

# PRODUÇÃO DE ALIMENTOS, REDES E MERCADOS INSTITUCIONAIS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NA REGIÃO DE DRACENA-SP

Fernando Veloso – FCT/UNESP – Presidente Prudente<sup>1</sup>

**Resumo:** O texto tem como objetivo analisar a formação de redes na operacionalização dos mercados institucionais de compra de alimentos dos agricultores familiares nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista – localizados no oeste do estado de São Paulo. Em termos de procedimentos metodológicos realizamos: revisão bibliográfica, coleta de dados de fonte secundária e a realização de pesquisa de campo por meio de entrevistas com agentes municipais, representantes de associações, agricultores familiares, entidades e famílias beneficiárias. A hipótese é que a configuração da rede é imprescindível para que as políticas públicas alcancem seus objetivos. Além disso, para o funcionamento dos programas de compra de produtos dos agricultores familiares é necessário a constituição de uma densa rede ou mesmo sub-redes internas e externas (produção, organização e distribuição) a fim de constituir “laços” ou “elos” entre os diversos sujeitos sociais envolvidos na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

**Palavras-Chaves:** Políticas Públicas; Mercados Institucionais; Redes; Agricultura Familiar

## 1- Introdução

Pretende-se nesse artigo analisar a espacialização de políticas públicas na escala local. No caso, como conceito de redes e a abordagem de redes de análise de política pública podem contribuir para a operacionalização e execução de programas de compra de produtos dos agricultores familiares.

Os mercados institucionais ganham densidade institucional na década de 2000, no contexto do Programa Fome Zero - PFZ. O PFZ lançado em 2003, ficou sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e partiu de três eixos fundantes: i) ampliação da demanda efetiva de alimentos; ii) barateamento do preço dos alimentos em razão do baixo poder aquisitivo da maioria da população; e, iii) programas emergências para atender a parcela da população excluída do mercado (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010).

É nesse cenário que foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA),<sup>2</sup> um dos principais eixos estruturais do Programa Fome Zero do governo federal, juntamente com o Bolsa Família, a partir da proposição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) concebido no ano de 2003, no primeiro mandato do governo Lula. Tem como objetivo combater a fome e a miséria das populações em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pela UNESP de Presidente Prudente e membro do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária – GEDRA. A pesquisa conta com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. E-mail: [fer\\_velozorro@yahoo.com.br](mailto:fer_velozorro@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelos Decretos nº 7.775, de 04 de julho de 2012 e nº 8.223, de 12 de agosto de 2014.

através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares sem a necessidade de licitação e, posteriormente, a sua doação para famílias e entidades da rede socioassistencial.

Esse esforço na construção de uma política de segurança alimentar e nutricional conferiu a agricultura familiar papel de destaque, por meio de compras públicas visando ofertar alimentos as famílias em vulnerabilidade social e a entidades da rede socioassistencial, como também abriu a possibilidade de vender os produtos para a merenda escolar. Nesse sentido, desde o ano de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho, ocorreu uma importante mudança no país com relação ao PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Dessa forma, tais medidas de apoio do poder público ao escoamento de parte da produção dos agricultores familiares, ao integrá-las às demandas locais em virtude da necessidade de repasse às escolas, creches, projetos assistenciais, asilos, hospitais, entre outras instituições, pode gerar renda e dar maior incentivo aos produtores familiares.

Para Santos (2008) é na escala do local ou no lugar que se oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização de forma mais eficaz. Isso porque, cada lugar se define tanto por sua existência corpórea, quanto por sua existência relacional. Nesse sentido, esse autor destaca a importância que a Geografia assume ao estudar o que cada lugar tem de singular, de específico, de diferente, sem perder, no entanto, a visão da totalidade.

Para Castro (2010), é na escala municipal que ocorre o fazer político no espaço, que vai desde a visibilidade de um espaço político de organização da sociedade civil, até em decisões concretas que impactam o território e a vida dos cidadãos. Além disso, Castro (2010) enfatiza que é nesse recorte espacial que se revela em escala reduzida, comportamentos, valores, conflitos e intencionalidades que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais na sociedade nacional.

A hipótese que a pesquisa pretende evidenciar é que a configuração da rede é imprescindível para que as políticas públicas alcancem seus objetivos. Para o funcionamento dos programas de compra de produtos dos agricultores familiares é necessário a constituição de uma densa rede ou mesmo sub-redes internas e externas (produção, organização e distribuição) a fim de constituir “laços” ou “elos” entre os diversos sujeitos sociais envolvidos na operacionalização do PAA e do PNAE.

Em termos de procedimentos metodológicos efetuou-se levantamento bibliográfico sobre a temática abordada, coleta e sistematização dos dados de fonte secundária do PAA junto à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; e trabalhos de campo nos municípios Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista com realização de entrevistas com agentes municipais, representantes de associações, entidades e famílias beneficiárias.

O texto está organizado em duas seções, sendo que na primeira fazemos a discussão do conceito de redes numa perspectiva geográfica, enfatizando a configuração territorial. Na segunda seção, tratamos da abordagem de redes de análise de políticas públicas como instrumento de territorialização dos programas pesquisados na região de Dracena.

## **2- Redes e configurações territoriais**

Souza (2013) destaca que o conceito de rede teve seu ápice no Brasil nos anos 1990, período no qual era uma espécie de “coqueluche acadêmica”. Todavia, salienta

que passado essa “febre” foi necessário fazer o refinamento conceitual e explorar as potencialidades desse conceito.

A Geografia tem buscado contribuir nesse debate teórico-metodológico e na sua relação com o território e a sociedade. Corrêa (2001) aponta que o estudo das diferentes redes que compõem a organização espacial constitui uma tarefa extremamente relevante para os geógrafos.

Dias (2007) ressalta que os fluxos de todos os tipos como migrações, mercadorias, informações, monetários e financeiros pressupõem a existência de redes. Dentre as principais propriedades das redes é a sua conexidade, uma vez que essa pressupõe conexões, ligações, arcos e nós que interligam esses fluxos.

