



OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO EDR DE DRACENA – SP

THE RURAL PROGRAMS FOR DEVELOPMENT IN THE EDR OF DRACENA – SP

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN LA EDR DE DRACENA - SP

Carlos de Castro Neves Neto

Pós-Doutorando em Geografia na FCT/UNESP, bolsista PNPd/CAPES

E-mail: netocastroneves@gmail.com

Rosângela Aparecida Medeiros Hespagnol

Professora do Departamento de Geografia da FCT/UNESP

E-mail: medeiroshespagnol@gmail.com

RESUMO

O trabalho tem como objetivo discutir os programas de apoio à agricultura familiar executados nos dezesseis municípios que fazem parte do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Dracena – SP. Serão analisados três programas de desenvolvimento rural executados no EDR de Dracena: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e dois programas implementados pelo Governo do Estado de São Paulo: o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – Acesso ao Mercado e o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). Todos esses programas são voltados para a agricultura familiar e buscam fortalecer esse segmento de agricultores. Como procedimentos metodológicos, realizamos entrevistas com agrônomos da CATI, nutricionistas, diretora de penitenciária e presidentes de associações de produtores rurais, além de levantamento bibliográfico sobre o tema e análise dos manuais dos programas.

Palavras-chave: agricultura familiar; segurança alimentar; Estado.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the programs for support of family farming implemented in sixteen municipalities making up the Rural Development Office (EDR) of Dracena – SP. Will be analyzed three programs for rural development implemented in the EDR of Dracena: the National School Feeding Program (PNAE), and two programs implemented by the State Government of São Paulo: the Sustainable Rural Development Project – Microbacias II – Market Access and the São Paulo Program for Agriculture of Social Interest (PPAIS). These programs are direct toward family farming and aim at strengthening this segment of farmers. As methodological procedures, we conducted interviews with CATI agronomists, nutritionists, the prison director, and presidents of farmers' associations, as well as a survey of literature on the subject and an analysis of the program manuals.

Keywords: family farming; food security; State.

RESUMEN

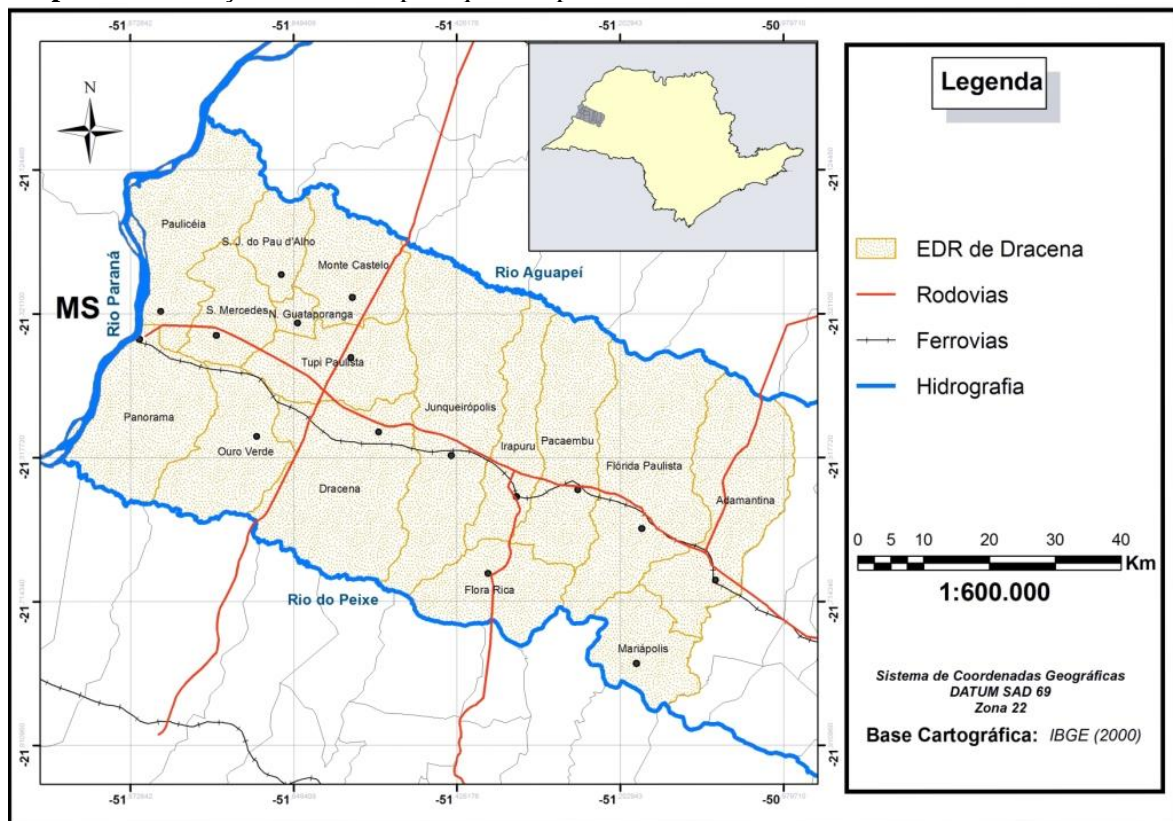
El trabajo tiene como objetivo discutir los programas de apoyo a la agricultura familiar llevados a cabo en dieciséis municipios que forman parte de la Oficina de Desarrollo Rural (EDR) en Dracena - SP. Analizaremos tres programas de desarrollo rural aplicadas en EDR Dracena: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), y dos programas implementadas por el Gobierno del Estado de São Paulo: Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible - Microcuencas II - Acceso al Mercado y el Programa Paulista Agricultura de Interés Social (PPAIS). Todos esos programas están dirigidos hacia la agricultura familiar y buscan fortalecer este segmento de agricultores. Como procedimientos metodológicos, se realizaron entrevistas con agrónomos de la CATI, nutricionistas, director de la prisión y presidente de las asociaciones de productores rurales, así como levantamiento bibliográfico sobre la temática y el análisis de los manuales de los programas.

