

**OS LIMITES DOS PROGRAMAS SOCIAIS EM PROMOVER A  
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE COMUNIDADES RURAIS: O CASO DO  
ASSENTAMENTO 23 DE MAIO**

**André de Camargo Macedo**<sup>1</sup>  
**Bruna Carolina Meira**<sup>2</sup>  
**Edmilson Carlos de Almeida Lopes Junior**<sup>3</sup>  
**João Paulo Agápto**<sup>4</sup>  
**Ricardo Serra Borsatto**<sup>5</sup>

**Resumo**

O presente trabalho analisa os limites do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em promover a organização social de agricultores familiares a partir do estudo de caso do assentamento 23 de Maio. Para tanto, foram elaborados e aplicados dois questionários, direcionados respectivamente aos assentados e ao gestor da Associação existente no assentamento. Os resultados evidenciaram uma baixa participação dos agricultores nos processos administrativos e decisórios da associação, bem como que a associação tem se dedicado somente a atuar como intermediária para a inserção dos associados em mercados institucionais. A pesquisa também permitiu compreender pontos considerados negativos pelos agricultores em relação a sua participação em ambos os programas. Conclui-se que para de fato o PAA e o PNAE promoverem a organização social de agricultores familiares assentados, se faz necessário a atuação de outras políticas públicas que vão além de apoiar processos de comercialização.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar, Coesão Social, Agricultura Familiar

**Abstract**

This paper analyzes the limits of the Food Acquisition Program (PAA), by its acronym in Portuguese) and the National School Meal Program (PNAE), by its acronym in Portuguese) to promote the social organization of family farmers through the case study of the settlement 23 de Maio. Therefore, we developed and implemented two questionnaires, directed respectively to the settlers and the manager of the existing association in the settlement. The results showed a low participation of farmers in administrative and decision-making processes of the association, and the association has dedicated only to act as an intermediary for the insertion of the family farmers in an institutional markets. The survey also allowed to understand points considered negative by farmers in respect of their participation in both programs. We conclude that in fact the PAA and PNAE promote social organization of family farmers settled, the performance of other public policies it is necessary to go beyond supporting marketing processes.

---

<sup>1</sup> Graduando em Eng. Agro. – Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil - andre\_macedo11@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduanda em Eng. Agro. - Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil - brunac75@hotmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Eng. Agro. - Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil - ecalopesjr@gmail.com

<sup>4</sup> Tecnólogo em Agronegócios. - Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil – jpagapto@hotmail.com

<sup>5</sup> Professor Adjunto. - Universidade Federal de São Carlos, SP, Brasil – ricardo.borsatto@ufscar.br

**Key words:** Food Security, Social Cohesion, Family Farming

## 1. Introdução

Motivados pela percepção dos limites que as políticas públicas de viés neoliberal voltadas para a agricultura têm em combater a pobreza e a fome, especialmente em países em desenvolvimento, desde meados da década de 1990 os debates sobre soberania e segurança alimentar vêm ganhando força ao redor do mundo (MOSELEY et al., 2010; ALTIERI e TOLEDO, 2011). Esses debates advogam a necessidade da reestruturação do sistema agroalimentar dominante, baseado em grandes e longas cadeias agroindustriais, sendo enfatizada a necessidade da elaboração e implementação de políticas públicas que estabeleçam apoios institucionais, de infraestrutura e legais, bem como proteção, para a emergência e consolidação de sistemas agroalimentares mais localizados (ALTIERI e NICHOLLS, 2008; WITTMAN, 2009).

Os estudos de sistemas agroalimentares surgiram num contexto de agravamento das crises presentes nas sociedades rurais, assim como da ampliação dos problemas ambientais e alimentares ocasionados pelos sistemas produtivos baseados em processos de larga escala e longas cadeias. Essa abordagem tem como anseio a análise dos processos de produção, distribuição e consumo de alimentos, colocando em evidência o papel dos agricultores e minimiza a centralidade do papel do consumidor dentro dos sistemas, permitindo que a perspectiva territorial ganhe importância (SOLER, 2009).

Especificamente no Brasil, após as eleições presidenciais de 2002 e da posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, abriram-se espaços na seara pública para a institucionalização de muitas ideias e reivindicações relacionadas ao tema da segurança alimentar e nutricional (SAN). Como apontou Belik (2003), muitas das ações que buscam promover a SAN passam pelo fortalecimento de sistemas agroalimentares localizados, na busca de aproximar os produtores e consumidores de alimentos. Assim, a SAN passa a ser considerada na formulação de diferentes políticas públicas, sempre atrelada a percepção da importância de se valorizar a agricultura familiar na construção de sistemas agroalimentares mais equitativos e localizados.

Nesse contexto, os mercados institucionais podem ser utilizados como uma forma de intervenção pública para a construção de mercados mais “socialmente eficientes”, por facilitar as relações comerciais entre os agentes com o intuito de promover a SAN e outras demandas de bem estar social.

