corresponde a 83,3%) possui uma renda mensal de até 2 salários mínimos. Nesse grupo, 3 (10%) tem renda inferior a um salário mínimo; 7 (23,3%) até um salário e 15 (50%) ganham até dois salários mínimos mensalmente. Aqueles que informaram possuir renda acima de 2 salários mínimos totalizaram 5 (16,7%). O gráfico 06 mostra a renda familiar dos cooperados pesquisados.

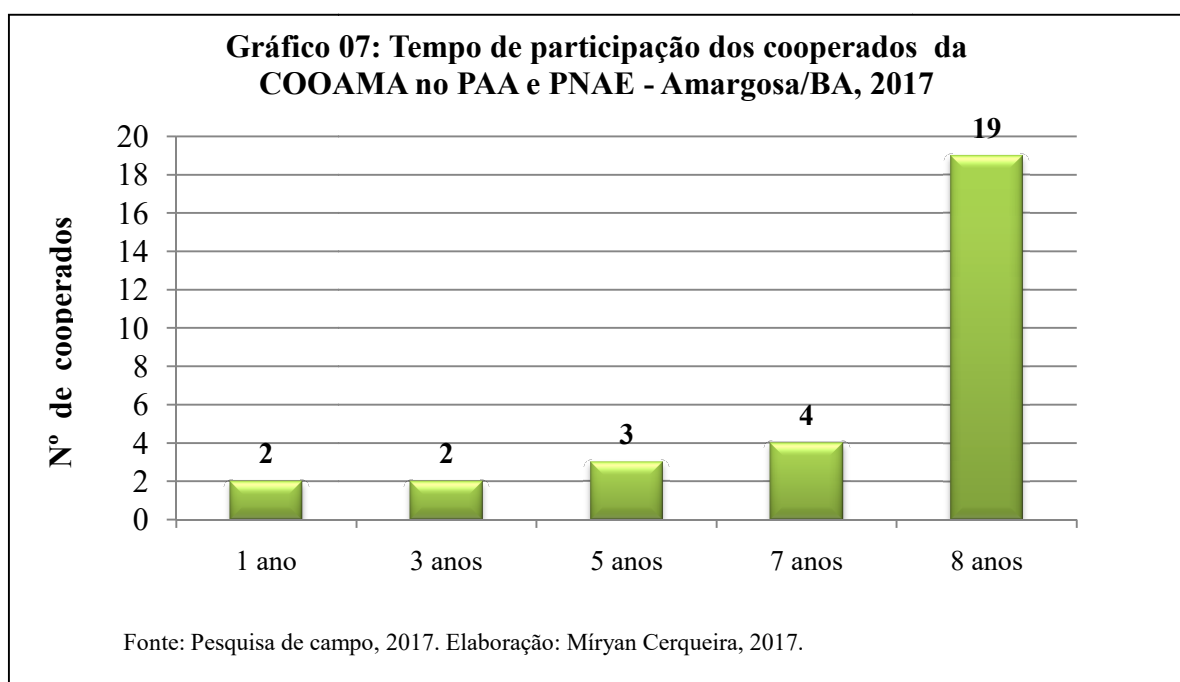


Essa informação permite inferir que os participantes dos programas no município são pequenos agricultores que possuem baixa renda, sendo parte significativa da mesma proveniente de outras políticas públicas, a exemplo, a aposentadoria rural citada por 6 deles

(20%) e de programas de distribuição de renda como o Bolsa Família, 7 (23,3%). Verifica-se, portanto, que é necessário potencializar os programas de comercialização dos produtos da pequena produção, assim como, implementar outras políticas públicas capazes de aumentar e diversificar os ganhos auferidos pelos parceiros de execução.

A participação dos cooperados no PAA e no PNAE indubitavelmente provocou importantes modificações no espaço das suas propriedades rurais. Dentre outros aspectos, promoveu uma nova dinâmica produtiva caracterizada pela continuidade e ampliação do cultivo de algumas culturas tradicionais do município como a mandioca e a banana e a implantação de outras novas, que, até então, possuíam pouca expressividade, como, por exemplo, os legumes e as hortaliças.

O tempo de participação nos programas é um dos fatores que contribuem para o grau das mudanças na produção ao demonstrar se elas estão ou não consolidadas. Sendo assim, a maior parte 19 (63,3%) são parceiros de execução desde quando os programas deram início às atividades no município de Amargosa/BA - PAA no final de 2008 e o PNAE em 2010 -, quando a Cooperativa tornou-se uma parceira no fornecimento de alimentos. Por esses motivos, e por suas semelhanças, há uma dificuldade entre os mesmos de dissociar o tempo de participação de um programa em relação ao outro, por isso, consideramos aqui como tempo de participação aquele em que o cooperado passou a fornecer para um deles. O gráfico 07 traz o tempo de participação dos pesquisados.



Outro aspecto importante a ser analisado é a quantidade da produção vendida por cada cooperado, conforme disposto na tabela 04. 19 (63,3%) dos pesquisados comercializam mais de 50% da produção para o PAA e para o PNAE, ademais, o grupo dos que destinam toda a sua produção é o estrato que possui o maior número, 9 (30%). Temos então, um montante expressivo de cooperados que dependem diretamente das ações dos programas para garantirem a sua comercialização.

**Tabela 04:** Porcentagem da produção vendida para os programas pelos cooperados da COOAMA no município de Amargosa-BA/2017.

Quantidade da produção vendida (%)	Quantidade de Cooperados	
	Absoluta	Relativa
0%  — 30%	3	10%
30%  — 50%	5	16,7%
50%  — 60%	3	10%
60%  — 70%	6	20%
70%  — 80%	4	13,3%
80%  —   100%	9	30%
$\Sigma$	30	100%

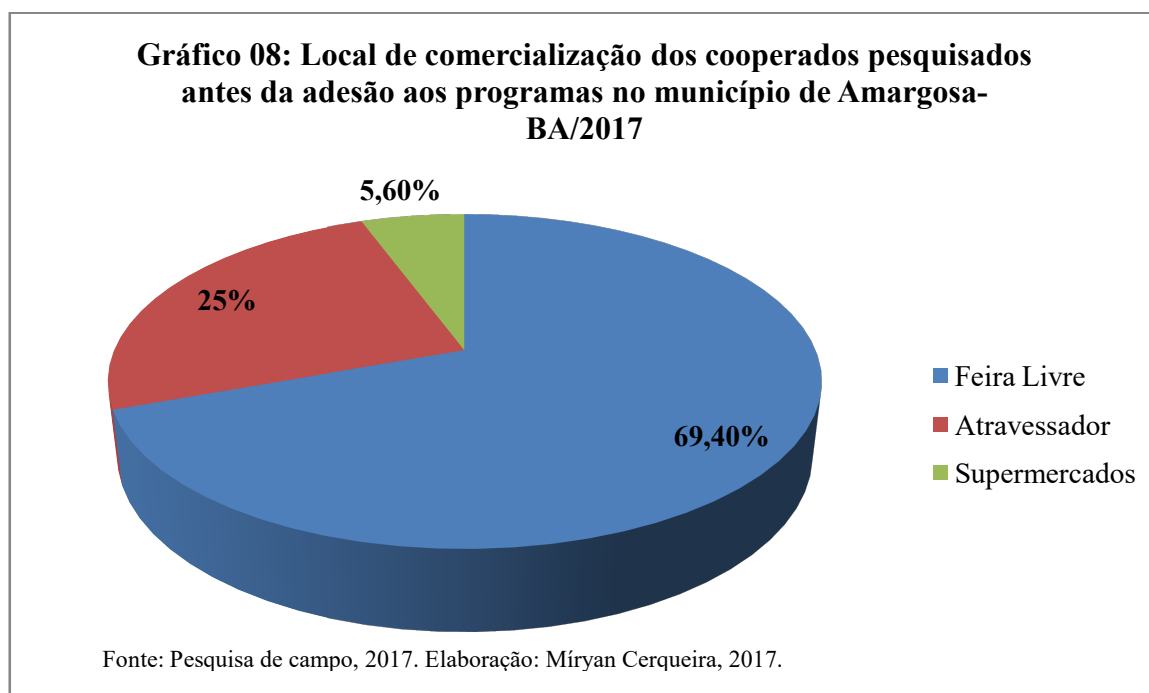
Fonte: Pesquisa de campo com os cooperados, 2017.

Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

Antes da parceria, a maior parte deles tinha na feira livre o principal local de comercialização dos produtos (69,4%), seguido pela venda aos atravessadores (25%), e, em último, os supermercados (5,6%), conforme gráfico 08. Vale ressaltar que um dos principais objetivos dos programas é minimizar a ação dos atravessadores por se constituir um sério entrave para o desenvolvimento da pequena produção em função dos baixos preços pagos aos pequenos agricultores. Dessa forma, o PAA e o PNAE, em Amargosa/BA, estaria contribuindo para que esta ação fosse minimizada, reforçando a sua relevância como política pública destinada a gerar renda no espaço rural.

Os programas reestruturaram o sistema de comercialização dos cooperados estabelecendo uma nova dinâmica no espaço rural, já que agora os órgãos públicos foram incluídos como destino da sua produção. Antes deles, havia incertezas, colocando-os em situações de vulnerabilidade, expostos a ação dos atravessadores e sem garantias efetivas que a comercialização na feira livre conseguiria absorver toda a oferta de produtos. O que, frequentemente ocasionava em perdas de parte da produção, ou, na venda a preços abaixo do valor de mercado.

Embora 27 (90%) tenham dito que os produtos que comercializa são cultivados em sua propriedade, chamou-nos a atenção o fato de 3 (10%) deles, complementar o que é vendido com a compra dos produtos de outros pequenos agricultores, o que cria dentro do espaço rural micro circuitos de comercialização entre os agricultores. Se antes a figura do atravessador era a principal dentro dessa dinâmica, agora, gradativamente ela começa a ser reestruturada com a presença dos cooperados.



Além de fomentar novas opções de comercialização, os programas provocaram mudanças precípuas nas culturas agrícolas cultivadas. A dinâmica do pequeno agricultor no espaço rural demanda que ele cultive determinados produtos em quantidade suficiente para destinar uma parte para o consumo próprio e outra para a comercialização. A partir do estabelecimento de parcerias com os órgãos públicos, alguns cooperados tiveram que investir no cultivo de novos produtos em cumprimento às demandas especificadas nos editais que preconizam a oferta de alimentos diversificados. O relato de um sócio cooperado evidencia tal situação.