Corrêa (2012, p. 200) define rede geográfica “como o conjunto de localizações humanas articuladas entre si por meio de vias e fluxos”. Aponta ainda, que como elementos de caracterização das redes geográficas sua espacialização que são historicamente contextualizadas.

Além do mais há diversas e inúmeras redes que recobrem de modo visível ou não a superfície terrestre, como destaca Corrêa (2001). O autor fornece diversos exemplos de redes: i) uma sede de cooperativa de produtores rurais e a ligação dela com seus cooperados; ii) ligações materiais e imateriais que interligam uma empresa multinacional com seu centro de pesquisa e desenvolvimento, fábricas, depósitos e filiais de venda; iii) redes de bancos constituídos por agências bancárias e o fluxo de informações que circulam entre elas; e, iv) Igrejas, como a católica por exemplo, que atuam de forma hierarquizada por meio de capelas, matrizes, paróquias e dioceses.

Corrêa (2012) reforça a ideia de que para uma rede se tornar geográfica temos que considerá-la em sua espacialidade, expressa em localizações e com as interações espaciais entre elas. Afirma que nem todas as redes espacializadas são geográficas, uma vez que são condição *sine qua non* da atividade humana. Portanto, as redes são sociais “em virtudes de serem construções humanas, elaboradas no âmbito de relações sociais de toda a ordem, envolvendo poder e cooperação, além daquelas de outras esferas da vida” (CORRÊA, 2012, p. 200).

Haesbaert (2007), ao focar a relação entre território e rede, faz uma diferenciação entre redes territoriais e redes físicas ou técnicas. As redes territoriais deve levar em conta o papel delas em “processos de (re)territorializações”, ou seja, na construção de territórios para o controle ou domínio material ou apropriação simbólica. Assim, redes viárias ou de telecomunicações dotadas de uma materialidade podem ser mais que funcionais ou “territoriais” na medida em que fortalecem a unidade ou a integração de um território, no caso de um Estado-Nação; como também estabelecem conexões com o exterior, as quais podem ser mais privilegiadas do que as conexões internas, ocasionando perda de controle do Estado em relação à dinâmica interna ao território nacional.

Dias (2007) aponta que a cada salto na qualidade das técnicas (estrada de ferro, telégrafo, rodovia, telefone e internet) ocorre um intenso revigoramento do interesse pelas redes, pois essas permitiram a redução do lapso de tempo e a aproximação entre distantes lugares<sup>3</sup>. Nesse sentido, a autora menciona que as inovações nos sistemas de transporte e de comunicações redesenharam o mapa do mundo a partir do século XIX. Essas inovações foram fundamentais no desenvolvimento do sistema capitalista ao nível mundial, financiadas por classes burguesas via investimentos em infraestrutura, que modificaram espaços nacionais com a construção de linhas e redes técnicas que promoveram maior velocidade na circulação de bens, pessoas e informações.

---

<sup>3</sup> Dias (2007) destaca que essa aproximação é apenas virtual.

Tais inovações técnicas surgiram em resposta a certas demandas sociais pontuais e localizadas, e que se tornaram onipresentes a partir do período em que as modernas tecnologias de comunicação e de informação se fundiram. Isso foi possível graças aos avanços no sistema de engenharia que permitiram a transmissão de blocos de energia a longas distâncias; associação das técnicas de telecomunicações às de tratamento de dados que fizeram com que as redes de telecomunicações adquirissem proporções muito maiores -distâncias se contraem pela instantaneidade das transmissões e, conseqüentemente, as informações circulam num tempo cada vez mais reduzido (DIAS, 2007).

Santos (2008) aponta que a concepção de redes deve ser abordada em duas grandes matrizes. A primeira, leva em consideração a materialidade, definida formalmente como toda a infraestrutura de energia, transporte ou de informação sobre o território. Já a outra leva em conta também o aspecto social e político da rede, a qual seria fundada nas ações humanas e nos processos sociais que transportam mensagens e valores.

Santos (2008) destaca que as redes articuladas com o território devem ser analisadas no passado e no presente, segundo um enfoque genético (processo), e como um dado da realidade atual. Mas, essa sucessão não opera de forma aleatória, pois cada movimento social de mudança atua numa data adequada e exige uma alteração morfológica e técnica. A partir do movimento de sincronia e diacronia que as redes se inscrevem no espaço geográfico, não de forma estanque, mas como formas de um mesmo fenômeno, ou seja, duas formas de perceber um movimento unitário.

Dias (2007) aponta que as redes não se inscrevem no vazio, mas em espaços carregados de história e moldados pelo movimento incessante das disparidades regionais e sociais. A partir disso, a autora destaca que:

[...] as qualidades de instantaneidade e de simultaneidade das redes de informação emergiam mediante a produção de novas complexidades no processo histórico. Muitas são as complexidades produzidas ao longo do século 20 que redesenharam o mapa do mundo, dos países e das regiões. Processos de múltiplas ordens: de integração produtiva, de integração de mercados, de integração financeira, de integração da informação. Mas processos igualmente de desintegração, de exclusão de vastas superfícies do globo (DIAS, 2007, p. 147).

Nesse cenário, Dias (2007) lembra que as redes têm a potencialidade de integrar como também de excluir certas porções do espaço geográfico, e nelas não existe neutralidade. As redes não operam numa totalidade, mas sim de forma seletiva, onde imperam diversos tipos de interesses, intencionalidades e coações técnicas, econômicas, políticas e sociais.

Nas palavras de Raffestin (1993), no mesmo tempo que as redes fazem e desfazem as prisões do espaço, tornando-o território, elas também o aprisiona, evidenciando que as redes são por excelência “instrumentos” de poder.

Para Santos (2008) não existe homogeneidade no espaço, ao contrário, este se apresenta extremamente diferenciado, como também não existe uniformidade das redes, pois apresenta-se de forma diferenciada em cada fração do espaço. O autor enfatiza que a homogeneização é um mito, sendo que “o espaço permanece diferenciado e esta é uma das razões pelas quais as redes que nele se instalam são igualmente heterogêneas” (SANTOS, 2008, p. 268).