Fornazier (2014) aponta que o acesso aos mercados pode ser uma oportunidade de incentivar a produção na agricultura familiar, visto que nem sempre os agricultores conseguem atender as condições para acessar os grandes mercados e a demanda local pode ser pequena. Assim, surgem propostas de utilizar a demanda dos equipamentos públicos para adquirir alimentos dos agricultores, servindo como instrumentos de inclusão produtiva da agricultura familiar. Ademais, os mercados institucionais podem atuar em determinantes estruturais da SAN, por meio da redução da volatilidade de preços e manutenção de cadeias agroalimentares mais localizadas.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE - Lei 11.947/2009) emergem neste contexto, voltados a incentivar “novos” sistemas agroalimentares mais localizados, com protagonismo da agricultura familiar, que promovam a SAN de populações em risco de insegurança alimentar.

Não desmerecendo os pontos positivos que esses programas possuem, conforme já apontado em uma grande quantidade de trabalhos acadêmicos publicados, o artigo ora

apresentado busca oferecer uma reflexão sobre os limites que estes programas possuem em promover, por si só, o desenvolvimento rural de comunidades de agricultores familiares.

Especificamente, neste trabalho, foi realizado um estudo de caso da Associação dos Amigos Produtores Rurais de Itapetininga (AAPRI), formada por agricultores do Assentamento 23 de Maio, localizado em Itapetininga-SP. A qual participa ativamente de ambos os programas.

Buscou-se nessa pesquisa compreender o papel exercido pela associação no assentamento, verificando se que a mesma tem atuado como um agente de desenvolvimento local, superando o papel de mero intermediário nos processos de comercialização da produção via mercados institucionais.

O artigo começa apresentando um breve panorama desses programas (PAA e PNAE) voltados à promoção de mercados institucionais para a agricultura familiar. Seguido da descrição da abordagem metodológica adotada e dos resultados encontrados no decorrer da pesquisa. Por fim, conclui-se analisando os limites que estes programas apresentam em promover processos sustentáveis de desenvolvimento rural, mais especificamente em termos da construção/manutenção/fomento de sistemas agroalimentares mais localizados.

## **2. Revisão da literatura**

### **2.1 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA foi instituído em 2003 no contexto do Programa Fome Zero, sua origem remete a dois importantes debates ocorridos durante a década de 1990 no Brasil. O primeiro tinha como questões centrais o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. O segundo debate era direcionado ao reconhecimento da importância da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais (GRISA et al., 2011).

Os recursos para o desenvolvimento do programa são provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) juntamente com os Estados e prefeituras são os responsáveis pela operacionalização do programa junto aos agricultores familiares (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014).

De maneira geral o PAA foi implantado com o intuito de atender a agricultura familiar através da aquisição da produção a preços praticados nos mercados locais, dispensando a necessidade de licitações, os produtos adquiridos se destinam a doações para rede socioassistencial, assim como para formação de estoques, assegurando alimentação em quantidade, qualidade e regularidade às populações em situação de carência alimentar e nutricional (AGAPTO et al., 2012).

Nesta lógica, a operacionalização do PAA demonstra claramente a atuação do Estado no sentido de promover a comercialização da produção proveniente de agricultores familiares. A singularidade do tema, segundo Feltraco (2010) está relacionada com a importância assumida pela agricultura familiar no contexto das políticas públicas, bem como componente essencial para o desenvolvimento rural.

Outra característica importante desse programa é a sua perspectiva territorial, visto que busca que a produção agrícola de um determinado território seja consumida

dentro do mesmo, aproximando os agricultores de seus consumidores, fomentando sistemas agroalimentares localizados.

Ademais, o PAA contém uma diversidade de objetivos, sendo que muitos deles encontram-se implícitos, como a promoção da circulação de dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, distribuição de renda e preservação da agrobiodiversidade do território (BECKER et al., 2009).

Como demonstram diferentes estudos, o PAA vem alcançando a cada ano diversos de seus objetivos, promovendo a geração de renda e a sustentação de preços para os agricultores familiares, aliado a mitigação da insegurança alimentar e nutricional de populações urbanas e rurais, bem como diversificação da produção e a manutenção das famílias no campo. (BALSADI, 2004; ALMEIDA e FERRANTE, 2009; HESPANHOL, 2009; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; BACCARIN et al., 2011; GRISA et al., 2011; AGAPTO et al, 2012; MOTA et al., 2014).

## 2.2 – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

A criação de um programa nacional de alimentação escolar ocorreu ainda na década de 1950, com o intuito de prover alimentação e nutrição adequadas para crianças e jovens escolares. Mas, foi a partir de 2003 que se sucedeu na alimentação escolar, uma série de mudanças no sentido de incorporá-la a uma nova política de SAN coordenada pelo Programa Fome Zero (TAKAGI, 2006).

Em 2009 foi sancionada a Lei 11.947/09 a qual prevê que os recursos direcionados ao PNAE devem destinar-se, ao menos em parte, à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2009).

Schneider et al. (2010) afirmaram que a Lei 11.947/09 foi um marco nas políticas públicas relacionadas à SAN, pois determina às entidades executoras do PNAE a utilizar no mínimo 30% do valor remetido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar local ou regional, além de inovar no que diz respeito à legislação das aquisições públicas brasileiras, pois dispensa o processo licitatório quando o fornecedor for caracterizado como agricultor familiar.