Palabras clave: agricultura familiar; seguridad alimentaria; Estado.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como principal objetivo discutir as políticas públicas de desenvolvimento rural que atuam em prol da agricultura familiar no Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena (EDR). O EDR de Dracena é composto por 16 pequenos municípios (Mapa 1), que têm nas atividades agrícola e pecuária uma importante fonte de renda para os agricultores familiares. A pesquisa de campo foi realizada nos municípios de Adamantina, Dracena e Tupi Paulista por apresentarem associações de produtores rurais envolvidas com políticas de desenvolvimento rural.

Mapa 1: Localização dos municípios que compõem o EDR¹ de Dracena



Para compreender a atuação do Estado (em nível federal e estadual) nos municípios que fazem parte do EDR de Dracena, o artigo foi dividido em duas partes. Na primeira parte discutiremos os programas executados pelo Governo do Estado de São Paulo, com destaque para o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao Mercado e o Programa

¹ A regionalização em EDRs foi elaborada pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão subordinado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que dividiu o Estado de São Paulo em 40 escritórios de desenvolvimento rural.



Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS. Não obstante haja diferenças substanciais entre essas duas políticas públicas estaduais, elas têm em comum o objetivo de fortalecer a agricultura familiar no Estado de São Paulo.

Na segunda parte do texto será discutido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essa política pública tem um duplo papel, seja no fortalecimento do agricultor familiar, que recebe um preço justo pela sua produção, seja na diminuição da fome, já que esses alimentos comprados pelo Governo Federal são destinados as crianças em idade escolar.

Entre os procedimentos metodológicos adotados no trabalho estão: levantamento de dados secundários em *sites* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI); entrevistas com engenheiros agrônomos da CATI dos municípios de Dracena e de Tupi Paulista, órgão responsável pelas políticas de desenvolvimento rural no Estado de São Paulo; nutricionista da Prefeitura municipal de Dracena, com o intuito de saber a qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares e o andamento do PNAE nesse município; com a diretora da penitenciária feminina de Tupi Paulista, com o objetivo de averiguar o funcionamento do PPAIS, que tem nas penitenciárias a maior parceira do programa; e com presidentes de associações de produtores rurais dos municípios de Dracena e Adamantina, que participam dos programas de compra coletiva.

2 A ATUAÇÃO DO PROJETO MICROBACIAS II E DO PPAIS NO EDR DE DRACENA

O projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável Microbacias II – Acesso ao mercado foi lançado no final de 2011 com o objetivo de fortalecer a comercialização dos produtos da agricultura familiar, inserindo esse segmento de produtores no mercado. Esta política pública é financiada pelo Governo do Estado de São Paulo e pelo Banco Mundial. O projeto é voltado às associações de produtores rurais e cooperativas, que devem elaborar um plano de negócios para conseguir os recursos. O valor total desta política pública é de US\$ 130,00 milhões, sendo US\$ 78,00 milhões subsidiado pelo Banco Mundial e US\$ 52,00 milhões de contrapartida do governo estadual (SÃO PAULO, 2010).