Portanto, as redes não são uniformes, elas possuem hierarquias (redes principais e secundárias), constelações de pontos e traçados de linhas. Ao analisar o

aproveitamento social, se registra efetivas desigualdades de seu uso, como também é diverso o papel dos agentes no processo de controle e de regulação do seu funcionamento (SANTOS, 2008).

Haesbaert (2007, p. 281) salienta que a comunicação instantânea globalizada revoluciona a formação de territórios pela configuração de redes com uma maior carga material e imaterial<sup>4</sup>, ou mais propriamente combinando-as de forma complexa. As redes contemporâneas enquanto componentes de processos de territorialização e de desterritorialização “configuram territórios descontínuos, fragmentados, superpostos, bastantes distintos da territorialização dominante na chamada modernidade clássica”.

[...] Se o território hoje, mais do que nunca, é também movimento, ritmo, fluxo, rede, não se trata de um movimento qualquer, ou de um movimento de feições meramente funcionais: ele é também um movimento dotado de significado, de expressividade, isto é, que tem um significado determinado para quem o constrói e/ou para quem dele usufrui. (HAESBAERT, 2007, p. 281).

Também temos o exemplo de redes extremamente mutáveis como as de tráficos de drogas ou de prostituição, que são impensáveis sem os fixos espaciais das cidades (ruas, bairros, vielas) e dos arcos da rede urbana (infraestrutura de transportes e comunicação), e que são altamente instáveis, dinâmicas e, acima de tudo, móveis e que se rearranjam com facilidade (SOUZA, 2013).

Outro aspecto relevante é a ponte entre os conceitos de rede e território. Haesbaert (2007) adverte que muitos autores (geógrafos e não-geógrafos) fazem uma leitura dicotômica de território e de rede como se fossem unidades distintas ou mesmo antagônicas, não evidenciando ao menos que a rede pode ser vista como elemento constituinte dos territórios.

O autor salienta que numa concepção reticular de território, ou de forma mais estrita de território-rede, a rede aparece não apenas como uma forma (abstrata) de composição do espaço, numa perspectiva euclidiana (conjunto de pontos e linhas). Mas, como componente territorial indispensável, ao enfatizar a dimensão temporal-móvel do território associada à superfície territorial (território-zona) revelam seu dinamismo, movimento, perspectivas de conexão e profundidade (HAESBAERT, 2007).

Nesse viés, Haesbaert (2007) pontua que as redes podem atuar no sentido da territorialização (quanto mais centrípetas), ao se voltarem para a articulação interna do território e tornando-se um elemento deste. Ou ainda, da desterritorialização (quanto mais centrífugas), quando esses fluxos desestruturam territórios/fronteiras anteriormente estabelecidos, ao transformar (apropriar e delimitar) esses territórios “locais” em elementos ou nós das redes.

Esse movimento conjunto revela a superposição de vários sistemas lógicos e racionalidades distintas nas redes, em que há a criação simultânea da ordem e da desordem no território, pois essas integram e desintegram, destroem velhos recortes e criam novos. Tal ajustamento é presidido pelo mercado, poder público, mas, sobretudo pela estrutura sócio-espacial (SANTOS, 2008).

Para isso, as redes (não simplesmente elas em si, mas como formas ou meios constituídos e/ ou mobilizados por determinados grupos) são mais ou menos desterritorializadoras dependendo da conjugação de diversos fatores diferenciados,

---

<sup>4</sup> Haesbaert (2007), com base em Polere (1999), salienta que nunca encontraremos redes desterritorializadas no sentido de sua totalidade imaterial, a não ser num nível metafórico. Mesmo uma comunidade virtual necessita de redes técnicas para sua existência.

dentre eles: função e símbolo; ação concreta e valorização simbólica (HAESBAERT, 2007).

Souza (2007) articula uma ponte conceitual – território-rede que engloba o território (contiguidade espacial no sentido usual) e a rede (onde não há contiguidade espacial), que ele define como território-descontínuo. Este dependendo da escala e do nível de análise pode articular um ou mais territórios-descontínuos, como exemplifica o autor ao esquadriñar a ação de diferentes organizações criminosas ligadas ao narcotráfico na cidade do Rio de Janeiro.

Para Haesbaert (2007), uma das características principais dos territórios-rede é a lógica descontínua que permite maior sobreposição territorial, na partilha concomitante de múltiplos territórios. Essa lógica permite maior domínio espacial pelo controle de fluxos e/ou conexões. Matos (2011) destaca que o estudo dos territórios-redes é um instrumento mediador relevante para analisar as complexas redes migratórias ao associar movimentos populacionais e mudanças socioespaciais que moldam territórios mais ou menos duráveis nos processos de reterritorialização.

Santos (2008) enfatiza que as redes seriam incompreensíveis se vistas apenas a partir de suas manifestações locais ou regionais. Além do mais, as redes são indispensáveis para entender o movimento de circulação na escala do mundo pelas grandes organizações, já que são, ao mesmo tempo, globais e locais, unas e múltiplas, estável e dinâmica. “As redes são um veículo de um movimento dialético que, de uma parte, ao Mundo opõe território e o lugar; e, de outra parte, confronta o lugar com o território tomado como um todo”. (SANTOS, 2008, p. 270).

Sendo assim, é consenso entre as concepções trabalhadas pelos autores que as redes se configuram como elementos mutáveis, que em todo momento se readaptam a uma nova configuração das suas formas, para atender as novas e constantes mudanças em que a sociedade está passando (CORRÊA (2001; 2012); DIAS, 2007; HAESBAERT, 2007; SANTOS, 2008).

### **3- Redes de Políticas Públicas como instrumentos de análise**

Essa corrente ganha vigor a partir do final da década de 1970, quando a caracterização das estruturas de interação nos distintos setores de políticas se constituirá num trabalho empírico, que deverá atender a aspectos observáveis das relações entre os participantes de cada setor (REAL DATO, 2005).

Marques (2013) enfatiza que a análise de processos de produção de políticas públicas tem demonstrado que essas não são geradas de forma isolada, mas sim, por diferentes atores sociais, o que torna central o estudo da coordenação entre eles e de outros atores sociais numa determinada situação específica. Já para Massadier (2006) a noção de redes de ação pública distingue das demais, pois a relação com o Estado não é exclusiva de uma organização, e sim por atores que se entranham nos interstícios das instituições.