Como o programa possui abrangência nacional, gera um mercado institucionalizado expressivo para a agricultura familiar escoar a sua produção. Também favorece a melhoria da alimentação dos consumidores, pois incentiva uma alimentação mais saudável e equilibrada.

As verbas provenientes do governo federal para a compra de alimentos são repassadas pelo FNDE para os estados e municípios, sendo calculadas de acordo com o número de estudantes. Os alimentos para a merenda escolar provenientes da agricultura familiar são comprados pelos municípios ou estados através de chamadas públicas, isentando a necessidade de licitação. Inicialmente a Lei nº 11.947/2009 previa um limite máximo de R\$ 9.000,00 por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)/ano, esse valor foi alterado em 2012, passando para o limite máximo de R\$ 20.000,00 por DAP/ano, aumentando o impacto socioeconômico desse programa para a agricultora familiar.

Além da criação de um novo mercado essa política, ao menos em teoria, fomenta uma maior organização social dos agricultores, uma vez que a comercialização se dá prioritariamente através de associações e cooperativas. Outros objetivos secundários podem ser detectados nesse programa, como o fomento da manutenção das populações

no meio rural, pois incentiva a produção agrícola por meio da existência um canal garantido para comercialização.

Diversos entraves, no entanto, dificultam a operacionalização do programa. Como descrevem Procopio et al. (2015) em seu estudo sobre o município de Itapeva-SP, problemas como a realização da chamada pública, dificuldade para o cumprimento das entregas por parte dos agricultores, cardápio não condizente com a época agrícola das culturas ou que demandem alimentos não produzidos na região, falta de organização social dos agricultores, qualidade da produção e baixa articulação entre o poder público e as organizações dos agricultores têm prejudicado que o PNAE consiga constituir sistemas agroalimentares mais localizados.

Outra dificuldade encontrada na comercialização por parte da agricultura familiar em algumas regiões é a baixa adesão dos agricultores locais ao programa, devido a evidente dificuldade de realização das chamadas públicas e/ou a burocracia enfrentada pelos agricultores familiares participarem do programa (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014).

Assim o estudo de Villar et al. (2013) demonstrou que dos 613 municípios paulistas estudados, em aproximadamente 50% das prefeituras já havia sido realizada a compra de alimentos da agricultura familiar pelo menos uma vez. Em contrapartida, nos outros 50% não haviam sido realizadas todas as etapas para concretização do programa.

### **3. Metodologia**

#### **3.1 – Área de estudo**

Situado no distrito de Tupy, pertencente ao Município de Itapetininga, região sudoeste do Estado de São Paulo, o Assentamento 23 de Maio contempla uma área de 515 hectares que foi dividida em 46 lotes, cedidas para o uso de 46 famílias. Tendo a sua imissão de posse datada em 8 de novembro de 2008.

Antes da constituição do assentamento, a área era ocupada por uma fazenda de gado de corte, intitulada Fazenda Eldorado, pertencente ao grupo Fazendas Reunidas Boi Gordo S/A, que devido a um colapso financeiro, acumulou dívidas com o governo e investidores. A fazenda foi adquirida da massa falida do grupo pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e destinada para fins de reforma agrária (CAMARGO et al.; 2013).

Para coordenar e incentivar a produção agrícola no local, os assentados criaram uma associação, a Associação dos Amigos Produtores Rurais de Itapetininga (AAPRI), com a finalidade de melhor adequar a produção e prestar orientação aos seus associados quanto à participação em programas governamentais.

A princípio, participavam da associação apenas 14 famílias. Atualmente, todas as 46 famílias de assentados são associadas à AAPRI.

Tendo como base o site da Transparência Pública do PAA, verificou-se que no ano de 2014, 38 agricultores associados à AAPRI participaram do PAA, valor correspondente a aproximadamente 90% do total de famílias assentadas. Com relação ao acesso ao PNAE, segundo informações fornecidas pelo gestor da AAPRI, 28 famílias acessam o programa, o que corresponde a 60% do total dos associados.

Após identificar o número de famílias existentes no assentamento e o respectivo número de participantes dos programas PAA e PNAE no momento da execução dessa pesquisa, deu-se início ao trabalho de coleta de dados a campo. Para a obtenção dos dados

foi aplicado um questionário, com perguntas abertas e fechadas, aliado ao diálogo espontâneo gerado em cada visita, cujas informações eram anotadas em um caderno de campo. Essas visitas ocorreram durante o mês de fevereiro de 2016, sendo entrevistadas 26 famílias, mais o presidente da AAPRI.

Nota-se que a abordagem amostral estudada (26) em relação ao número total de famílias pertencentes ao assentamento (46), foi determinada pela dificuldade de encontrar os agricultores em suas residências no momento da aplicação dos questionários, bem como pelas limitações de deslocamento dentro do assentamento devido ao grande volume de chuvas à época da pesquisa.