O Microbacias II vem sendo implementado, no período 2011 – 2017, pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por intermédio da CATI, e pela Secretaria do Meio Ambiente, por intermédio da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN). O objetivo principal desta política pública estadual é fomentar o desenvolvimento rural sustentável no Estado de São Paulo, elevando as oportunidades de emprego e de renda, assim como incentivar a recuperação/preservação dos recursos naturais. Entre outros objetivos do projeto estão: elevar a

produtividade e a qualidade dos produtos; integrar melhores práticas de manejo do solo e da água e sistemas de produção mais competitivos e sustentáveis; fortalecer as organizações coletivas rurais (associações, cooperativas), para que os agricultores familiares possam comercializar a sua produção de forma conjunta e, conseqüentemente, conseguirem melhores preços (SÃO PAULO, 2015).

A primeira edição do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - PEMH (2000 – 2008) priorizou as ações ambientais, como o manejo adequado do solo e da água. O PEMH atendeu aos pequenos produtores rurais (área de até 50 ha), que estivessem organizados em grupos, com a cessão de máquinas, roçadeiras, construção de abastecedouros comunitários e fossas sépticas, assim como fez a doação de mudas para o plantio de mata ciliar, subsidiou o pagamento de horas máquinas para o controle de erosão e voçorocas, e incentivou a conscientização ambiental, com a realização de palestras e a formação dos agentes ambientais (NEVES NETO, 2013).

Como apontam Neves Neto e Clemente (2014), a segunda edição dessa política pública estadual, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II Acesso ao Mercado (2011 – 2015) alterou totalmente o foco do programa, não dando prosseguimento as ações ambientais do PEMH. Houve uma ruptura entre as ações executadas na primeira edição desta política pública para as do Microbacias II, que tem priorizado o mercado e os produtores que estão inseridos num plano de negócios.

Dessa forma, a segunda edição do Programa de Microbacias se apresenta mais seletiva no atendimento aos beneficiários, pois apenas os produtores rurais que participam das cadeias produtivas (café, leite, laranja etc.) podem participar do programa; ou seja, a maior parte dos produtores do Estado de São Paulo, que possui poucos recursos financeiros, não está participando do Microbacias II. Ao contrário do PEMH, que utilizou a microbacia hidrográfica como unidade de intervenção, o novo projeto foca as organizações rurais (associações e cooperativas). A dimensão ambiental, prioridade da primeira edição do programa, não tem tido relevância no Microbacias II, que tem dado maior importância aos aspectos econômicos. Assim, apenas as organizações rurais que já estão inseridas no mercado e/ou possuem condições para se inserir, estão conseguindo elaborar os planos de negócios requerendo recursos do projeto.

Como verificado em pesquisa de campo, este projeto tem tido muita dificuldade em conseguir a adesão dos agricultores familiares. Os motivos para isso são vários: descontinuidade entre a primeira e a segunda edição deste projeto; muitos produtores não estão inseridos em cadeias produtivas, o que os impossibilitam de participarem do projeto; a maioria das associações de



produtores rurais está inoperante; e, falta de diálogo entre os elaboradores desta política pública e o público a que ela se destina (organizações rurais).

Os resultados do Microbacias II obtidos até o fim de 2014 comprovam a dificuldade desta política pública estadual. Nas duas primeiras chamadas públicas ocorridas, em novembro de 2012 e maio de 2013, respectivamente, foram selecionadas em todo o Estado de São Paulo apenas 76 iniciativas de negócios, sendo destinados mais de R\$ 32 milhões em subvenções. O projeto subsidia até 70% do total requerido pela organização rural, sendo que o máximo apoiado é R\$ 800.000,00. A organização rural deve arcar com 30% do valor pedido na proposta apresentada ao Microbacias II. Esta alta porcentagem da contrapartida tem sido outro problema do projeto que tem impossibilitado muitas associações de produtores rurais de participarem.