Marques (2003), em estudo anterior, aponta que as políticas públicas são definidas pela interação entre atores nos ambientes institucionais e relacionais inerentes às comunidades políticas. As dinâmicas políticas como resultado dessas interações são amplamente influenciadas por legados, uma vez que o ambiente institucional, as redes e a própria política pública são construídas historicamente. Tais legados funcionam como estruturas (econômica, relacional, institucional e espacial) que definem instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos, tornando alguns desses mais capazes de valer dos seus interesses do que outros. Embora, existem desproporções entre os atores e os resultados desses conflitos, são contingentes, ou seja, não predeterminados.

Marques (2013) aponta que o pioneiro nessa formulação foi Hecló (1978), na qual foi denominada de “*issue networks*”, ou rede temática. A análise das redes é uma perspectiva teórica e metodológica que leva em conta os padrões de relação entre as entidades sociais envolvidas com o fenômeno, evidenciando que as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos, ao Estado.

Real Dato (2005) destaca que essa perspectiva foi introduzida nas políticas federais estadunidenses para dar conta de explicar o grande número de atores que gravitam em torno das políticas públicas. Além disso, nenhum dos atores envolvidos conseguirá o controle total dos recursos envolvidos numa política, pois, o papel dos interesses econômicos é tão importante como os compromissos ideológicos ou mesmos emocionais.

Massadier (2006) destaca que é preciso considerar o número de interesses em competição, na maioria das vezes fragmentos na medida em que os canais de participação são ampliados, tornando o ambiente institucional menos elitista. Redes paralelas também se formam uma vez que o interesse coletivo, pode se tornar um conjunto de interesse. Já para Real Dato (2005), juntamente com o grande número de atores existe uma grande variedade de compromissos ou dependência mútua entre os participantes, os quais movem-se constantemente dentro e fora ou mesmo entre as redes resultantes.

Todavia, Marques (2013) aponta que os teóricos dessa corrente no país têm dado destaque exclusivo aos atores institucionais e as relações formais e institucionalizadas, desconsiderando, portanto, elementos importantes como “mobilização e viés” e “conflitos latentes”. Para o autor, a análise de redes evidencia um conjunto de ferramentas e métodos para investigar os mais diversos padrões de relações presentes nas situações sociais, embora existam conformações distintas a depender dos casos. Essas conformações configuram a produção de diversos “tecidos relacionais de Estado”, com relevantes consequências para a produção de políticas em cada localidade.

Romano (2009) aponta que num cenário em que o Estado tem se tornado mais modesto e fragmentário e tem limitado sua capacidade de definir e implementar políticas, a multiplicação de atores nas políticas coloca o desafio de analisar a ação pública em termos da ação coletiva. Esse autor com base em Le Galès (1995), enfatiza que as redes de políticas públicas se constituem numa resposta, principalmente em termos metodológicas, para analisar as interações entre os diferentes agentes do Estado e os grupos de interesse.

Essa abordagem sugere alterações no modo de olhar as políticas, ao focalizar a base (*bottom up*) e não o alto (*top down*). Nesse sentido, a ação pública deixa de ser concebida como um encadeamento linear de sequências, para ser o produto das interações múltiplas entre diversos atores e foca a atenção na implementação, as redes recuperam atores pertinentes, suas estratégias, interesses, representações e constrangimentos para compreender a política pública. O ciclo político é um instrumento analítico importante para observar a dinâmica processual das políticas públicas, as relações entre os atores e as modificações na composição da rede ao longo da política.

Real Dato (2005) enfatiza três perspectivas básicas no desafio de analisar as redes de políticas públicas: i) utilização metafórica do conceito de “rede de políticas”, concebido como uma ferramenta de explicação das políticas públicas, e por generalização de tipologias tem sido utilizado de forma não tão clara que acaba por atrapalhar as principais dimensões das estruturas de interação; ii) um plano de forma de coordenação societal, como um tipo de governança alternativa à hierarquia do mercado;

e, iii) análise estrutural mediante técnicas estatísticas e sociométricas, pautando a interação existente entre os atores componentes das redes.

Existem também críticas a essa abordagem, entre as quais: que processos conduzem que determinadas regras prevaleçam sobre outras? Quais fatores favorecem a entrada nas redes de novos atores? Ou mesmo, até que ponto as estruturas de interação podem permanecer impermeáveis às influências externas, ou mesmo de outras redes políticas? Em que medida as políticas públicas podem explicar-se em função das propriedades estruturais das redes? (REAL DATO, 2005).

Massadier (2006) também pontua que a dimensão do conflito das relações sociais nesse tipo de análise praticamente desaparece, uma vez que o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre os membros, que dão visibilidade a um projeto particular.

Real Dato (2005) destaca que são diferentes atores nas sociedades capitalistas avançadas que desempenham papéis distintos no processo de construção das políticas públicas, tendo esse papel ativo ou passivo, sendo representantes ou representados por indivíduos e organizações:

Dessa forma, as redes de ação pública podem transcender as instituições e a separação público-privada, organizações públicas (serviços e órgãos) e privadas (conselhos deliberativos, empresas e associações). Outro ponto é que as redes permitem a articulação entre várias “ordens sociais locais”, mesmo que sua eficácia seja apenas endógena (MASSADIER, 2006).

Nesse sentido, Real Dato (2005) propõe uma tipologia, efetuando uma divisão entre atores governamentais e não governamentais:

Os atores governamentais são todos aqueles que dentro de uma estrutura administrativa do Estado se constituem em instâncias depositárias de poder público e tomam decisões que implicam em um exercício político formal nos diferentes níveis (nacional, regional, local, supraestatal). Esses atores, além das competências formalmente outorgadas, também podem utilizar-se de outros recursos distintos a seus cargos para influenciar em qualquer decisão política (REAL DATO, 2005).

Já os atores não governamentais são aqueles que atuam no processo das políticas públicas e que não são entes privados no sentido “estrito”, mas que formam parte do núcleo administrativo do Estado donde se deposita o poder público (REAL DATO, 2005).