No tocante aos questionários aplicados junto aos agricultores, ressalta-se que os mesmos integralizaram tanto indivíduos que participam dos programas, quanto aqueles que já participaram no passado. Do total de 26 questionários aplicados, quatro foram desconsiderados devido à falta de consistência dos dados apresentados. Dos 22 questionários analisados, os 22 contemplaram agricultores que entregaram ou entregam para o PAA, sendo que destes 19 já tinham a experiência de participar do PNAE.

### 3.2 – Instrumentos de investigação para levantamento de dados e informações

Antes da ida a campo, realizou-se um levantamento bibliográfico a partir de fontes secundárias já existentes acerca do tema proposto, a fim de melhor compreender a funcionalidade do PAA e PNAE.

Após isso, foram elaborados dois instrumentos para levantamento de dados, um para ser aplicado aos associados e outro para ser aplicado ao gestor da associação. Estes instrumentos se constituíram de questionários com perguntas abertas e fechadas, estruturados em quatro blocos distintos.

O primeiro bloco de questões buscou coletar informações sobre o acesso dos agricultores aos programas. Por sua vez, no segundo bloco, as questões visavam compreender a percepção dos agricultores em relação às atividades exercidas pela associação, bem como, no caso do questionário direcionado ao gestor, a percepção deste em relação à participação dos agricultores na associação. O terceiro bloco ressaltava a opinião dos agricultores e gestor da associação sobre o PAA e o PNAE, buscando compreender as dificuldades encontradas para a participação nos programas e as possíveis melhorias no ponto de vista dos atores. Por fim, o quarto bloco firmou-se em questões que possibilitavam a compreensão da coesão social da relação entre a associação e os associados.

Para a análise da coesão social da relação existente entre os associados e a associação, foram utilizados indicadores elaborados a partir dos trabalhos de Almeida e Ferrante (2009); Almeida et al (2010) e Paulillo et al. (2009) que visaram avaliar as características dos membros da rede e os atributos de suas relações, conforme apresentado no Quadro 1.

Em ambos os questionários havia ao menos uma questão relacionada a cada indicador elencado.

#### **Quadro 1: Indicadores de coesão utilizados na pesquisa**

<b>Características dos membros</b>	<b>Atributos das relações</b>
a) Agilidade	g) Comunicação
b) Reputação	h) Regras e usos
c) Esforço para manutenção dos atores	i) Centralidade
d) Esforço para novas opções e ganhos	j) Controle
e) Cooperação	k) Frequência
f) Reciprocidade	l) Confiança

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Almeida et al. (2009; 2010) e Paulillo et al. (2009)

#### **4. Resultados e discussões**

##### **4.1 – Limites do PAA e do PNAE em promover a organização social**

Apesar de todos os entrevistados considerarem que o PAA e o PNAE são importantes programas de incentivo a produção e geração de renda, por intermédio da metodologia adotada pôde-se identificar as dificuldades e limitações para o bom desenvolvimento dos programas em âmbito local, as quais, neste item, são percorridas a partir da percepção dos agricultores entrevistados.

Dentre as limitações mencionadas ao longo das entrevistas, foi relatado que o preço pago aos produtos é um dos principais problemas existentes em ambos os programas. Dentre os 22 entrevistados, 32% informaram que os preços baixos pagos pelos produtos destinados a tais mercados institucionais, acabam por desestimular um maior interesse pelos programas. Situação similar foi encontrada por Scheuer et al. (2016) em estudo realizado no município de São José dos Quatro Marcos (MT), no qual de um universo de 46 agricultores entrevistados, 24,36% dos agricultores apontaram que o PAA deveria pagar mais pelos produtos adquiridos.

Problemas com o pagamento é outro fator que interfere negativamente na avaliação dos programas. Dos entrevistados, 27,2% apontaram enfrentar problemas com o atraso do pagamento dos programas e isso, de certa maneira, acaba desestimulando a permanência dos agricultores tanto no PAA quanto no PNAE. Resultados similares foram encontrados em outras análises sobre PAA, sendo este um fator desalentador e frustrante para os agricultores e associações/cooperativas, gerando até mesmo um descrédito em relação à política pública (GOMES e BASTOS, 2007; SCHEUER et al., 2016).

Outro ponto especificado pelos agricultores diz respeito à existência de problemas logísticos. Dos entrevistados, 22,7% dos agricultores alegaram enfrentar problemas com esta variável, a qual se relaciona a falta de planejamento tanto produtivo, quanto da comercialização, propriamente dita. A percepção de que as políticas públicas têm problemas relacionados à logística foi também mencionado em outros trabalhos de escopo similar (TRICHES et al., 2014; SCHEUER et al., 2016).

Os agricultores entrevistados também apontaram que exigências relacionadas à qualidade dos produtos é um dos problemas vivenciados, principalmente para acessar o PNAE. Os entrevistados afirmaram que em alguns casos houve a devolução dos alimentos entregues.