O EDR de Dracena, que possui 29 associações de produtores rurais e seis cooperativas, teve apenas dez organizações rurais que conseguiram recursos do Microbacias II. Entre os empreendimentos subsidiados pelo projeto a essas organizações rurais estão a implantação de *packing house* e logística de transporte, construção de um centro de recepção de processamento de hortifruti e agroindústria, logística de processamento e criação de logomarca do Café na Associação dos Produtores Rurais de Pacaembu (APRAP)

Não obstante as dificuldades de implementação do Microbacias II no Estado de São Paulo, no EDR de Dracena esta política pública estadual tem possibilitado o fortalecimento de algumas organizações coletivas rurais, sobretudo aquelas que já possuíam uma infraestrutura adequada de funcionamento e que conta com o apoio financeiro da prefeitura municipal. Já as organizações rurais que possuem baixa participação dos associados e/ou cooperados, assim como não possuem o apoio da prefeitura municipal para o seu funcionamento, estão ausentes desta política pública estadual, o que pode acarretar, em último caso, na exclusão dos agricultores desse programa e no fechamento das organizações rurais. Como destaca o agrônomo da Cati de Tupi Paulista, o Microbacias II não foi elaborado para o agricultor pobre e carente, mas, se destina ao produtor capitalizado que já está inserido numa cadeia produtiva e que produza para atender ao mercado².

O outro programa que vem sendo executado pelo Governo do Estado de São Paulo é o Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS), que foi lançado em 2011. Este programa foi criado por meio da Lei 14.591, de 14 de outubro de 2011 e torna o Governo do Estado de São Paulo o principal comprador de produtos da agricultura familiar. Esta Lei determina que o Governo destine, no mínimo, 30% dos recursos à compra de alimentos para a aquisição oriunda da agricultura familiar. O PPAIS tem como principal objetivo fazer do Estado o principal comprador

² Entrevista realizada em 13/08/2014 com o agrônomo do município de Tupi Paulista e responsável pela execução do projeto Microbacias II nesse município.

de alimentos da agricultura familiar, garantindo um preço justo, assim como diminuindo a ação dos atravessadores, que normalmente ficam com a maior parte dos lucros da produção agropecuária.

O agricultor familiar deverá pedir a Declaração de Conformidade ao PPAIS (DCONP), expedida pela CATI e ITESP (assentados), para poder participar das chamadas públicas de credenciamento para aquisição de alimentos e fornecer seus produtos a creches, hospitais, presídios, penitenciárias, asilos, escolas, entre outras instituições. O limite anual é de R\$ 12.000,00 por família participante no programa. Até o momento, são as penitenciárias que estão participando com maior regularidade do PPAIS (SÃO PAULO, 2013).

De acordo com entrevista realizada com o agrônomo da CATI de Tupi Paulista, o PPAIS ainda não decolou porque o programa foi formulado de cima pra baixo (*top-down*), sem consultar as organizações rurais que representam os agricultores e os agrônomos que participam das políticas públicas. É uma política pública bastante “engessada”, cheia de regras, que dificulta a inserção do agricultor. No PPAIS, o agricultor familiar está disputando mercado com as grandes empresas (empresas atacadistas), que normalmente ganham as licitações, o que dificulta a inserção do agricultor familiar no programa.

Outro problema no PPAIS, apontado pelo agrônomo entrevistado, é a falta de diálogo entre a CATI e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), os dois órgãos que estão gerindo o PPAIS. O ITESP pertence à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, já a CATI está subordinada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo. Essas duas secretarias do Estado possuem objetivos diferentes, o que tem dificultado a operacionalização do PPAIS.

No município de Tupi Paulista apenas dois agricultores familiares estão conseguindo participar do PPAIS, um número muito baixo quando comparamos ao número de agricultores familiares que participam de outros programas, como por exemplo, o PNAE.

Confirmando a pouca abrangência do PPAIS entre os produtores da região de Dracena, o agrônomo da CATI do município de Dracena relata que esse programa tem tido muita dificuldade de ser implantado na região³. Em 2014, apenas vinte agricultores familiares da região de Dracena conseguiram a DCONP e estavam autorizados a participar do programa. Para o agrônomo, a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), responsável pela maior parte da compra de alimentos do PPAIS, não tem dialogado com os agricultores familiares, o que tem dificultado a execução do programa.

Outra crítica feita pelo entrevistado é que a SAP não tem cumprido o que determina a lei, ou seja, que no mínimo 30% do total dos recursos repassados sejam adquiridos com alimentos

³ Entrevista realizada dia 20/08/2014, com o engenheiro agrônomo da CATI de Dracena.

provenientes da agricultura familiar. O que tem acontecido é a compra de apenas 30% da quantidade de um único produto. Esse fato foi evidenciado na Penitenciária Feminina de Tupi Paulista, onde a diretora administrativa relatou, em entrevista, que não está cumprindo a legislação porque tem receio de o agricultor familiar não conseguir entregar os alimentos com regularidade⁴. A diretora administrativa da penitenciária de Tupi Paulista aponta que no início do PPAIS muitas pessoas ficaram com medo de os produtores não conseguirem entregar os alimentos no prazo determinado. No entanto, até o momento, os agricultores familiares têm conseguido cumprir o contrato.