Antes eu produzia bastante só a banana e a mandioca para fazer a farinha, era isso que eu plantava muito. Eu não produzia limão. As hortaliças, tinha só um pouco no meu quintal para o consumo familiar mesmo. Depois que percebi que os programas pediam esses produtos em grande quantidade, passei a investir na produção deles, (COOPERADO E PARTICIPANTE DO PNAE E PAA/Pesquisa de campo, 2017).

A tabela 05 traz o que é produzido nas propriedades dos pesquisados, tanto para o consumo próprio, como também para a comercialização. Observamos que há produtos que são cultivados pela maioria deles, como as hortaliças (70%), o aipim (60%), a banana da prata (50%) e a batata doce (43,3%). Alguns já os produziam antes da participação no PAA e do PNAE, outros, viram nessa nova opção um meio de ampliar a produção já existente, ou, até mesmo, passar a investir em novas culturas devido a quantidade especificada nas chamadas públicas. Além disso, 90% pratica a policultura, enquanto que apenas 10% informou fazer a monocultura sob alegação de possuir pouca terra para cultivo.

**Tabela 05: Produtos e subprodutos cultivados pelos cooperados pesquisados no município de Amargosa-BA/2017.**

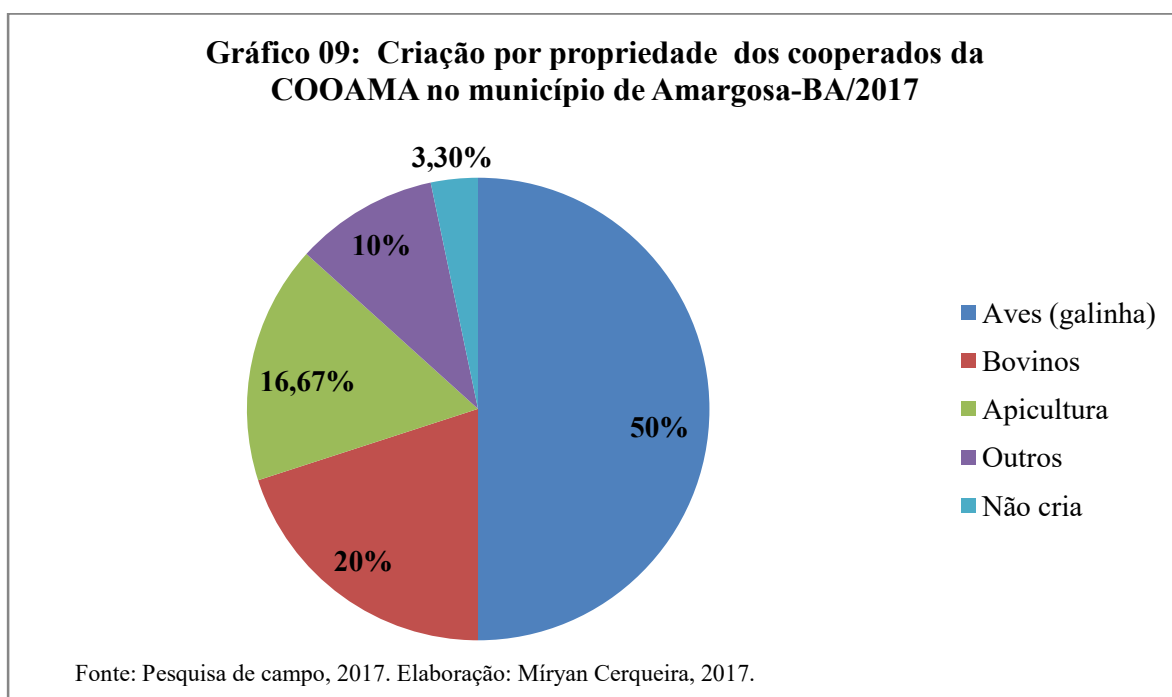
Produtos	Quantidade de cooperados	
	Relativa	Absoluta
Abóbora	50%	15
Banana da terra	50%	15
Farinha de mandioca	20%	6
Chuchu	20%	6
Mamão	33,3%	10
Tomate	13,3%	4
Pimentão	16,67%	5
Aipim	60%	18
Banana da prata	50%	15
Laranja	53,3%	16
Maracujá	30%	9
Manga	16,67%	5
Hortaliças	70%	21
Batata doce	43,3%	13
Mel	16,67%	5
Beiju	3,3%	1
Goiaba	13,3%	4
Beterraba	16,67%	5
Cenoura	23,3%	7
Limão	33,3%	10
Tangerina	23,3%	7
Inhame	6,67%	2
Melancia	6,67%	2
Pepino	6,67%	2
Repolho	6,67%	2
Espinafre	3,3%	1
Outros produtos	30%	9

Fonte: Pesquisa de campo com os cooperados, 2017.

Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

No que tange ao sistema de criação, como apresentado no gráfico 09, a maioria cria galinhas 50%, em seguida, tem-se bovinos com 20%; abelhas 16,67%; outros com 10%; e, 3,33% dos pesquisados informaram não fazer nenhuma criação. Os produtos oriundos dessas criações são destinados ao consumo familiar, vendido na feira livre, na sede da Cooperativa, em supermercados ou a magarefes<sup>26</sup>, no caso dos bovinos. Até o momento, nem um produto de origem animal ou industrializado pode ser vendido para os programas por não ter a certificação sanitária. A COOAMA busca o selo do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) junto à Vigilância Sanitária para poder inserir especialmente o mel da alimentação escolar.

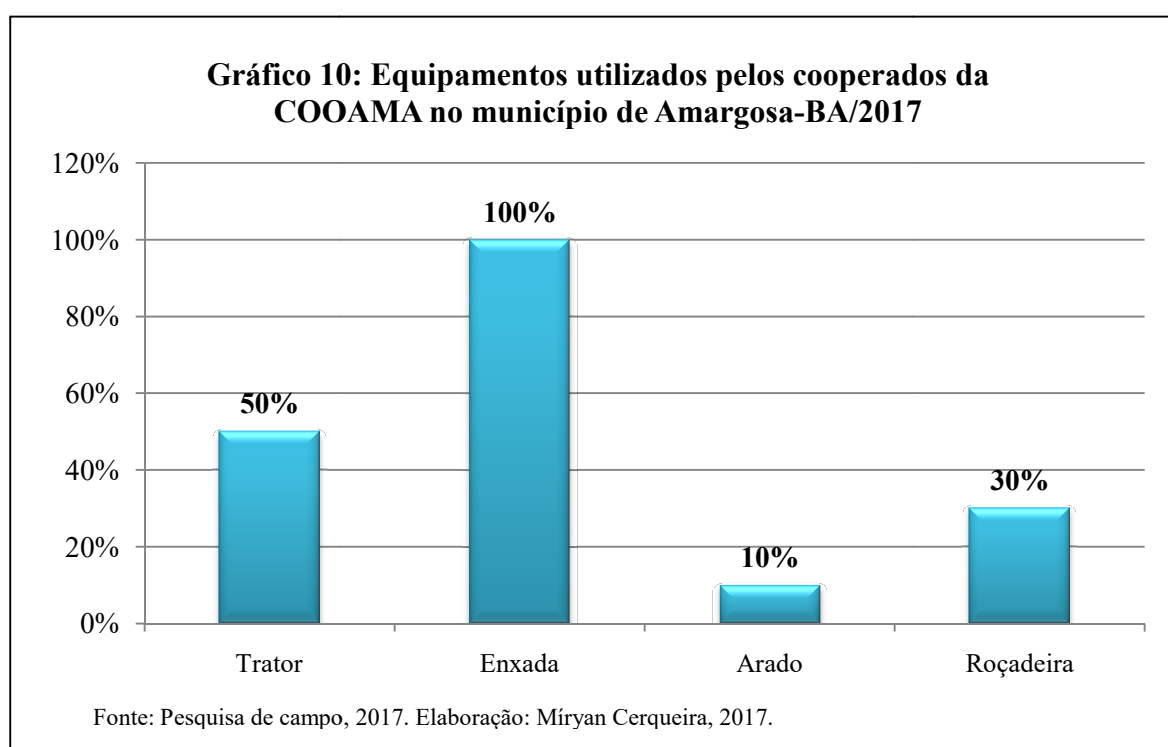
É possível que a autorização do fornecimento do mel e de outros produtos como os ovos de galinha provoque mais rebatimentos nas propriedades haja vista que, muitos cooperados buscarão ampliar a produção e passar a fornecer os respectivos produtos. Conforme relatado durante a pesquisa, há uma grande expectativa da COOAMA e da Prefeitura Municipal em conseguir o alvará ainda neste ano de 2017, até porque, o município possui algumas localidades, especialmente a do Gentil e do Tamanduá, com grande potencial para a apicultura.



No cultivo dos produtos observamos que coexistem em um mesmo espaço objetos rudimentares, como a enxada, apontada por unanimidade entre os pesquisados, e um número

<sup>26</sup> Indivíduo que abate e esfolia as reses nos matadouros; açougueiro.

significativo de cooperados que fazem uso de instrumentos mais modernos como o trator (50%), a roçadeira (30%) e o arado (10%), consoante representação do gráfico 10. O fato da enxada ser o objeto técnico utilizado por todos os cooperados, revela que a mesma além de ter um caráter simbólico, é também funcional. Mesmo com a introdução de instrumentos mais modernos como o trator e a roçadeira, a sua utilização já faz parte da tradição do cultivo agrícola, e ainda que haja a inserção de novos objetos e a conseqüente diminuição do seu uso, é improvável que seja substituída. Assim, a coexistência de ambos revela as vicissitudes do espaço rural em que os objetos tradicionais e modernos dividem o mesmo espaço tendo seus usos ressignificados através das ações.



Os rebatimentos provocados pela participação no PAA e no PNAE perpassaram o âmbito do local de comercialização dos produtos e os equipamentos utilizados na lavoura. Embora consideremos tais mudanças importantes, elas se concretizam como parte de um processo que engloba alterações em outras esferas. Vale ressaltar que se trata de um processo dinâmico e que está em andamento, portanto, apresenta modificações e aquisições nos sistemas de objetos e nos sistemas de ações. Por isso, para compreendermos em sua totalidade de modo que possibilite visualizar a reorganização das propriedades em concerto com o conjunto de elementos, é que estruturamos as modificações mais significativas em três modalidades: a primeira, refere-se às mudanças nas propriedades advindas da participação nos

programas explicitadas na tabela 06; a segunda, na aquisição dos objetos técnicos (tabela 07); e, a terceira (tabela 08), refere-se ao âmbito das mudanças nos sistemas de ações emolduradas pela tomada de decisões que redefiniram o processo. Destacamos o acesso a outros projetos e programas públicos, contratação de mão de obra e as melhorias efetivadas na moradia.