No caso aqui estudado, observou-se que somente o acesso ao PAA e PNAE não foi suficiente para que se consolidassem sistemas agroalimentares localizados com maior grau de complexidade, sendo que os agricultores ainda possuem elevada dependência

destes programas para escoar a sua produção. Para superar essa situação seria essencial o apoio assíduo dos serviços de ATER, com vistas a incentivar a organização social local, fortalecendo-a para que esta pudesse desenvolver outras estratégias de comercialização para além dos mercados institucionais, bem como de processamento da produção.

#### 4.2 – Análises das relações firmadas entre os atores participantes dos programas PAA e PNAE

A pesquisa empreendida permitiu compreender as relações estabelecidas entre os assentados e a associação bem como o papel desta como órgão representativo dos interesses de seus associados. Em relação à participação dos agricultores nos programas, identificou-se que dos 22 agricultores entrevistados, aproximadamente 63,6 % (14) informaram que sua participação na associação se limita à entrega dos produtos destinados ao PAA e PNAE, 27,3 % (6) apontaram além de entregarem seus produtos para a comercialização, também participam de reuniões e debates promovidos pela associação, enquanto 9,1% (2) dos entrevistados disseram ter auxiliado na elaboração de projetos e assumirem cargos administrativos na AAPRI.

Por sua vez, quando questionado sobre a participação dos agricultores na associação, o gestor apontou que este é um dos problemas a serem trabalhados, pois segundo ele os agricultores pouco participam dos processos políticos e decisórios.

A pesquisa de campo também evidenciou que as reuniões da AAPRI ocorrem de maneira esporádica e a utilização de ferramentas de comunicação é precária, restrita, na maior parte dos casos, ao método informal “boca a boca”. Ainda, segundo os relatos, a associação se incumbia somente de assuntos relacionados à comercialização via mercados institucionais, não trabalhando outros temas de interesse da comunidade. Assim os associados não estavam motivados a participar mais ativamente das reuniões.

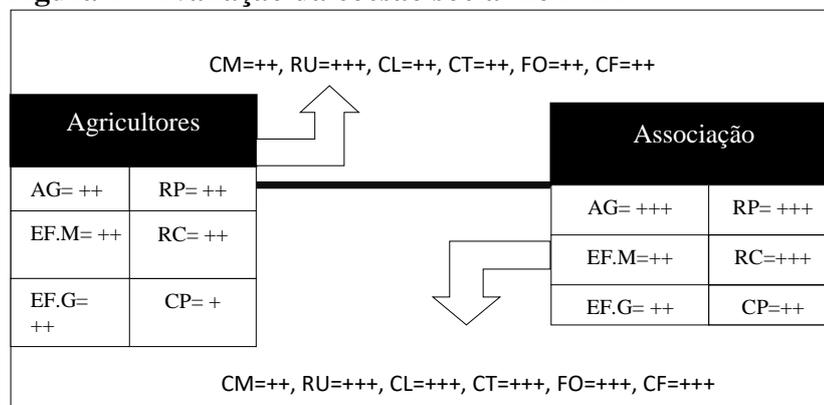
Estes dados podem inferir que os agricultores não se apropriam da associação, sendo esta considerada pela grande maioria como um mero organismo intermediador para comercializar parte de sua produção.

Ao avaliar o grau de importância da AAPRI para os agricultores familiares, 50% dos entrevistados declararam a associação como sendo ótima e importante, no entanto, os outros 50% atestaram a existência de problemas e dificuldades, avaliando negativamente a organização.

Quando argüidos sobre os problemas e dificuldades vivenciados em seu relacionamento com a associação, cerca de 18% (4) dos agricultores apontaram a existência de problemas vinculados à frequência de entrega dos produtos, concomitantemente ao baixo volume de produtos a serem comercializados por produtor.

Nas figuras 1 e 2 é possível observar a coesão social da relação associação-associados a partir dos indicadores selecionados por esta pesquisa, em cada um dos programas estudados.

**Figura 1 - Avaliação da coesão social no PAA**



**Figura 1.** Relação entre associação e associados no contexto do PAA

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda:

AG= Agilidade; RP= Reputação; EF.M= Esforço para manutenção de atores; RC= Reciprocidade; EF.G= Esforço para novos ganhos; CP= Cooperação; CM= Comunicação; RU= Regras e usos; CL= Centralidade; CT= Controle; FQ= Frequência; CF= Confiança.

Direcionadores: Forte: +++; Moderado: ++; Fraco: +; Muito Fraco: -

Partindo da figura acima, é possível analisar que o indicador Cooperação é o que possui menor avaliação segundo opinião dos agricultores. Para eles, a AAPRI além de pouco ter cooperado na inserção dos agricultores em outros meios de comercialização, tem atuado de forma bastante limitada em atividades de interesse coletivo, tais como: organização de eventos, cursos e palestras aos agricultores, auxílio no atendimento as necessidades da comunidade, processamento da produção e viabilização/mediação na compra de insumos.

Em alusão aos indicadores que apresentaram resultados moderados, a partir da opinião dos agricultores, cita-se os indicadores de Agilidade, Reputação, Esforços para novos ganhos, Esforços para Manutenção dos atores.