Outro ponto salientado por Real Dato (2005) refere-se que as políticas públicas são antes de tudo, construções sociais, portanto, implicam numa interpretação dos atores envolvidos. Dessa forma, no estudo das políticas públicas é crucial para o analista não somente pondere sobre os fatos em si, mas também o conjunto de ideias e de suposições que as organizam.

Aponta também que o envolvimento dos indivíduos nas políticas públicas não é um processo linear. A confluência dos participantes, por meio de seus recursos e preferências, gera estruturas de interação que vão influir decisivamente no processo político.

Dessa forma, pretendemos pautar nosso trabalho na perspectiva das análises das redes de políticas públicas. Dessa forma, entendemos que os programas de compra da agricultura familiar podem alcançar efeitos territoriais mais satisfatórios quando os sujeitos envolvidos (sociedade civil organizada, gestores públicos e burocratas) se envolvem e constroem determinados elos ou laços para execução dos mercados institucionais.

### **3.1- Redes dos Mercados Institucionais na região de Dracena**

A região de Dracena, também conhecida como Nova Alta Paulista, em virtude do seu processo de formação, está situada na porção oeste do Estado de São Paulo, integrando, de acordo com a regionalização da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), o Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena, conforme representado no mapa 1.

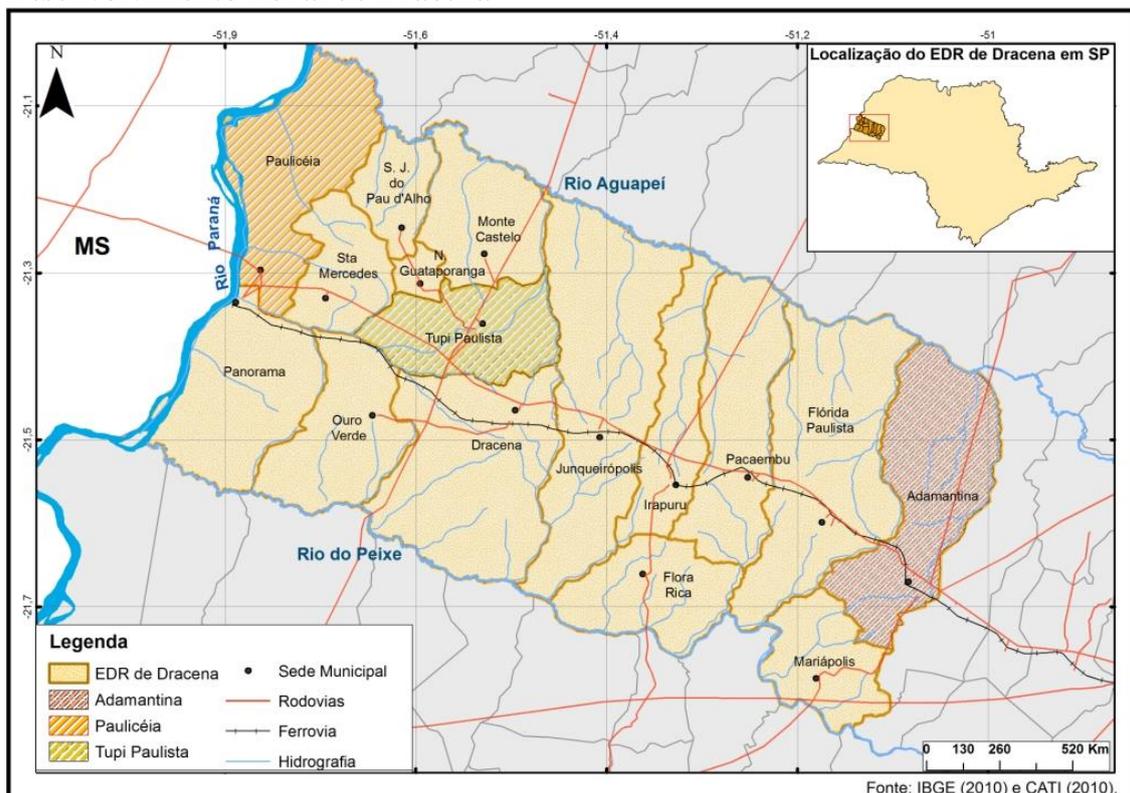
Deve-se destacar que nas primeiras décadas da colonização, a economia da região teve como base fundamental a cafeicultura. Essa atividade econômica se manteve expressiva na região de Dracena até o final dos anos de 1970 quando, a partir deste período, ocorreu um declínio da sua produção, levando à descapitalização dos produtores – sobretudo dos pequenos - e a ampliação do êxodo rural.

No contexto atual, no setor agropecuário da região de Dracena verificamos, de modo geral, o destaque para a lavoura da cana-de-açúcar e para as pastagens com plantel bovino de corte nas médias e grandes propriedades; fruticultura, horticultura, olericultura e pecuária leiteira nas pequenas propriedades rurais.

Dessa forma, acredita-se que o acesso às políticas públicas por parte dos agricultores familiares possa viabilizar sua permanência no espaço rural, e contribuir para assegurar a manutenção e o fortalecimento desses produtores e de suas famílias no espaço rural.

Marques (2013) enfatiza que a análise de processos de produção de políticas públicas tem demonstrado que essas não são geradas de forma isolada, mas sim, por diferentes atores sociais, o que torna central o estudo da coordenação entre eles e de outros atores sociais numa determinada situação específica. Já para Massadier (2006) a noção de redes de ação pública distingue das demais, pois a relação com o Estado não é exclusiva de uma organização, e sim por atores que se entranham nos interstícios das instituições.

**Mapa 1- Localização dos Municípios que integram o Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena**



**Organização: Fernando Veloso.**

Nas ciências sociais, de acordo com Marteleto e Silva (2004), as redes geralmente indicam os movimentos fragilmente institucionalizados e sua criação e perpetuação está associada à consolidação e desenvolvimento das atividades dos indivíduos. As redes surgem a partir da tomada de consciência sobre algum problema vivenciado por uma ou mais comunidades ou a partir de situações de mobilização mais amplas. Com as redes, criam-se formas institucionais próprias associadas aos direitos, responsabilidades e tomadas de decisão. Proporcionam relações com outras esferas, além do espaço comunitário e operam como mediadoras entre a sociedade e o Estado.