**Tabela 06: Mudanças nas propriedades dos cooperados da COOAMA após a participação no PAA e no PNAE, Amargosa-BA/2017.**

Variáveis	Mudanças	Quantidade de cooperados	
		Relativa	Absoluta
Investimento em outras culturas	Abóbora	6,67%	2
	Mamão	13,3%	4
	Tomate	6,67%	2
	Pimentão	3,3%	1
	Aipim	16,67%	5
	Banana da prata	6,67%	2
	Laranja	6,67%	2
	Maracujá	20%	6
	Manga	3,3%	1
	Hortaliças	63,3%	19
	Batata doce	10%	3
	Goiaba	3,3%	1
	Beterraba	6,67%	2
	Cenoura	13,3%	4
	Limão	20%	6
	Tangerina	6,67%	2
	Banana da terra	6,67%	2
	Outros	16,67%	4
Investimento em criatórios	----	10%	3
Aumento da produção	----	100%	30
Aumento da área da propriedade	----	10%	3

Fonte: Pesquisa de campo com os cooperados, 2017.  
Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

**Tabela 07: Objetos técnicos adquiridos pelos cooperados da COOAMA após a adesão ao PAA e ao PNAE, Amargosa-BA/2017**

Variáveis	Aquisição	Quantidade de cooperados	
		Relativa	Absoluta
Equipamentos agrícolas	Roçadeira	20%	6
	Enxada	13,3%	4
Transporte	Carro	13,3%	4
	Moto	6,67%	2
Irrigação	Sistema de irrigação	30%	9

Fonte: Pesquisa de campo com os cooperados, 2017.  
Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.



No âmbito mudanças ocorridas nas propriedades após a adesão ao PAA e PNAE, o investimento em outras culturas, assim como, o aumento da produção, foi apontado por 100% dos pesquisados. Ademais, foi constatado que 10% desses ampliaram suas propriedades e 10% investiram em criatórios, mesmo os produtos de origem animal não sendo adquiridos pelos programas. As propriedades foram assim reorganizadas especialmente no aspecto produtivo através da introdução de novas culturas e da consequente diversificação produtiva, algumas delas, inclusive, com pouca tradição no município de Amargosa/BA a exemplo da cenoura, do mamão e da beterraba. Em suma, podemos afirmar que a diversificação produtiva culminou na reorganização do espaço de cultivo agrícola.

Com isso, alguns relataram ter passado a investir na produção de gêneros agrícolas que são adquiridos em grandes quantidades pelos programas como é o caso das hortaliças (63,3%), do limão (20%) e do maracujá (20%). Antes dos programas, a produção desses gêneros dava-se em pequenas quantidades, ou, na maioria dos estabelecimentos, nem eram produzidos. Além disso, algumas culturas que já são típicas do município como o aipim e a banana passaram a ter sua produção ampliada para atender as demandas do PAA e do PNAE.

A participação nos programas também reestruturou as relações de alguns cooperados com os objetos técnicos. Isso porque, a partir da efetivação dessa parceria 12 deles (40%) afirmaram ter adquirido novos equipamentos para modernizar e auxiliar o trabalho na lavoura. O que antes era realizado sobretudo com o uso da enxada, teve sua utilização ressignificada através do trabalho conjunto com a roçadeira. Em paralelo, 9 (30%) relataram ter investido em sistemas de irrigação, ao passo que 8 (23,37%) investiram na aquisição de veículos (moto 6,7% e carro 13,3%) que são utilizados tanto para suas necessidades diárias como também para levar os produtos até a sede da Cooperativa.

**Tabela 08: Ações realizadas pelos cooperados da COOAMA após a participação no PAA e no PNAE, Amargosa-BA/2017.**

Variáveis	Acesso/Investimento	Quantidade de cooperados	
		Relativa	Absoluta
Mão de obra	Contratação de trabalhador temporário	40%	12
Moradia	Construção/reforma/ampliação	20%	6
Participação em projetos e programas públicos	PRONAF	20%	6
	Bahia Produtiva	10%	3
	Água para todos Cisternas (CAR)	30%	9
		10%	3

Fonte: Pesquisa de campo com os cooperados, 2017.

Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

As mudanças nas propriedades e nos objetos técnicos não advêm dissociadas de outros elementos, elas são precedidas de ações que fomentam tal reestruturação. Nesse caso, as modificações foram possibilitadas por ações fomentadas pelos próprios programas, ainda que de maneira indireta. Para que algumas delas pudessem ser concretizadas como a compra de objetos, ou a reorganização produtiva das propriedades, foram necessárias a tomada de ações, inclusive, no âmbito das políticas públicas, como, por exemplo, programas de crédito, de apoio à produção e implantação de sistemas de abastecimento de água. Essas ações provocaram rebatimentos tanto na propriedade com os investimentos em novas culturas como também na aquisição de objetos técnicos, de modo que não é possível conceber a sua aquisição, sem que seja anteposta por ações. Essas, por sua vez, desenrolam-se amparadas por um sistema de objetos. Assim, temos de forma concomitante a atuação de um sistema de objetos e um sistema de ações que, sincronicamente condescendem a produção do espaço.

O investimento em melhorias nas moradias incluem a construção, reforma ou ampliação da casa e também é concebida como ação, sendo apontada por 20% dos pesquisados. Outro fator que é decorrente dos programas é o elevado número de cooperados que passaram a contratar mão de obra temporária, correspondendo a 40% do total. Esses usam o trabalho temporário em complementação ao familiar. Dentre os fatores que contribuem para a necessidade da contratação de mão de obra temporária podemos destacar o aumento da produção agrícola, demandando mais trabalhadores na lavoura. Atrelado a isso, temos a desvalorização do trabalho no espaço rural pelos jovens que, em sua maioria, buscam outras atividades na cidade devido à estigmatização do trabalho do pequeno agricultor como atrasado. Há que se colocar também a ineficiência de algumas políticas de valorização do campo que não conseguiu despertar nos jovens o desejo de lá permanecer.

Os fatores citados até aqui podem ser analisados em conjunto permitindo apontar os rebatimentos advindos da participação nos programas, os quais incluem a reorganização das propriedades dos cooperados. Conforme destaca Santos e Silva (2010), a ação do Estado nesse processo deu-se de modo indireto, pois, por exemplo, não houve uma intervenção com construções que privilegiassem um espaço em detrimento de outros. O que sobreveio foi a implementação de uma política pública que induziu as instituições coletivas, no caso a Cooperativa, a gestarem ações que ao longo do seu percurso tem produzido importantes mudanças no âmbito das propriedades dos cooperados, criando novas formas de agir sobre o espaço o que leva a reorganização espacial.

Corrêa (1987), traz que o Estado por meio da sua ação coordenadora ou repressora via planejamento territorial é responsável por modelar a organização espacial. Nesse caso, trata-se de uma ação coordenadora incidida da regulamentação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que tem como membros integrantes o PAA e o PNAE. Entretanto, para que suas ações se efetivassem foi preciso que houvesse uma interligação entre agentes públicos das esferas federal, estadual e municipal atrelado ao estabelecimento de parcerias com os agentes fornecedores do município, no caso, os pequenos agricultores. A intervenção do Estado se amplia à medida que há um incentivo a organização em grupos formais, incitando os pequenos agricultores a fundarem uma cooperativa como alternativa para a comercialização dos seus produtos.

Através da COOAMA é estabelecido um elo entre o Estado e os pequenos agricultores, que estão submetido às regulamentações estabelecidas sincronicamente por esses agentes. Ao mesmo tempo em que precisa atender às normas externas instituídas pelo Estado através da legislação, paralelamente, deve acatar os princípios postos pela Cooperativa, na qual ele como sócio cooperado participa do processo de elaboração. Esta parceria estimula o desenvolvimento de ações que se processam no espaço, fomentadas pelos agentes governamentais e pelos formalmente organizados (cooperados) nutridos de técnicas as quais são criadas e utilizadas para (re)produzir o espaço. São as ações desencadeadas através dessa rede de relações que criam condições para a (re)organização espacial das propriedades, pois, seus desdobramentos são condicionados e compreendidos pela interação entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações.

As mudanças identificadas nas propriedades que caracterizam a sua reorganização espacial advém da interação entre esses sistemas de modo que podemos ver o produto em conjunto como processo e resultado. Conforme aborda Santos (2006, p. 61), "a ação não se dá sem que haja um objeto; e, quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto". Nas propriedades dos cooperados, as ações das políticas levaram a reorganização porque ao mesmo tempo em que modificaram suas ações, redefiniram também a relação que esses desenvolvem com os objetos. Ao passo que os objetos técnicos são substituídos ou tem seu uso ressignificado, condicionam o sistema de ações. Assim, providos de racionalidade, conduzem os seres humanos a criarem funções que, indubitavelmente, acarretam na criação de objetos, e/ou, vice-versa, daí a intencionalidade das ações estar conjugada a intencionalidade dos objetos e a premência de estarem dispostos em contiguidade justificando a existência enquanto sistemas interligados.

#### **4.4 O PAA E PNAE na avaliação dos seus parceiros de execução**

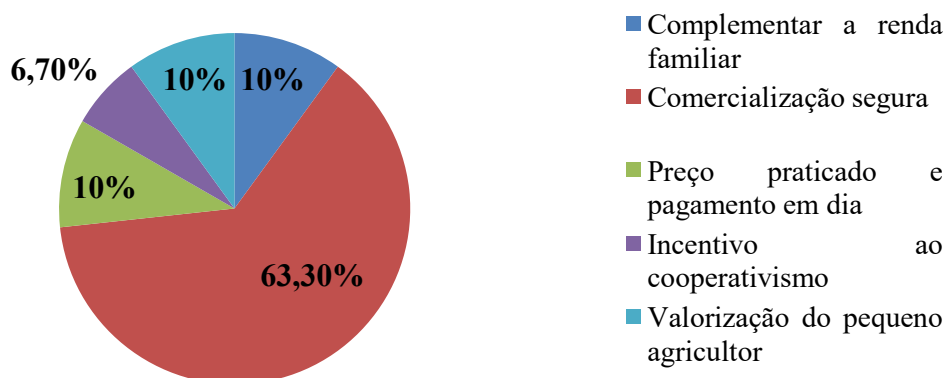
A avaliação constitui-se como uma etapa fundamental de uma política pública, especialmente quando o parâmetro utilizado é o grau de satisfação do seu público-alvo. De acordo com Andrade Júnior (2009, p. 28) “o objetivo da avaliação seria melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar os seus resultados, dando também subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras”. O objetivo deste trabalho, ao propor a avaliação de uma política por seus parceiros, é justamente trazer suas percepções a respeito dos resultados produzidos com a implementação do PAA do PNAE e os possíveis entraves do seu funcionamento, buscando oferecer suporte para decisões futuras.