O indicador Agilidade demonstra que apesar da morosidade em diversos processos, tais como pagamentos e informações, a associação tem se empenhado no atendimento das necessidades e reivindicações dos agricultores. Em referência à Reputação, observou-se que a AAPRI tem cumprido de maneira moderada com o que é prometido aos associados. Quanto ao indicador Esforços para Manutenção dos Atores e Reciprocidade, identificou-se que a Associação pouco tem se esforçado para atender/compreender as necessidades e demandas dos agricultores em relação ao PAA, assim como pouco tem buscado a incorporação de novos associados ao programa, conforme resultado apresentado pelo indicador Esforços para Novos Ganhos.

Por outro lado a percepção do gestor em relação aos associados indica uma avaliação mais positiva. De acordo com o gestor da AAPRI, os agricultores foram bem avaliados nos indicadores Agilidade, Reputação e Reciprocidade, o que evidência, segundo o gestor, que os associados estão comprometidos em constituir uma rede que atenda as demandas do PAA.

Ao que se refere à interpretação dos indicadores Cooperação e Esforços para Manutenção dos Atores e Esforço para Novos Ganhos, os resultados obtidos foram semelhantes aos apresentados na avaliação efetuada pelos agricultores acerca da associação.

No tocante aos indicadores que caracterizam a relação dos atores, observa-se que o indicador Regras e Usos é plenamente cumprido por ambos os atores. No que diz a respeito ao indicador Comunicação, tanto a associação como os agricultores apontam que o fluxo de informações pode ser ainda aprimorado.

Em relação aos indicadores Centralidade, Controle, Frequência e Confiança o gestor expressou que os agricultores atendem de forma bastante satisfatória, em contrapartida os agricultores consideraram que existe espaço para melhorar a atuação da associação nessas dimensões.

### Figura 2 - Avaliação da coesão social no PNAE

A figura 2 apresenta os indicadores de coesão social da relação associação-associados da AAPRI no contexto do PNAE.

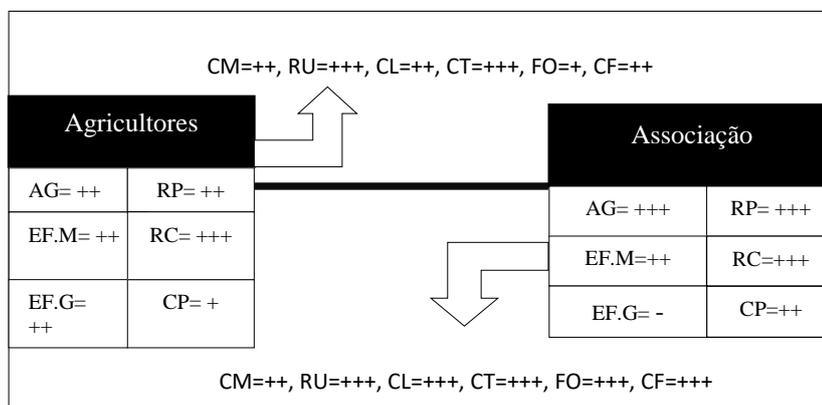


Figura 2. Relação entre associação e associados no contexto do PNAE

Fonte: Dados da pesquisa

Legenda:

AG= Agilidade; RP= Reputação; EF.M= Esforço para manutenção de atores; RC= Reciprocidade; EF.G= Esforço para novos ganhos; CP= Cooperação; CM= Comunicação; RU= Regras e usos; CL= Centralidade; CT= Controle; FQ= Frequência; CF= Confiança.

Direcionadores: Forte: +++; Moderado: ++; Fraco: +; Muito Fraco: -

As avaliações das relações firmadas no âmbito do PNAE se diferenciam das realizadas no âmbito do PAA em alguns pontos.

O indicador Reciprocidade, elaborado a partir das opiniões dos agricultores, foi bem avaliado, pois os agricultores expressaram que a associação se esforça em compreender as necessidades e demandas dos associados. O mesmo aconteceu com o indicador Controle, visto que os agricultores apontaram ter um maior domínio sobre a organização da produção destinada ao PNAE e sobre as regras do programa.

Por outro lado o indicador Frequência apresentou uma avaliação fraca por parte dos agricultores, justificada pela maior demora da firmação dos contratos em relação aos convênios estabelecidos no PAA.

Na observação do indicador Esforços para Novos Ganhos, conforme parecer do gestor da Associação, este foi avaliado como muito fraco. Esse resultado expressa a

dificuldade dos agricultores de inovarem na busca de Novos Ganhos, como por exemplo produzirem de forma agroecológica/orgânica ou agroindustrializarem parte de sua produção.

Os demais indicadores avaliados no PNAE expressaram, por sua vez, resultados semelhantes ao PAA, tendo por justificativa as mesmas discussões levantadas anteriormente.

## **5. Conclusão**

Partindo das análises efetuadas no decorrer desta pesquisa foi possível verificar que o PAA e o PNAE são importantes programas de fomento da inclusão produtiva da agricultura familiar, especificamente de beneficiários de programas de reforma agrária.