No contexto atual (2016) o PAA é operacionalizado por meio de seis modalidades: Doação Simultânea; Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Os limites anuais por DAP/produtor variam de R\$ 6,5 mil reais a 20 mil reais, dependendo da modalidade, com exceção do PAA-Leite, cujos valores (R\$ 4,0 mil reais) são semestrais.

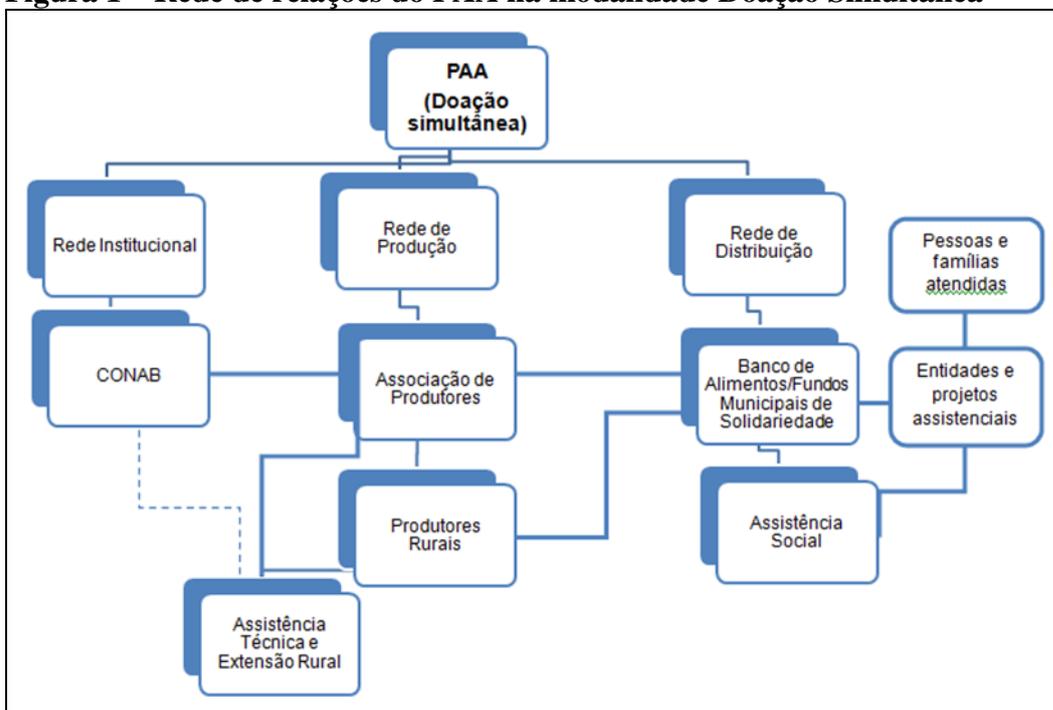
A modalidade do PAA executada prioritariamente na região da Nova Alta Paulista é a Compra para Doação Simultânea, operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB regional São Paulo<sup>5</sup>.

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

Dessa forma, identificamos, de forma preliminar, três redes no funcionamento do PAA na modalidade Doação Simultânea: i) rede de organização e de produção; ii) rede de distribuição; e iii) rede institucional, conforme destacado na figura 1.

Um dos principais desafios do programa sempre foi a questão da distribuição dos produtos, a fim de beneficiar as entidades, famílias e pessoas que realmente estão em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Como a gestão é descentralizada, nos primeiros projetos cabia aos agricultores e as associações entrarem em contato com as entidades, projetos assistenciais de igrejas, associações de moradores de bairro, creches, asilos, hospitais e colocá-los na proposta para receber os produtos.

**Figura 1 – Rede de relações do PAA na modalidade Doação Simultânea**



**Elaboração e Organização: Fernando Veloso (2015).**

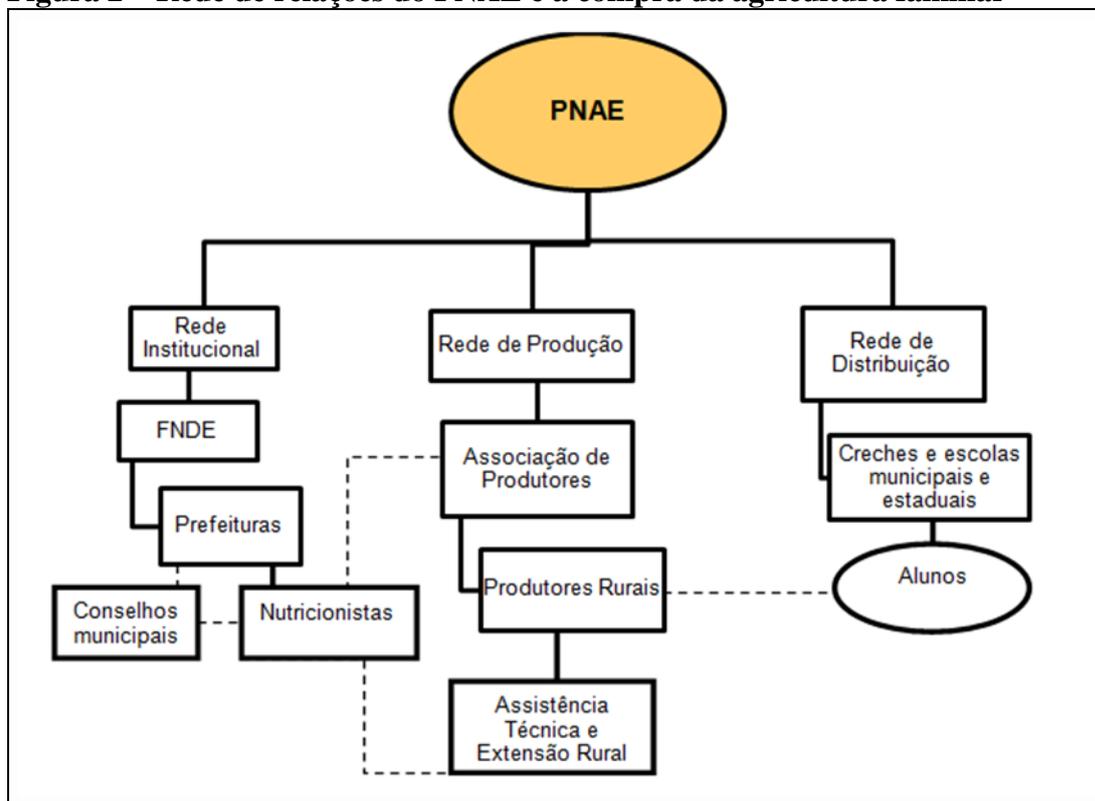
Como no caso do PAA, para o funcionamento do PNAE para a compra dos agricultores familiares é necessário também a articulação em rede, conforme destacado na figura 2.