Quando questionados sobre a principal vantagem em participar dos programas (gráfico 11), a maior parte deles 19 (63,3%), destacaram a comercialização segura, ou seja, o que é produzido possui um destino certo para a venda. Esse aspecto é interessante, visto que a comercialização sempre foi vista como um entrave para a pequena produção, pois os agricultores produziam e, muitas vezes, não encontravam mercado para vender os seus produtos, o que os tornava alvos fáceis para a ação dos atravessadores.

O preço também foi outro item citado já que 3 (10%) dos pesquisados informaram como sendo a principal vantagem do PAA e do PNAE, atrelado ao pagamento em dia. Esse aspecto mostra que a estratégia de se utilizar preços de referência para a comercialização não os deixa defasados frente aos mercados locais, o que acaba por se tornar um atrativo para os parceiros de execução, demonstra ainda que os problemas com os pagamentos ocorridos em 2011 não se repetiram.

O complemento da renda familiar também foi apontado por 3 (10%) que veem nos programas um meio de aumentar sua renda em paralelo ao desenvolvimento de outras atividades. Para 3 (10%), a principal vantagem é a valorização do agricultor, tanto do seu trabalho como dos seus hábitos alimentares revelando que dentro desse estrato há uma sensibilização em torno da importância que programas desse caráter possuem para a valorização da vida no campo. O incentivo ao cooperativismo foi citado por 2 (6,7%) dos pesquisados, ainda que em menor número, não deixa de ser importante, pois, infere-se que para esses a organização em grupos formais é uma importante estratégia a ser fomentada pelas políticas públicas.

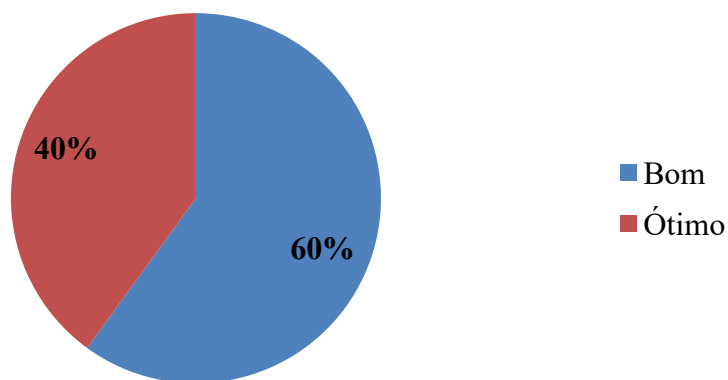
**Gráfico 11: Principal vantagem em participar dos programas de acordo com os cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017**



Fonte: Pesquisa de campo, 2017. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

No quesito "como você avalia os programas", chamou-nos a atenção não ter havido nem um cooperado que os avalie negativamente, até mesmo a opção regular não foi apontada por eles. Desta forma, para 60% dos pesquisados os programas são avaliados como "bom", ao passo que 40% os tem como "ótimo", como poder ser observado no gráfico 12. Embora, a princípio, possa causar estranheza, o fato dos programas pagarem em dia contribui para esse resultado. Ainda que exista os interstícios do PAA, as compras efetuadas regularmente pelo PNAE desde 2010 trazem segurança na comercialização para o pequeno agricultor, que não fica totalmente desamparado.

**Gráfico 12: Avaliação dos programas de acordo com os cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017**



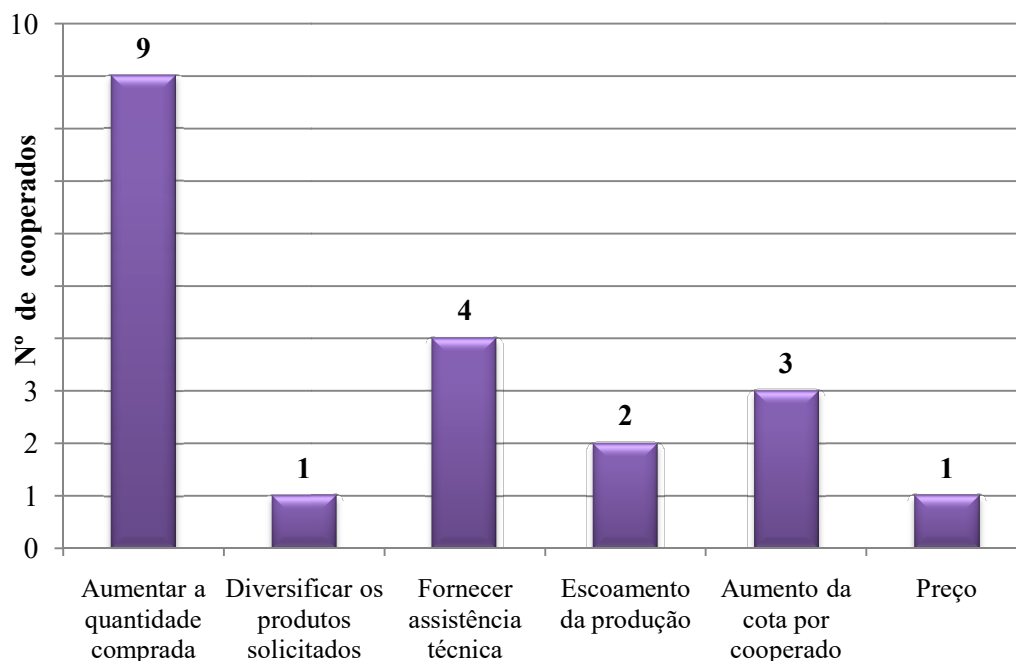
Fonte: Pesquisa de campo, 2017. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

Contudo, mesmo os programas tendo sido avaliados com atributos positivos, faz-se necessário saber dos agricultores parceiros se há algo que poderia ser aperfeiçoado. Isso se torna essencial à medida que permite conhecer os aspectos que, na opinião dos indivíduos podem ser reformulados para fomentar sua implementação no município. Com relação ao questionamento “se na concepção dos cooperados havia algum aspecto que poderia ser melhorado”, 10 (33,3%) responderam que não, o que permite entender que para estes o programa atende as suas expectativas. Por outro lado, para 20 (66,7%), o PAA e o PNAE possui sim fatores que poderiam ser aprimorados. Os aspectos que de acordo com os pesquisados são passíveis de melhorias estão representados no gráfico 13.

Como principal item de reivindicação de melhorias temos o aumento da quantidade comprada pelos respectivos programas citado por 9 dos pesquisados (45%), algo que poderia ocorrer, por exemplo, se no caso do PNAE, a prefeitura honrasse com os valores dispostos nas chamadas públicas. Conforme já mencionado neste trabalho, os valores destoam entre o que é planejado e aquilo que efetivamente é comprado. Todavia, para isso ocorrer é necessário que em paralelo ao aumento da quantidade comprada haja também um aumento do valor da cota máxima por agricultor em específico no PAA que os valores são menores e variam de R\$6.500,00 a R\$8.000,00 dependendo de qual seja a unidade executora, já para o PNAE a cota é de R\$20.000,00. Esse item foi apontado como passível de melhoria por 3 dos cooperados (15%).

Para 4 dos pesquisados (20%), os programas deveriam oferecer assistência aos seus parceiros de execução, para que assim além de ampliar os conhecimentos técnicos e a consequente aplicação no cultivo dos produtos, reduzissem o valor que é investido na produção agrícola. Um dos fatores que encarecem a produção é a utilização do trator, que é um equipamento alugado e com preço relativamente alto já que além de custear o uso do máquina ainda há embutido a mão de obra do profissional responsável por operá-la. Despesas com insumos agrícolas, sementes, entre outros, também ficam a cargo dos cooperados, o que também contribui para elevar as despesas com a produção. O PAA e o PNAE não custeiam esses gastos, entretanto, estabelecem em suas resoluções que o preço praticado deve levar em consideração as despesas com os insumos exigidos. Como alternativa para preencher essa lacuna, poderia haver uma ação municipal que atuasse nessa área, não apenas para os pequenos agricultores participantes dos programas, mas para os demais agricultores do município visto que é uma carência que se estende a toda categoria.

**Gráfico 13: Aspectos dos programas que podem ser melhorados de acordo com os cooperados da COOAMA, Amargosa-BA/2017**

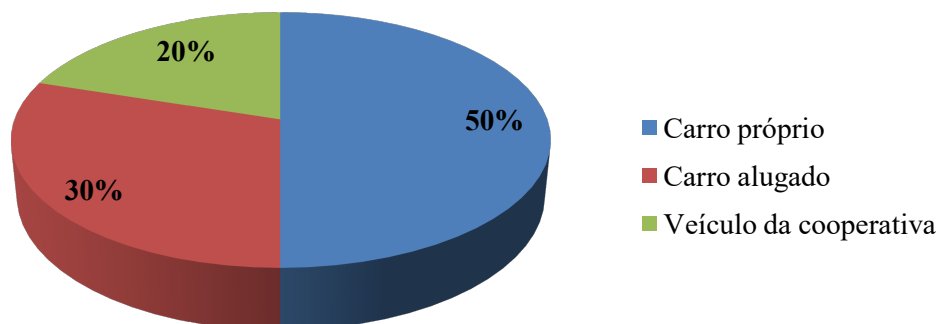


Fonte: Pesquisa de campo, 2017. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

A maior parte dos cooperados (50%), utiliza o carro próprio para levar seus produtos até a cooperativa, seguido daqueles que usam carro alugado (30%) e, por último, 20% fazem uso dos veículos da cooperativa (caminhão, caminhonete e motos) consoante representação do gráfico 14. Não obstante, esse dado pode ser correlacionado a uma lacuna apontada como passível de melhoria que é o escoamento da produção, mencionada por 10% dos pesquisados. O mau estado de conservação das estradas vicinais do município dificulta o transporte dos produtos até a sede da cooperativa, principalmente na época das chuvas.