Por outro lado, apesar de sua relevância, os dados suscitados neste estudo de caso apontam que somente estes programas são insuficientes para promover a construção de sistemas agroalimentares com maior grau de complexidade

Os programas ora estudados incentivaram a constituição da AAPRI, que além de intermediar a comercialização para mercados institucionais, foi um importante ator para consecução de benfeitorias de uso coletivo (como barracão e climatizador de bananas) e na implementação de projetos voltados à recuperação de áreas de preservação permanente.

Sabendo-se que tais políticas possuem como intuito a promoção da segurança alimentar e nutricional por meio da garantia de acesso a alimentos com qualidade e quantidades necessárias, na rede estabelecida a partir da AAPRI isso se tornou bastante notório. Os resultados desta pesquisa corroboram dados de outro trabalho anteriormente realizado no assentamento 23 de Maio, o qual demonstrou que, a partir do acesso a tais programas, houve a diversificação da produção, consumo dos produtos locais e consequentemente uma maior autonomia dos agricultores em relação ao mercado externo para aquisição de gêneros alimentícios (CAMARGO et al., 2013).

Por sua vez, no concernente ao fortalecimento da organização social dos assentados, esta pesquisa evidenciou que apesar do PAA e do PNAE terem incentivado a constituição da AAPRI, bem como serem importantes instrumentos para subsidiar o seu funcionamento, entretanto a associação tem atuado quase que exclusivamente como um intermediário para o acesso a mercados institucionais.

Segundo as entrevistas, os agricultores pouco têm participado dos processos decisórios da associação, a AAPRI não tem atuado no planejamento da produção, nem buscado compreender outras demandas dos seus associados para além da comercialização via mercados institucionais. Outro ponto evidenciado é que a associação não tem buscado outras soluções para o escoamento da produção dos assentados ou adotado processos agroindustriais que agreguem valor a esta produção. A essa atuação limitada da associação, podem ser creditados os diferentes problemas apontados pelos associados.

A análise da relação dos atores (agricultores e associação) demonstrou que a associação tem falhado nos processos de comunicação com seus associados, visto que os agricultores pouco têm se apropriado dos objetivos e processos de funcionamento dos programas. Fato que propicia desconfianças e desinteresse por parte dos agricultores, fazendo com que estes atores pouco contribuam com os processos políticos e decisórios acerca do PAA e PNAE.

Os indicadores de coesão social demonstraram que ainda existem diferentes pontos que devem ser aprimorados com o objetivo que os programas sejam mais efetivos.

Apesar de parte desses indicadores ter sido bem avaliada, destaca-se que os agricultores percebem que o trabalho da AAPRI tem sido insuficiente para atender as suas demandas, isto evidencia-se nos indicadores de Cooperação, Reputação, Reciprocidade, Esforço para Novos Ganhos e Esforço para Manutenção de Atores. Por outro lado o gestor da AAPRI reclama da baixa participação dos associados e de que estes não têm interesse de apoiar à associação na busca de soluções para os seus problemas.

No que diz respeito aos limites do PAA e PNAE apontados pelos agricultores, destaca-se o preço baixo, a demora do pagamento e a logística como problemas vivenciados em ambos os programas. Especificamente em relação ao PNAE destaca-se também reclamações relacionadas à maior exigência na qualidade da produção. Estes problemas poderiam ser ao menos em parte mitigados caso houvesse um trabalho maior da associação em acessar novos mercados.

Infere-se que para uma melhor efetividade dos programas, é fundamental que estes incentivem uma melhor organização social dos agricultores familiares, isto, conforme apontado no estudo realizado é muito difícil de ocorrer sem o apoio de outras ações como, por exemplo, o acesso aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Em suma a atuação da AAPRI limita-se, neste momento, a intermediar os processos de comercialização da produção do assentamento via mercados institucionais, ficando aquém de protagonizar a função de agente de desenvolvimento local, o que condiciona que o sistema agroalimentar constituído a partir do Assentamento 23 de Maio seja ainda dependente do PAA e PNAE para sua manutenção. Deste modo, reverses nestes programas acarretarão na desestruturação da rede estabelecida.

## 6. Referências Bibliográficas

AGAPTO, J. P.; BORSATTO, R. S.; ESQUERDO, V. F. S.; BERGAMASCO, S. M. P. P.. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, v. 42, n. 2, p. 13-21, mar./abr. 2012.

ALMEIDA, L. M. M. C; FERRANTE, V. L. S. B. Programas de segurança alimentar e agricultores familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do PAA no município de Araraquara-SP. In: 47 Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre/RS. **Anais...**, 2009. v. 1. p. 123-143.

ALMEIDA, L. M. M. C.; FERRANTE, V. L. S. B.; PAULILLO L. F. Rede de segurança alimentar de forte coesão social, a partir do Programa de Aquisição de alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v.12, n.3, p.370-385, 2010.

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C. Scaling up agroecological approaches for food sovereignty in Latin America. **Development**, v. 51, n. 4, p. 472–480, 2008.