Nessa rede, além do poder público municipal, setor responsável pelas compras municipais, vontade política do executivo municipal para poder realizar as compras dos

<sup>5</sup> No âmbito estadual tem ocorrido cortes no aporte do programa na modalidade Compra para Doação Simultânea, de 95,4 milhões de reais no ano de 2014 para 50,3 milhões em 2015, redução de 47,3% no volume de recursos.

agricultores familiares, envolve as nutricionistas que se constituem no elo de ligação entre burocratas, agricultores, associações, extensionistas rurais e merenda escolar.

**Figura 2 – Rede de relações do PNAE e a compra da agricultura familiar**



**Organização: Fernando Veloso (2015).**

Schneider (2009) aponta que, por força da pressão política e do amadurecimento institucional, os atores sociais do meio rural brasileiro vêm demonstrando capacidade de resistência e oposição às formas de dominação e exploração hegemônicas. A importância cresce na medida em que se amplia no país o interesse pela diversidade de formas de ser da agricultura familiar, além do seu papel num projeto de mudança social e política no espaço rural.

O desenvolvimento da produção agropecuária a partir das condições socioambientais e nos repertórios culturais específicos de cada localidade poderia ser visto como práticas de desenvolvimento endógeno que funcionam como estratégias de resistência à integração passiva nos termos da agricultura convencional (especializada e de larga escala), visando redução da dependência, tanto em relação aos insumos e saberes externos, tanto como ao tipo de vinculação social e política da produção (NORDER, 2009).

Norder (2009) salienta que os impactos locais do fortalecimento de diferentes práticas locais-endógenas e da formação de um patrimônio produtivo da agricultura familiar proporciona: i) o impacto da difusão de novas redes sócio-técnicas que permitem articulações institucionais locais que envolvam agricultores, agências de extensão e assistência técnica; agentes do mercado e do Estado; organizações da sociedade civil; de consumidores; ii) redefinição do protagonismo dos agricultores pelas agências de assistência técnica e extensão rural por meio da valorização de saberes e experimentações locais; iii) maior ênfase para o crédito de médio e longo prazo ao invés do crédito de custeio que é vinculado a aquisição mercantil de recursos de curto ciclo de produção; e, iv) forma de organização dos agricultores com novos vínculos

institucionais, que não teriam exclusivamente o modelo das grandes cooperativas voltadas para a obtenção de crédito governamental, aquisição de insumos ou para comercializar resultados da produção.

Radomsky (2009) enfatiza que, mesmo com o avanço das relações tipicamente capitalistas no meio rural, em certas regiões, os agricultores têm se utilizado de estratégias de reprodução social que se fundamentam em relações não-mercantis. Tem se organizado por meio de práticas de reciprocidade e relações de proximidade entre as pessoas que se constituem redes sociais para regulação das ações nos contextos sociais em que estão inseridos. Nesse sentido “são rede de relações que combinam trabalho, produção e reciprocidade” (p. 122).

O desenvolvimento do trabalho de campo nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista possibilitou averiguar de forma concreta os efeitos territoriais do PAA e do PNAE na região pesquisada. Da mesma forma, também mostrou que esses efeitos acontecem de forma distinta nos três municípios analisados, seja pelas particularidades ou pelas ações dos agentes locais, agricultores e associações que atuam no desenvolvimento dos projetos.

Assim, observamos que quando os agentes locais dialogam, atuam em rede, o projeto é mais bem executado, beneficiando não apenas todos os componentes da rede, mas extrapolando para o comércio local e instituições de outros municípios, e quando as ações são desarticuladas ou desconexas, as dificuldades aparecem. Ou seja, para os programas do PAA e PNAE terem êxito neste ou naquele município, não depende apenas do agricultor familiar, da Associação ou do responsável pela Casa da Agricultura/ITESP/INCRA, mas de todos os sujeitos e atores sociais diretamente envolvidos.

Por isso, o trabalho de campo foi importante, pois, a partir do momento que passamos a visitar os municípios, conversar com os agentes locais, os produtores rurais, representantes das entidades e famílias beneficiadas, tivemos parâmetro para analisar e apreender como esses programas têm se desenvolvido nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista. Dessa forma, verificar quais são as principais dificuldades e os desafios de cada associação e cada município, quanto à execução e distribuição dos produtos.

De modo geral, foi relatado pelos agricultores familiares do município de Tupi Paulista que iniciaram a comercialização entre os anos de 2007 e 2008, enquanto que os produtores do município de Adamantina começaram a entregar entre os anos de 2009 e 2010. Já os produtores rurais de Paulicéia iniciaram a entrega entre os anos de 2009 e 2010.

No que se refere aos primeiros contatos e conhecimentos com tais mercados, observamos que essa proximidade aconteceu tanto por meio dos órgãos de extensão rural (técnicos da Casa da Agricultura, INCRA e ITESP) quanto das associações de produtores.

Nesse caso, podemos destacar a importância da rede, a partir das relações estabelecidas entre técnico de extensão rural, presidentes de associações e produtores, que se organizaram para poder participar dos mercados institucionais.