Como consequência, tem-se o acréscimo nos custos com transporte decorrente da elevação das despesas com manutenção para aqueles que usam o carro próprio e o aumento no valor do frete para os que utilizam carro alugado. Até para a própria COOAMA que vê as despesas com manutenção dos seus veículos sendo acrescidas. A diversificação dos produtos solicitados nos editais e o aumento dos preços praticados nos programas também foram citados como passíveis de melhorias, ambos com 5%.

**Gráfico 14: Veículo utilizado pelos cooperados para levar os produtos até a COOAMA, Amargosa-BA/2017**



Fonte: Pesquisa de campo, 2017. Elaboração: Míryan Cerqueira, 2017.

Conforme se depreende da pesquisa realizada com, aproximadamente, 40% dos cooperados participantes do PAA e do PNAE, ainda foi possível perceber que o mesmo apresenta um grande potencial quanto ao fortalecimento da pequena produção, por buscar direcionar suas ações para um dos principais gargalos enfrentados por esta categoria que é a comercialização. No entanto, embora seja bem avaliado, é possível apontar ainda alguns aspectos que podem ser aprimorados para a sua consolidação como um programa eficaz, o que pode ocorrer mediante alguns ajustes na sua execução, especialmente com uma contrapartida maior do poder público municipal no desenvolvimento de ações para o cumprimento dos valores dispostos nas chamadas públicas, fornecimento de assistência técnica e investimento em infraestrutura para viabilizar o escoamento dos produtos.

#### **4.5 As perspectivas dos cooperados em relação ao PAA e PNAE**

No decorrer do período em que os programas estão em execução, seus rebatimentos foram capazes de provocar uma nova dinâmica produtiva e organizacional entre os parceiros de execução. No entanto, ainda há lacunas que necessitam ser preenchidas e que abarcam tanto a esfera do poder público como também a do produtor. Por isso, consideramos relevante expor aqui o posicionamento dos agentes públicos em relação às perspectivas aos programas por estarem na posição de agente decisor primordial. Conforme assevera Santos (2006, p. 51), "decisor é aquele que pode escolher o que vai ser difundido e, muito mais, aquele capaz de escolher a ação que, nesse sentido, se vai realizar". Ao estarem nesse patamar, detém maior poder de decisão frente ao PAA e ao PNAE. Entretanto, é preciso salientar que existem



demandas que são pertinentes exclusivamente aos cooperados, aquelas que incidem sobre a responsabilidade do poder público e outras que são compartilhadas por ambos.

Por certo, a incidência de novas ações por esses agentes redefinem os objetos e assim, tem-se a continuidade da reorganização espacial, que pode ocorrer em uma lógica similar a atual, ou ainda, reestruturá-la dando origem a uma nova. Dentro desse contexto, podemos destacar como uma ação importante e que certamente provocará importantes rebatimentos, a liberação da comercialização dos produtos de origem animal, com destaque para o mel de abelha. Essa é uma das grandes expectativas dos cooperados, especialmente daqueles que já praticam a apicultura em sua propriedade e que anseiam pela inserção do produto, sobretudo no PNAE devido à demanda e a regularidade do programa.

Eu e os outros produtores de mel da cooperativa temos uma grande expectativa para que a Vigilância Sanitária libere a venda do mel. Nós já temos a unidade de beneficiamento que foi conseguida com muito esforço do coletivo, que tem todos o equipamentos necessários para a higienização do produto. Agora o que a gente precisa mesmo é que o nosso produto possa ser vendido para a merenda escolar, (COOPERADO E PARTICIPANTE DO PNAE E PAA/Pesquisa de campo, 2017).

Além do mel, outros produtos que fazem parte da tradição produtiva do município e que são produzidos por grande parte dos cooperados, ainda que em pequenas quantidades, entram no rol de produtos que a COOAMA busca inserir na lista de comercialização para o PNAE e PAA. Dentre eles, podemos citar a farinha de mandioca que também por não conter o selo é impedida de ser vendida, ainda fazem parte desse grupo os ovos de galinha, sequilhos, bolos e beiju.

Há que se considerar que a liberação sanitária dos produtos exige uma ação conjunta a ser desenvolvida pelo poder público municipal, Cooperativa e pequenos agricultores. Para que ela ocorra é necessário que se trabalhe conjuntamente para atender aos padrões sanitários exigidos, até mesmo para garantir que o produto é de boa procedência e que está em consonância com as referências nutricionais. Essas ações, por sua vez, rebatem sobretudo nos objetos técnicos utilizados na fabricação dos produtos, ou seja, na introdução de novos objetos para atender a novas funções, ou na permanência de velhos objetos que têm sua função reestruturada em decorrência das demandas.

Um rearranjo dos objetos desencadeado por novas formas de ação, responde a demanda originada por um novo padrão para a comercialização dos produtos. Em alguns deles faz-se necessário a aquisição e/ou modernização de máquinas, construção/ampliação de criatórios, compra de fardamentos apropriados, construção de espaços de higienização,

instalações hidráulicas e sanitárias adequadas, além da promoção de cursos de capacitação ou reciclagem para os indivíduos que lidam diretamente no processo produtivo.

Trata-se, portanto, de um conjunto de ações que requerem além do interesse coletivo, a destinação de recursos para sua concretização. Nem a Cooperativa, nem os pequenos agricultores possuem, no momento, condições financeiras para realizá-las, tanto é assim que a COOAMA tem conseguido construir suas unidades de beneficiamento por meio de parcerias com o poder público. Não obstante, a diversificação dos produtos que podem ser comercializados é uma importante iniciativa de valorização do pequeno produtor à medida que amplia suas possibilidades de fornecimento e fomenta a introdução/ampliação de novas atividades no espaço rural. O próprio poder público municipal reconhece como um dos entraves para o funcionamento dos programas as restrições relativas a compra de determinados produtos.

Outra dificuldade nossa é a certificação sanitária de alguns produtos industrializados tanto de origem animal como vegetal, por exemplo, farinha de mandioca, a gente infelizmente não pode incluir no programa porque ainda não tem o SIM que é o Sistema de Inspeção Municipal. Bolos, por exemplo, não pode adquirir, sequilhos, ovos, mel, todos esses produtos industrializados a gente não pode adquirir. A Secretaria está medindo esforços para tentar agilizar todo esse processo esse ano para no próximo conseguir inserir na nova proposta de, provavelmente, 2018 (ASSESSOR TÉCNICO/SMA, pesquisa de campo, 2017).

Além das questões citadas, há também a expectativa para a ampliação de parcerias com os agentes públicos para a implantação de sistemas de irrigação já que o município vem sofrendo com a situação de seca que atinge o estado da Bahia. Esse fator prejudica porque já houve casos da Cooperativa efetivar convênios com os municípios e, no momento da entrega, sofrer com a falta de alguns produtos. Outra perspectiva toca especialmente na esfera de atuação do PNAE e diz respeito ao quantitativo de recursos que é efetivamente disponibilizado pelo município para a aquisição de produtos da pequena produção.

O que dificulta também é a questão política, a gente está respaldado por uma lei, mas há determinadas situações em que é preciso usar a força jurídica para que determinado gestor cumpra a lei. Tem outros que faz uma chamada pública com valor x e depois de tudo amarradinho, tudo assinado, no final do ano não comprou x, só comprou y. Termina não cumprindo o valor da chamada pública (PRESIDENTE DA COOAMA, pesquisa de campo, 2017).

Os valores destoantes em alguns casos foram justificados por a COOAMA ter falta de determinados produtos especificados no edital. Contudo, as discrepâncias observadas entre os valores dispostos na chamada pública e o que o município investiu ao longo do ano é muito

grande, havendo casos, como em 2014, por exemplo, do município investir 1/4 daquilo que foi especificado na chamada pública. Essa situação compromete a viabilidade do programa ao passo que coloca os cooperados em situação de vulnerabilidade, já que a expectativa no quantitativo de vendas não corresponde à realidade, podendo haver investimentos na produção sem que haja um efetivo retorno. Caso os valores fossem cumpridos poderia contribuir ainda mais para a avaliação do PNAE e ainda, atender à sugestão daqueles que apontaram que um dos aspectos passíveis de melhoria é a quantidade comprada.

É válido ressaltar que o atual cenário político brasileiro é um aspecto que causa preocupação entre os cooperados, especialmente, as mudanças ocorridas no PAA após a reforma administrativa de Michel Temer. A extinção do MDA, ministério que representou uma importante conquista social para a pequena produção, a transferência de importantes pastas desse ministério para a Casa Civil atrelado aos cortes que o programa sofreu nos últimos anos, colocam-no em um cenário de incertezas frente à sua continuidade nos próximos anos. À guisa de conclusão as perspectivas dos parceiros de execução frente aos programas recaem sobre a continuidade das suas ações, bem como, na implementação de novas, o que, por consequência dá seguimento ao processo de reorganização espacial das propriedades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enquadramento da pequena produção pelo Estado na década de 1990 sob a terminologia de agricultura familiar foi responsável por conferir o *status* de categoria, e abrir espaço para a ampliação dos debates em torno de ações específicas resultando, atualmente, em um leque de programas e projetos. É plausível ressaltar que esse reconhecimento se deu em função das intensas mobilizações dos movimentos sociais que reivindicavam a sua inserção no rol das políticas públicas, o que tornam essas ações uma importante conquista social.

Em consonância à categorização, as mudanças nas concepções das políticas públicas a partir do governo Lula em 2003 ocasionaram em novos redirecionamentos nas ações do Estado que passou a atuar de forma integrada com diferentes áreas pondo em prática o princípio da intersetorialidade. Esses direcionamentos produziram mudanças estruturais nas ações destinadas à pequena produção. A partir de 2003, a correlação de políticas públicas ao associar a Política Agrícola à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, colocada como prioridade para esse governo através do Programa Fome Zero, gerou um rebatimento direto na pequena produção ao ser posta como categoria estratégica no combate à fome no país ao atuar no fornecimento dos alimentos e geração de emprego e renda no espaço rural. Destarte, se concretizava também como uma importante medida para o fomento da categoria, atendendo assim, demandas históricas.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos em 2003 e as reestruturações no Programa Nacional de Alimentação Escolar no ano de 2009 são reflexos diretos da estratégia de aliar a política agrícola à política de segurança alimentar à medida que os programas passam a compor a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Através de uma perspectiva macro que é a garantia do direito humano à alimentação previsto no ordenamento jurídico nacional e internacional, as ações do Estado referendadas nas resoluções dos programas tem gerado impactos também na pequena produção que, desde então, está inserida diretamente nesse processo através da comercialização dos seus produtos para os órgãos públicos. Conforme observado, a inserção dos pequenos agricultores ocorreu de forma gradativa, o que demonstra uma evolução nas políticas públicas.