ALTIERI, M.; TOLEDO V.M., The Agroecological Revolution of Latin America: Rescuing Nature, Securing Food Sovereignty and Empowering Peasants. **Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, p. 587–612, 2011.

BACCARIN, J. G.; ALEIXO, S. E. SILVA, D. B. P. da; MENDONÇA, G. G. Alimentação escolar e assentamentos rurais: uma análise dos limites e das possibilidades da implantação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. In: V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais. 2011. Campinas-SP, **Anais...**, Cd-rom.

BALSADI, O. V. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: os primeiros resultados obtidos em 2003. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 35-46, maio 2004.

BECKER, C.; ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V. Políticas públicas estruturantes e segurança alimentar: o caso do PAA. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre, **Anais...**, 2009.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun. 2003.

BRASIL. **Lei 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 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: 30 abr. 2016.

CAMARGO, E. A. O. M. ; GOMES, R. R. S. ; MEIRA, B. C. ; BORSATTO, R. S. . O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como instrumento de fortalecimento de assentamentos rurais: o caso do Assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v. 43, p. 18-28, 2013.

ESQUERDO, V.F.S.; BERGAMASCO, S.M.P.P.; Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios de Circuito das Frutas (SP). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Piracicaba-SP, vol. 52, n. S1, 2014.

FELTRACO, S. L. **Relatório Contendo Resultados de Aplicação dos Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, no quadriênio 2006/2009 em suas Diversas Modalidades, Regiões, Estados e Beneficiários com a Fonte de Recursos do MDA**. Maio, 2010.

FORNAZIER, A. **Inserção de Produtores Rurais Familiares de Regiões com Baixa Dinâmica Econômica para o Mercado da Alimentação Escolar**. 2014. 179 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

FUSCALDI, K. C. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v. 4, n. 1, jun 2010.

GOMES, A.; BASTOS, F. Limites e possibilidades da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v.1, n.1, 2007.

GRISA, C.; SCHMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.; LEITE, S.P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.8, n.3, set. 2011, p.34-41.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, jun. 2007.

HESPANHOL, R.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & natureza**, Uberlândia/MG, v. 25, n. 3, p. 469-483, dez. 2013.

HESPANHOL, R.M. O programa de aquisição de alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: Congresso SOBER, 47, 2009, Porto Alegre/RS, **Anais...** Brasília: SOBER, 2009.

MOSELEY, W. G.; CARNEY, J.; BECKER, L. Neoliberal policy, rural livelihoods, and urban food security in West Africa: a comparative study of The Gambia, Côte d'Ivoire, and Mali. **Proceedings of the National Academy Science of USA**, v. 107, n. 13, p. 5774-5779, 2010.

MOTA, D. M. et al. As catadoras de mangaba no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: um estudo de caso em Sergipe. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, n. 3, p. 449-470, set. 2014.

PAULILLO, L. F. **Entraves para políticas locais de segurança alimentar**: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. São Carlos (SP): UFSCar, 2006. Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

PAULILLO, L. F.; ALVES, F. **Reestruturação Agroindustrial- Políticas Públicas e segurança Alimentar Regional**, São Carlos-SP, EDUFCAR, 2002.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M.; SILVA, V.; NOGUEIRA, E. A.; MARTINELLI, J. Eficácia e coesão social do Projeto Viva Leite: uma avaliação da rede de segurança alimentar na região da Grande São Paulo. **Rev. de Economia Agrícola**, v. 56, n. 2, p. 61-76, 2009.

PROCOPIO, F. C.; OLIVEIRA, J. T. A.; BORSATTO, R. S.; As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva-SP. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara-SP, v.18, n.1, 2015.

SCHEUER, J. M.; NEVES, S. M. A.; MOURA, A. P.; NEVES, R. J. Aspectos Socioeconômicos dos Agricultores Familiares da Associação dos Pequenos Produtores da Região do Alto Sant'ana, Mato Grosso. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 1, 2016.

SCHNEIDER, S.; CARVALHO, A.; GOMES, A.; SOUZA, M.; LUNARDI, R. **Projeto de Pesquisa IPODE** - "Sementes e Brotos" da transição: inovação poder e

desenvolvimento em áreas rurais do Brasil. Desenvolvido pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SOLER, Montiel. M. **El Contexto socioeconómico de la agricultura ecológica: La evolución de los sistemas agroalimentarios**. Master en Agroecología: un enfoque sustentable de la agricultura Ecológica. Universidad Internacional de Andalucía/Universidad de Córdoba, 2009.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado em Economia) - Unicamp/ IE. Campinas, SP, 2006.

TRICHES, R.M. e GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 52, 2014, Goiânia. **Anais...** Goiânia (GO): SOBER, 2014.

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, dez. 2010.

UZZI, B. Social structure and competition in interfirm networks. **European Journal of Political Research**, v. 22, p. 29-52, 1997.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Rev. bras. epidemiol.** São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223-226, mar. 2013.

WITTMAN, H. Reworking the metabolic rift: La Via Campesina, agrarian citizenship, and food sovereignty. **Journal of Peasant Studies**, v. 36, n.4, p. 805-826, 2009.