No município de Paulicéia, os agricultores familiares do município de Paulicéia têm entregado junto ao PAA: alface, couve, cheiro verde, almeirão, chicória, tomate cereja, cenoura, jiló, quiabo, entre outros. Também observamos que a maioria produz mandioca, abobora e batata doce e o feijão catador. Entre as frutas destacam-se uva, laranja, limão, coco, banana, mamão, manga, poncã, graviola, melancia e melão

Quanto à variedade dos produtos cultivados para o PAA no município de Tupi Paulista, notamos que os agricultores têm investido em frutas, legumes e verduras. Com

relação às verduras e legumes foram relatados: alface, almeirão, chicória, cheiro verde, rúcula, couve-flor, repolho, vagem, pimentão, rabanete, berinjela e pepino. No caso das frutas, os produtores estão entregando uva, carambola, mamão, manga, banana, melancia e maracujá. Entre os agricultores familiares de Tupi Paulista, também se destaca outros produtos além das verduras e legumes, como abóbora, mandioca, feijão catador, queijo, doce de leite<sup>6</sup>.

No que se refere aos produtos produzidos para os mercados institucionais, notamos que os agricultores do município de Adamantina também têm ampliado a variedade de frutas, legumes, hortaliças etc. Entre os legumes e as verduras entregues pelos produtores das associações visitadas, destaca-se: brócolis, agrião, beterraba, cenoura, rúcula, repolho, quiabo, chuchu, rabanete, tomate, tomate cereja, couve flor, além dos mais comuns (alface, almeirão, couve, cheiro verde etc.)

Os produtores de Adamantina também têm produzido uma variedade de frutas que são entregues tanto no PAA quanto no PNAE, entre as quais se destacam: goiaba, poncã, tangerina, melancia, maracujá, coco, mamão, banana, abacate. Além das frutas, legumes e hortaliças, os associados de Adamantina também entregam milho verde, mandioca, abóbora e batata doce. Cabe destacar, que também ocorre a entrega da polpa de fruta (acerola e maracujá) e bebidas láctea.

#### **4- Considerações Finais**

Os mercados institucionais, principalmente no caso do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA tem mostrado avanços significativos ganhando até mesmo projeção internacional e tem despertado o interesse de países da América Latina e Caribe e tem tido experiência pioneiras nos países africanos.

Ao priorizar a compra dos agricultores familiares estimula a produção de gêneros alimentícios e dinamiza a economia local. No mesmo patamar visa a segurança alimentar e nutricional, pois auxilia com as doações de gêneros alimentícios para as entidades e famílias em vulnerabilidade social nos municípios que contam com convênios na modalidade Compra para Doação Simultânea.

Dessa forma, as entrevistas com os responsáveis das associações nos municípios pesquisados, apresentaram situações bem distintas, de articulação ou não, desde a montagem da proposta ou na sua execução, demonstrando que não existe modelo ideal, sendo que cada associação, agricultores familiares, extensão rural, nutricionistas Setor de Assistência Social, representantes de entidades e do poder público municipal, tem suas particularidades e desafios na efetivação do programa executado pela CONAB e do PNAE.

Assim, verificamos que quando os agentes locais dialogam, atuam em rede (produção, organização e distribuição), o projeto é mais bem executado, beneficiando não apenas todos os componentes da rede, mas extrapolando para o comércio local e instituições de outros municípios, e quando as ações são desarticuladas ou desconexas, as dificuldades aparecem.

Desse modo, quando comparamos a participação no PAA com o PNAE, percebemos que apenas a minoria participa do programa da merenda escolar. Para os

---

<sup>6</sup> Com relação ao queijo e o doce de leite, os agricultores ressaltaram que tais produtos foram entregues apenas nas primeiras propostas, pois posteriormente foram proibidas devido à falta de adequação a legislação sanitária. Nesse caso, eles lamentaram, pois, além de ser uma oportunidade a mais de produto a ser comercializado, também tinham a contrapartida das pessoas que recebiam os produtos, sempre recordando dos mesmos.

entrevistados, o PNAE é muito exigente em termos de qualidade e regularidade, o que dificulta o acesso para os demais produtores, tornando o programa bastante seletivo.

Todavia, os cortes orçamentários no PAA, que tem ocorrido desde o ano de 2015, já são visíveis nos municípios da região de Dracena. Esse fato preocupa principalmente associações de produtores rurais e agricultores que ficam sem essa alternativa de venda, via mercado institucional. Mas, o outro elo, as instituições e famílias beneficiárias também são afetadas, pois aqueles que se habituaram receber os produtos dos agricultores familiares estão sendo desamparados no momento de crise econômica ou mesmo na mudança de prioridade da agenda governamental.

Embora, existem problemas na operacionalização nos municípios pesquisados os resultados dos mercados institucionais se mostram satisfatórios. Em contrapartida aos problemas ainda existentes na execução do PAA informados pelos agricultores familiares e gestores nos três municípios, as famílias que recebem os produtos do PAA, e as nutricionistas no caso do PNAE destacaram a sua importância.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. **Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)**. Transparência Pública do PAA. Disponível em: <<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>> acesso em 10 maio de 2015.

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

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)**. PAA DATA. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)> acesso em 10 de junho de 2014.

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

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Revista Cidades** (Presidente Prudente), v. 9, p. 199-218, 2012.

DIAS, L. C. Os sentidos da Rede: notas para a discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. S. (org.) **Redes sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 11-28.

DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E; GOMES, P.C. da; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 141-162.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 400 p.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. Annablume, 2003. 231p.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49. 2004.

MASSADIER, G. Redes de Políticas Públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Volume 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006, p. 167-186.

NORDER, L. A. C. Mercantilização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da agricultura familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. p. 59-84.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática. 1993.

RADOMSKY, G. W. Reciprocidade, redes sociais e desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da agricultura familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. p. 107-136.

REAL DATO, J. Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. In: PÉREZ SÁNCHEZ, M. **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2005, p. 77-107.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.

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

SÃO PAULO (Estado). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. **Informações Municipais**. 2011. Disponível em <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/>>: acessado em 10 jun. de 2010

SCHNEIDER, S. (org.) **A diversidade da agricultura familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

SILVA, J. G. da, BELIK, W., TAKAGY, M. Para os críticos do Fome Zero. In: GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M.E., FRANÇA, C.G. **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília (DF): MDA, 2010, p. 39-52.

SOUZA, M. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.