A criação de instrumentos legais para a inclusão do pequeno produtor no rol dos programas tem potencial para desencadear efeitos importantes na sua organização, à medida que incitam a comercialização através de grupos formais. A forma de compra do PNAE e as modalidades do PAA, todas elas, apreciam esse tipo de organização. Ademais, no âmbito das propriedades dos pequenos agricultores participantes dos programas também podem ser

percebidos reflexos dessas ações, pois quando tornam-se parceiros de execução do Estado, se comprometem a ofertar os alimentos e como rebatimentos tem-se a reorganização espacial.

No município de Amargosa/BA, o fato da formação da Cooperativa ter ocorrido através de uma mobilização junto a outras entidades formais - as associações -, com o propósito de inserir-se no mercado e angariar novos meios de comercialização, demonstra o quanto o estímulo governamental tem produzido efeitos junto aos pequenos agricultores. A gênese da COOAMA, segundo aponta os seus sócios, só foi possível graças ao apoio técnico do poder público municipal que contribuiu diretamente para a sua consolidação. O estímulo às organizações coletivas leva a formação de um novo tecido social que tem como características um coletivo dotado de conhecimentos do seu papel na sociedade para lutar pelo seus objetivos frente às políticas públicas, seja no cumprimento delas, seja na busca por novas ações, o que contribui para a superação de práticas clientelistas que por muitos anos perdurou neste campo.

A inserção dos pequenos agricultores nos programas pesquisados, é uma importante ação a ser fomentada e ampliada, isto porque, oferece reais possibilidades de comercialização que se dá mediante a celebração dos contratos com grupos formais, no caso, a COOAMA. Organização que exerce um papel fundamental na viabilização dos programas ao atuar como intermediadora da parceria entre o Estado e os pequenos agricultores possibilitando a sua execução. Como entidade formal, a Cooperativa tem abertura jurídica para angariar editais, os quais, muitos deles são direcionados para organizações desse tipo. Como é a única cooperativa de pequenos agricultores do município, tem conseguido ao longo dos anos se efetivar diante das políticas públicas, de modo que desenvolve ações para potencializar os seus resultados e possibilitar atender às demandas dos programas. A criação sob a perspectiva territorial e o estabelecimento de parcerias com outras cooperativas são ações que tem contribuído para a sua solidificação enquanto instituição.

Para os cooperados, essa articulação a nível de diretoria é importante, pois, o insere nos circuitos de comercialização estabelecendo um elo entre ele e os órgãos públicos o que viabiliza que as ações arquitetadas a nível federal sejam concretizadas no âmbito municipal. Por isso, a importância de construir relações diretas com os municípios e desenvolver mecanismos de participação social que incitem a adesão dos agricultores aos programas de compras. Daí a importância da Cooperativa enquanto articuladora e intermediadora da relação entre o Estado e os pequenos produtores por ser ela quem articula e propicia a chegada das ações até os cooperados.

Ao avaliar o PAA e o PNAE no município, verifica-se que um dos aspectos positivos é que, ao incidir diretamente sobre a comercialização, viabilizando as compras dos produtos da pequena produção, os programas incidem em um dos principais entraves encontrados por esse segmento, e, ao mesmo tempo, busca minimizar a ação dos atravessadores. Dessa forma, estimula o pequeno agricultor a aumentar e diversificar a sua produção, ao passo em que valoriza a cultura alimentar regional/local. Outro aspecto positivo é a articulação entre a Política Agrícola e a da Segurança Alimentar e Nutricional, que assegura a doação dos alimentos adquiridos para diversas entidades sócioassistenciais e escolas, o que faz aumentar o número de beneficiados.

Por certo, no âmbito da pequena produção, a participação nos programas modificou estruturalmente o modo como os pequenos agricultores passaram a lidar com o mercado, já que se estabeleceu formalmente um compromisso entre eles e o Estado. Não obstante, esse processo também foi responsável por desencadear uma série de mudanças no espaço das suas propriedades. *A priori*, o que é mais observado é o aumento da produção em conformidade com a diversificação das culturas que passaram a ser cultivadas a fim de dar conta dos itens especificados nos editais. Todavia, o processo engloba outros elementos ao se conceber a produção do espaço através da atuação interligada e indissociada entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações.

A inserção nos respectivos programas advém de um conjunto de ações tomadas tanto na esfera dos agentes públicos como também dos agentes civis organizados formalmente através da Cooperativa. Para que o PAA e o PNAE pudessem ser implementados foram necessárias a tomadas de decisões que contemplaram, inicialmente, as adequações para estar quite com as resoluções e, por conseguinte, o tempo de parceria promove rebatimentos nos sistemas de objetos através da sua ressignificação ou da inserção de novos objetos técnicos, o que, redefine as ações.

Ao longo do período em que a parceria está em vigência, o espaço das propriedades vem sendo reorganizado à medida que os programas vão "moldando" a forma como os pequenos agricultores produzem, seja na quantidade produzida, seja no que é cultivado. Essa nova dinâmica implica em mudanças nos sistemas de ações com a contratação de mão de obra, acesso a outros programas e projetos públicos que incidam sobre a produção, entre outros aspectos. Assim, o espaço rural vai se reorganizando reciprocamente com a atuação dos programas no município.

Por se tratar de um processo dinâmico e que se renova, visto que as chamadas públicas tem certa regularidade, especialmente no PNAE, é possível que mais rebatimentos sejam produzidos à medida que a parceria vai sendo solidificada com novos contratos sendo firmados. Apesar de um dos principais rebatimentos residir na diversificação dos produtos cultivados, os editais tendem a valorizar os hábitos alimentares locais. Tanto é assim que a banana, o aipim, a laranja e a batata doce, produtos tradicionalmente cultivados no município, são adquiridos em grandes quantidades pelos programas. Porém, por presumirem uma alimentação diversificada e capaz de sanar as necessidades nutricionais dos indivíduos, demandam a aquisição de outros alimentos, o que leva os editais a especificarem produtos além dos tradicionais, estimulando os cooperados a investirem em novas culturas. Paralelo a isso, a COOAMA estabelece estratégias para cumprir os acordos celebrados e ampliar sua área de atuação, como, por exemplo, a inclusão de agricultores de outros municípios do Território e as parcerias com outras cooperativas. Ações que são desencadeadas pela existência dos programas já que toda essa dinâmica se iniciou após a sua implementação no contexto municipal.

Eis, então, que apesar dos aspectos positivos se sobrepujarem, há algumas questões em que o PAA e o PNAE apresentam lacunas que necessitam ser preenchidas. Muitas delas se resvalam no âmbito do poder público municipal destacando o descumprimento da Lei nº 11.947/2009, assim como, dos valores dispostos nas chamadas públicas. O que coloca os pequenos agricultores em situação de vulnerabilidade frente às oscilações dos valores que são investidos na aquisição dos seus produtos. Para a efetivação enquanto política pública de valorização do pequeno agricultor novas ações podem ser desenvolvidas no campo da assistência técnica, escoamento da produção e criação de mecanismos que aumentem a cota comprada. O que demanda também a existência da coordenação de ações conjuntas para a liberação da comercialização de produtos de origem animal e daqueles que precisam passar por um processo de beneficiamento e assim inserir produtos típicos do município como a farinha de mandioca, o feijão, o beiju, bolos e sequilhos no rol dos produtos adquiridos.

Ademais, é possível constatar que há uma satisfação dos cooperados em ser parceiro do PAA e do PNAE, existindo um reconhecimento sobre a importância de programas desse tipo por valorizar o trabalho do pequeno agricultor e atuar em uma área que historicamente é tida como um gargalo. Porém, há também a sensibilização de que é necessário que as ações sejam solidificadas, tornando-se políticas de Estado para que não fiquem vulneráveis às reformas e prioridades que são instituídas pelos diferentes governos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Edusp, 1992.

ALMEIDA, M. H. T. de. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências**. BIB, São Paulo, n.º 51, I o semestre de 2001, pp. 13-34.

ANDRADE JUNIOR, R. C. de. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, 2009.

BALEM, T. A. **Associativismo e Cooperativismo**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Rede e-Tec Brasil, 2016.

BAHIA. **Decreto N.º 12.354/2010**. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>>. Acesso em 19 de jun. de 2016.

BARRETO, Clarissa de Araújo. **Agricultura e Meio Ambiente: percepções e práticas de sojicultores em Rio Verde – GO**. São Paulo: USP, 2007. 139p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BATISTA, N. C. Estado moderno e democracia: um breve histórico. In: **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. POA/UFRGS/PPGS, 2002.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local**. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 42. 2004, Cuiabá. Anais Cuiabá/MT: SOBER, 2004. p. 1-14.

BIANCHINI, Valter. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar**. Desenvolvimento Local Sustentável. Curitiba, 2000. Disponível em: <[http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=23](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=23)>. Acesso em 13 de jan de 2016.

BONETI, L.W. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. - Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BRASIL. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília, 2016.

BRASIL. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, 2014.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso: 22 de Jun. de 2016.



BRASIL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.** Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Brasília: novembro de 2009.

BRASIL. **Decreto nº 37.106/55.** Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 09 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 56.886/65.** Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 08 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 78.299/1976.** Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-78299-23-agosto-1976-427203-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 21 de abr. de 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 74.794/1974.** Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74794-30-outubro-1974-423254-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 21 de abr. de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 3.338/2000.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm)> Acesso em 28 de jul. de 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 4.772/2003.** 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 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.447/2008.** Disponível em: <  
[https://www.google.com.br/?gfe\\_rd=cr&ei=0eN5V4CPNOSU8Qf2iJbwCA&gws\\_rd=ssl#q=decreto+6447+2008](https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=0eN5V4CPNOSU8Qf2iJbwCA&gws_rd=ssl#q=decreto+6447+2008)> Acesso em 27 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.272/2010.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em 19 de jun. de 2016.

BRASIL, **Decreto nº 7.775/2012.** 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 em: 20 de jan. de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8865/2016.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm#art6)> Acesso em 23 de abr. de 2017.

BRASIL. **Formação pela Escola: Módulo PNAE. 2ª. ed., atual. - Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2008.**

BRASIL, **Lei nº 5.764/1971.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm)>. Acesso em: 15 de mar. de 2017.

BRASIL, **Lei nº 6.746/79**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm)>. Acesso em 20 de jun. de 2016.

BRASIL, **Lei nº 8.666/93**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 de ago. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.913/94**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm)>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.524/2007**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11524.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11524.htm)> Acesso em 20 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei 12.512/2011**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12512-14-outubro-2011-611618-norma-actualizada-pl.html>> Acesso em 22 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei Nº 11.947/2009**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em 22 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei nº10.696/2003**. 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)> Aceso em 20 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos Lei nº11.346**, de 15 de setembro de 2006.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1784/1998**. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104551/medida-provisoria-1784-98>>. Acesso em 22 de jun. de 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.178/2001**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2178-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm)>. Acesso em 23 de jun. de 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726/2016**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm)>. Acesso em: 15 de Ago. de 2016.

BRASIL. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005. Disponível em: < [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763&groupId=24915)>. Acesso em 20 de mar. de 2017.

BRASIL. **MDA Portaria nº17/2010**. Disponível em: < <Ztts://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=221342>>. Acesso em 10 de mar. de 2017.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE Nº04/2015**. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/https\\_\\_\\_mail.mda\\_.gov\\_.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda_.gov_.pdf)> Acesso em 30 de jun. de 2016.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 26/2013**. Disponível em: <  
<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em 22 de jun. de 2016.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE Nº38/2009**. Disponível em:<  
<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em 21 de jun. de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, WILHEIM e SACHS (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

CAMPOLIN, A. I. **Abordagens qualitativas na pesquisa em Agricultura Familiar**. Corumbá: Embrapa Pantanal, 2005.

CARVALHO, D. G. de; CASTRO, V. M. . **Programa Nacional de Alimentação Escolar como Política Pública de Desenvolvimento Sustentável**. In: VIII ECOECO - Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2009, Cuiabá-MT. Aplicando a Economia Ecológica para o Desenvolvimento Sustentável, 2009.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese (Doutorado): Universidade Estadual de Campinas: Campinas, SP, 2007.

CERQUEIRA, P. da S.; COELHO, U.; ROCHA, A. G. 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. In: **Avaliação de Políticas Públicas de Aquisição de Alimentos. Brasília: UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais. V. 7. N. 27, 2007.**

CERQUEIRA, M. S. de A. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas: implicações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Amargosa/BA**. Santo Antonio de Jesus: UNEB/Campus V. Monografia de Graduação, 2012.

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <  
<http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1135&t=2> > Acesso em 15 de Jun. de 2016.

CONAB. **Transparência Pública do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em:

<<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultarCPRMunicipio&novaConsulta=true>> Acesso em 02 de mai. de 2017.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I.E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_, **Região e organização espacial**. 2.ed. São Paulo: Editora Ática, 1987.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Revista Política e Sociedade, Nº 5 - outubro de 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/1983-5642-1-PB.pdf> Acesso: 01. Mar.2017.

DERNADI, R. A. **Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável**. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre. V. 2, n. 3, jul/set. 2001.

EBINA, R. K.; MASSUQUETTI, A. O PRONAF na Região Sul do Brasil: uma análise do estado gaúcho no período 1999-2009. In: **V Encontro de Economia Catarinense**. 2011. Disponível em: <  
[http://www.apec.unesc.net/V\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Economia%20rural%20e%20agricultura%20familiar/O%20PRONAF%20NA%20REGI%3%83O%20SUL%20DO%20BRASIL%20UMA%20AN%3%81LISE%20DO%20ESTADO%20GA%3%9ACHO.pdf](http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Economia%20rural%20e%20agricultura%20familiar/O%20PRONAF%20NA%20REGI%3%83O%20SUL%20DO%20BRASIL%20UMA%20AN%3%81LISE%20DO%20ESTADO%20GA%3%9ACHO.pdf)> Acesso em 21 de abr. de 2017.

FNDE. **Módulo PNAE**. Secretaria de Educação a Distância – 2.ed., atual. – Brasília : MEC, FNDE, SEED, 2008.

FNDE. **Conselho Deliberativo: resolução Nº 4/2015**. Disponível em: <  
[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000004&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC&cod\\_modulo=9&cod\\_menu=940](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC&cod_modulo=9&cod_menu=940)>. Acesso em: 25 de jul. de 2016.

FNDE. **Liberações, consultas gerais por município**. 2016. Disponível em: <  
[http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes\\_01\\_pc](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc)>. Acesso em 19 de dez. de 2017.

FNDE. **Valores por aluno 2017**. Disponível em: <  
<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/54-consultas?download=10194:valor-aluno-ano-receita-prevista-2017>>. Acesso em: 20 de abr. de 2017.

FRANÇA, C. G. de; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. de A. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009.

GeografAR. Leitura Geográfica da Estrutura Fundiária da Bahia. **Banco de Dados**. Salvador, 2011. Disponível em: <[www.geografar.ufba.br](http://www.geografar.ufba.br)>. Acesso em: 28 de jun. de 2016.

GERHARD, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.52 supl.1 Brasília 2014.

HESPANHOL, A. N. Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. In: ALVES, A. F.; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.) **Desenvolvimento territorial e agroecologia**.

São Paulo: Expressão Popular, 2008.

IBGE. **Divisão Político-Administrativa**. Disponível em: <<http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=divisao>>. Acesso em 02 de jul. de 2016.

IBGE. **Produção Agrícola Municipal**. 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=290100&idtema=149&search=bahia|amargosa|producao-agricola-municipal-lavoura-temporaria-2014>>. Acesso em 24 de abr. de 2016.

IBGE. **Censo Agropecuário**, 2006. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=1466](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1466)> Acesso em: 10 de abr. de 2016.

IBGE. **Base Cartográfica**. 2007. Disponível em: <<http://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/mapas-municipais>>. Acesso em 29 de abr. de 2017.

INCRA. **O que é propriedade familiar?** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/o-que-e-propriedade-familiar>> Acesso em 03 de jul. de 2016.

IBGE. **População estimada**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ba/amargosa/panorama>> Acesso em: 17 de set. de 2017.

IPEA. **O que é índice de Gini?** Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23)> Acesso em 28 de set. de 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010. 315 p. ISBN 978-85-224-5758-8.

LIMA, A. dos S. **A territorialização do capital na lavoura de mandioca**: a educação pelo trabalho da Aliança Estratégica do amido no município de Laje (BA). Universidade Federal da Bahia - Tese de Doutorado. Salvador, 2017.

LINS, R. O. **A Região de Amargosa**: transformações e dinâmica atual (Recuperando uma contribuição de Milton Santos). Universidade Federal da Bahia - Dissertação de Mestrado. Salvador, 2008.

LOMANTO NETO, R. *Et Al.* Sustentabilidade e Agroecologia: Um novo padrão de ATER no Vale do Jiquiriçá. In: **Revista Brasileira de Agroecologia**. /nov. 2009, Vol. 4 Nº 2. Disponível em: <<http://www.aba-agroecologia.org.br/ojs2/index.php/cad/article/viewFile/4165/3186>> Acesso em 14 de Abr. de 2016

LOUREIRO, K. Neoliberalismo e Questão agrária: as consequências para o campo brasileiro. In: **Anais eletrônicos do IV encontro da ANPUH-ES**. História, representações e narrativas, Vitória, 2003.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MATOS, J. D. T. O cooperativismo no contexto da política de geração de trabalho e renda: a questão da capacitação e do financiamento público. In: **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão: São Luís, 2005. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Joana\\_darc\\_trov%C3%A3o\\_matos169.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Joana_darc_trov%C3%A3o_matos169.pdf)> Acesso em 01 de mar. de 2017.

MATTEI, L. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA):** antecedentes, concepção e composição geral do programa. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural, Vol. 1, num.1 (2007a), Brasília. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22>> Acesso em 28 de jun. de 2016.

MDS. **Grupo Gestor do PAA**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/grupo-gestor>> Acesso em 28 de jun. de 2016.

MDS. **Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN** Institucional. Disponível em <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>> Acesso em 29 de jun. de 2016.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos>>. Acesso em 29 de jun. de 2016.

MOREIRA, R. J. **Críticas ambientalistas à Revolução Verde**. In: X World Congress of Rural Sociology – IRSA; XXXVII Brazilian Congress of Rural Economic and Sociology – Sober. Rio de Janeiro. n. 38, 2000.

MOREIRA, R. A Geografia serve para desvendar máscaras sociais. MOREIRA, Ruy (org). **Geografia: teoria e crítica**. O saber posto em questão. Petrópolis: Vozes, 1982.

OLIVEIRA, A.D.S de; MAYORGA, M, I, de O. **Os impactos da participação do atravessador na economia do setor agrícola: Um estudo de caso**. In: XLII Congresso da SOBER: “Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial”. Ribeirão Preto, 2005.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; FILHO, N. A. (Orgs.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE**. Dissertação (Mestrado Profissional) Universidade Federal de São Paulo, 2011. Disponível em:

<[http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese\\_135\\_resgate\\_historico\\_pnae\\_%20albaneide\\_peixinho.pdf](http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese_135_resgate_historico_pnae_%20albaneide_peixinho.pdf)> Acesso em 19 de jun. de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMARGOSA (PMA). **Lei nº 392/2014**. Plano Plurianual Participativo (2014-2017), 2014. Disponível em: <<http://www.amargosa.ba.io.org.br/diarioOficial/download/19/210/>> Acesso em 20 de jun. de 2016.

PROJETO GEOGRAFAR. **Estrutura fundiária de Amargosa/BA**. 2011. Disponível em: <[https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/amargosa\\_-\\_ba.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/amargosa_-_ba.pdf)>. Acesso em 22 de jun. de 2016.

RUA, João. **Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades**. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

SABINO, M. C.; GOMES, A. L.; LORETO, M. D. S. Território, Identidade e Trabalho: A agricultura familiar no Território Serra do Brigadeiro/MG. In: **VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**. Porto de Galinhas, 2010. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT22-Michele-de-C%C3%A1ssia-Sabino.pdf>> Acesso em 24 de jan. de 2017.

SANTOS, J. S dos S. **Políticas públicas e reorganização do espaço rural: a inserção da comunidade da Sapucaia no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Santo Antônio de Jesus - BA**. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial. Feira de Santana, 2016.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_, **Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**. Hucitec, São Paulo, 1994. (4ª edição: 1998)

\_\_\_\_\_, **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

\_\_\_\_\_, **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_, **Metamorfoses do Espaço Habitado**. (1º ed. , 1988). 4ª ed. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, E. M.C; SILVA, O. A. da. **Agentes sociais de produção do espaço rural no território do Sisal-Bahia**. Campo-Território: revista de geografia agrária, v. 5, n. 9, p. 71-88, fev., 2010

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública *In*: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SCHMITT, C. J. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: interação entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *In*: **Revista de Política Agrícola**. Ano XIV – Nº 2. Abr/Maio/Jun. 2005.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.18, nº 51, São Paulo, Fevereiro de 2003.

SDR. **Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá**: perfil sintético, 2015.

SCHERER-WARREN, I. **Das mobilizações às redes de Movimentos Sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006

SILVA, E. da. **Regionalização Metropolitana**: uma análise da proposta de institucionalização da região metropolitana de Vitória da Conquista-BA. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Salvador, 2016.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. IPEA, Rio de Janeiro, abril de 2014. (Texto para discussão n. 1953)

SILVA, O. A. da. **Recursos hídricos, ação do estado e reordenação territorial**: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de ponto novo no estado da Bahia - Brasil. Universidade de Santiago de Compostela: Santiago de Compostela, 2008. (Tese de Doutorado).

SINGER, P. **Aprender economia**. São Paulo, Contexto, 1999.

\_\_\_\_\_, **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, C. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988**: Processos Decisórios, Conflitos e Alianças. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, pp. 513 a 560.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TAGAKI, M.; BELIK, W. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

TAGAKI, M.; SILVA, J.G.da; GROSSI, M.E.D. A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do Programa Fome Zero. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, p. 1-11, 2002.



TEIXEIRA, M. A.; LAGES, V. N. **Transformações no espaço rural e a geografia rural**: idéias para discussão. Revista de Geografia. V. 14. UNESP: São Paulo, 1997.

VIEIRA, D. F. A.; VIANA, C. A. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e sua relação com o modo de funcionamento da Agricultura Familiar. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção**. Fortaleza, 2007.

VIEIRA, D. F. A. **Influência do Programa de Aquisição de Alimentos na comercialização dos produtos da agricultura familiar**: o caso do município de Paracatu em Minas Gerais. Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2008. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2943/1/2008\\_DeboraFariaAlbernazVieira.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2943/1/2008_DeboraFariaAlbernazVieira.pdf)> Acesso em: 05 de mar. de 2017.

VIEIRA, D. N. de J. **Agroecologia no Recôncavo baiano**: possibilidades e desafios. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Salvador/BA, 2014.

VOGT, S. P. C. **A construção social do mercado institucional de alimentos**: Estudo do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro – RS. Universidade Federal de Santa Maria. Centro de Ciências Rurais. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, (Dissertação de Mestrado). Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/extrural/diser2009/Dissertacao%20Silmara%20Patrcia%20Vogt.pdf>> Acesso em 20 de Jun. de 2016.

WILKINSON, J. **O Estado, a Agricultura e a Pequena Produção**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2008.

# APÊNDICE



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
PESQUISADORA: MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA  
ORIENTADOR: ONILDO ARAÚJO DA SILVA

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DA COOAMA**

1. Quando surgiu a cooperativa?
2. Relate como surgiu a ideia de formar uma cooperativa de pequenos agricultores.
3. O poder público municipal interferiu na criação da cooperativa? Se sim, de que forma?
4. Atualmente, são quantos os cooperativados? De quais municípios eles são?
5. Todos esses cooperativados participam ativamente das ações da cooperativa?
6. Quais as ações desenvolvidas pela cooperativa?
7. Informe como se dá a relação entre a cooperativa e o poder público.
8. Atualmente vocês fornecem alimentos para quais municípios?
9. Qual a origem dos alimentos fornecidos pela COOAMA?
10. Quais fatores colaboraram para a cooperativa buscar a inserção no PAA e no PNAE?
11. Como a cooperativa se mobilizou para inserir os agricultores nos programas?
12. Existe algum fator que você pode citar como uma dificuldade em participar do PAA e PNAE?
13. Como a cooperativa avalia a participação no PAA e PNAE?



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
PESQUISADORA: MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA  
ORIENTADOR: ONILDO ARAÚJO DA SILVA

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ASSESSOR TÉCNICO DA SECRETARIA  
MUNICIPAL DE AGRICULTURA**

1. Como a prefeitura articula a relação com os pequenos agricultores para o fornecimento dos alimentos para o PAA e PNAE?
2. De que forma são estabelecidas as parcerias entre a prefeitura e a COOAMA?
3. Quais ações para o cooperativismo a prefeitura de Amargosa tem desenvolvido?
4. Como funciona a logística do fornecimento e distribuição dos produtos adquiridos pelos programas?
5. Informe como é realizado o controle de entrega dos produtos fornecidos pelos agricultores.
6. Qual o papel desempenhado pela prefeitura de Amargosa na execução dos programas?
7. Quais as principais dificuldades na operacionalização dos programas?
8. Como você avalia o PAA e PNAE?



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
PESQUISADORA: MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA  
ORIENTADOR: ONILDO ARAÚJO DA SILVA

**QUESTIONÁRIO COM OS AGRICULTORES COOPERADOS**

1. Em que localidade do município você reside?

\_\_\_\_\_

2. O que você produz?

<input type="checkbox"/> abóbora	<input type="checkbox"/> aipim	<input type="checkbox"/> hortaliças	<input type="checkbox"/> beterraba
<input type="checkbox"/> banana da terra	<input type="checkbox"/> banana da prata	<input type="checkbox"/> batata doce	<input type="checkbox"/> cenoura
<input type="checkbox"/> chuchu	<input type="checkbox"/> broa de goma	<input type="checkbox"/> mel	<input type="checkbox"/> espinafre
<input type="checkbox"/> farinha de mandioca	<input type="checkbox"/> beijú tradicional com coco e açúcar		
<input type="checkbox"/> inhame	<input type="checkbox"/> laranja	<input type="checkbox"/> goiaba	<input type="checkbox"/> limão
<input type="checkbox"/> mamão	<input type="checkbox"/> maracujá	<input type="checkbox"/> pepino	<input type="checkbox"/> tangerina
<input type="checkbox"/> tomate	<input type="checkbox"/> polpa de frutas	<input type="checkbox"/> tapioca	<input type="checkbox"/> repolho
<input type="checkbox"/> pimentão	<input type="checkbox"/> manga	<input type="checkbox"/> melão	<input type="checkbox"/> melancia
<input type="checkbox"/> outro _____			

O que cria?

bovinos       equinos       caprinos       suínos  
 galinha       outros \_\_\_\_\_

Quais equipamentos agrícolas utiliza ?

trator       enxada       arado       roçadeira

3. Qual o tipo de trabalho utilizado em sua propriedade?

familiar       assalariado       temporário       outro \_\_\_\_\_

4. Qual forma de produção utiliza?

monocultura       policultura

5. Há quanto tempo participa dos programas? \_\_\_\_\_

6. Quando não vendia seus produtos para o programa, qual meio de comercialização utilizava?

feira livre       supermercado       atravessador       outro \_\_\_\_\_

7. Quanto da sua produção é vendida para os programas?

\_\_\_\_\_

8. Dos gêneros agrícolas abaixo, quais você passou a produzir após aderir aos programas?

<input type="checkbox"/> abóbora	<input type="checkbox"/> aipim	<input type="checkbox"/> hortaliças	<input type="checkbox"/> beterraba
<input type="checkbox"/> banana da terra	<input type="checkbox"/> banana da prata	<input type="checkbox"/> batata doce	<input type="checkbox"/> cenoura
<input type="checkbox"/> chuchu	<input type="checkbox"/> broa de goma	<input type="checkbox"/> mel	<input type="checkbox"/> espinafre
<input type="checkbox"/> farinha de mandioca	<input type="checkbox"/> beijú tradicional com coco e açúcar		
<input type="checkbox"/> inhame	<input type="checkbox"/> laranja	<input type="checkbox"/> goiaba	<input type="checkbox"/> limão
<input type="checkbox"/> mamão	<input type="checkbox"/> maracujá	<input type="checkbox"/> pepino	<input type="checkbox"/> tangerina
<input type="checkbox"/> tomate	<input type="checkbox"/> polpa de frutas	<input type="checkbox"/> tapioca	<input type="checkbox"/> repolho
<input type="checkbox"/> pimentão	<input type="checkbox"/> manga	<input type="checkbox"/> melão	<input type="checkbox"/> melancia
<input type="checkbox"/> outro _____			

9. Todos os produtos que vende para os programas são cultivados em sua propriedade? Se não, onde e como adquire?  sim  não

---

10. Como faz para levar os produtos até a COOAMA?

- carro próprio  carro alugado  veículo da cooperativa  
 outro \_\_\_\_\_

11. Após a participação nos programas, quais mudanças ocorreram em sua propriedade?

<input type="checkbox"/> investimento em outras culturas	<input type="checkbox"/> aumento da propriedade
<input type="checkbox"/> construção, reforma, ampliação da casa	<input type="checkbox"/> abertura de poço
<input type="checkbox"/> contratação de mão de obra	<input type="checkbox"/> investimento em criatórios
<input type="checkbox"/> investimento em sistemas de irrigação	<input type="checkbox"/> aumento da produção
<input type="checkbox"/> compra de equipamentos agrícolas. Qual? _____	
<input type="checkbox"/> compra de transporte. Qual? _____	

12. Qual a renda da sua família?

- menos de 1 salário  1 salário  de 1 a 2 salários  de 2 a 3 salários  acima de 3 salários

13. Além do PAA e do PNAE, você é ou já foi beneficiado com alguma outra política pública? Em caso positivo qual (is)?

- sim  não
- 

14. Na sua opinião, qual a principal vantagem em participar dos programas?

---

15. Como você avalia os programas ?

- bom  ótimo  ruim  péssimo  regular

16. Existe algum aspecto dos programas que na sua opinião poderia ser melhorado?

- sim  não  
 Em caso positivo qual?
-



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

PESQUISA PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
PESQUISADORA: MÍRYAN SIOMARA DE ALMEIDA CERQUEIRA  
ORIENTADOR: ONILDO ARAÚJO DA SILVA

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS AGRICULTORES COOPERADOS**

1. Como você ficou sabendo do PAA e do PNAE?
2. O que foi preciso fazer para poder participar dos programas?
3. De que forma a COOAMA contribuiu para a sua adesão aos programas?
4. Como você avalia a ação da COOAMA na articulação entre os agricultores e o poder público?
5. Comente as mudanças ocorridas em sua propriedade após aderir aos programas.
6. Avalie o PAA e o PNAE.