Não obstante o objetivo inicial do PPAIS seja bastante interessante, pois fortalece a agricultura familiar, já que 30% dos recursos destinados à compra de alimentos sejam oriundos da agricultura familiar, assim como destina alimentos de qualidade às instituições públicas (Hospitais, Escolas, Universidades etc.), o programa tem enfrentado muito dificuldade na sua execução, seja a baixa adesão dos agricultores familiares, seja o receio das instituições de participarem dessa política pública.

Cabe destacar que poucos são os agricultores familiares que conseguem produzir em grande quantidade e regularidade, fatores essenciais para acessar o programa. Portanto, os poucos resultados positivos do programa e a falta de interesse do produtor em participar do PPAIS são reflexos de uma política pública estadual que foi mal formulada e não vem atendendo aos anseios da agricultura familiar. Outro problema é que o PPAIS não permite a participação das associações de produtores rurais, o que dificulta a execução do programa, pois os produtores devem arcar com todo o custo do frete (transporte) no momento em que entregam a sua produção.

3 A EXECUÇÃO DO PNAE NO EDR DE DRACENA

Outra importante política pública federal, de abrangência do Governo Federal, é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este programa é bastante antigo, sendo idealizado nos anos 1940, durante o governo de Getúlio Vargas, e o seu foco principal é fornecer alimentação escolar para as crianças e jovens do ensino público regular.

A Lei nº 8.913, de 12/7/94, descentralizou os recursos do PNAE, o que permitiu que os estados e municípios comprassem os alimentos necessários as suas escolas, adaptando o cardápio ao hábito alimentar da população local. O repasse dos recursos do Governo Federal para a compra desses alimentos ficou condicionado à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), cujo

⁴ Entrevista realizada com a diretora da administrativa da penitenciária feminina de Tupi Paulista em 13/08/2014.

papel seria fiscalizar a aplicação dos recursos do Governo Federal na alimentação das crianças, assim como ajudar na elaboração dos cardápios.

Durante o governo do presidente Lula, foi aprovada a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 que estendeu o PNAE para todos os alunos do ensino infantil, educação fundamental, ensino médio, garantindo que, ao menos, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam destinados para a compra de alimentos da agricultura familiar. Os alunos que frequentam o atendimento Educacional Especializado, a Educação de Jovens e Adultos semipresenciais e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral passaram a ser atendidos pelo PNAE em 2013.

Os produtores que quiserem participar do PNAE devem atender aos requisitos dos grupos A, B, C, D do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e estarem organizados coletivamente. Também é obrigatória a posse da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A lei nº 11.947 abriu um importante mercado institucional para a agricultura familiar, que pode vender até o limite máximo de R\$ 20.000,000 por DAP/ano ao PNAE. Dessa forma, o produtor tem mais um mercado institucional (Estado) para comercializar a sua produção, podendo diminuir e até cessar a sua dependência do atravessador, que acabava pagando um preço bem abaixo do mercado ao agricultor familiar.

O PNAE se constitui num exemplo de continuidade em políticas públicas, pois não se alterou o seu foco principal que é oferecer alimentos de qualidade aos alunos matriculados na rede pública. Inicialmente, essa política teve um foco assistencialista, depois focou na descentralização das ações, passando a ter um discurso democratizante. Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política de Estado, que foi se adaptando as especificidades espaciais e temporais da realidade brasileira (ÁVILA; CALDAS, 2013).

A tabela 1 destaca os valores transferidos do FNDE aos 16 municípios que fazem parte do EDR de Dracena, as aquisições da agricultura familiar e a porcentagem de compra do PNAE da agricultura familiar. Alguns municípios, como Dracena e Santa Mercedes não cumpriram a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, não destinando, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE a compra de produtos da agricultura familiar no ano de 2014. Já os municípios de Adamantina e de Ouro Verde, destinaram 78,5% e 60,36%, respectivamente, dos recursos do PNAE à aquisição de produtos da agricultura familiar.

Em entrevista com a nutricionista de Dracena para saber os motivos que levaram à queda do percentual de compra de produtos da agricultura familiar no município, a entrevistada ressalta que o



município vem cumprindo a legislação e que os dados do FNDE estão errados⁵. A nutricionista da prefeitura municipal de Santa Mercedes também não concordou com os dados apresentados pelo FNDE, e apontou que o município adquire alimentos dos agricultores familiares participantes da Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD), do município de Dracena, já que em Santa Mercedes não há organizações coletivas rurais aptas a participar do PNAE⁶.

Outra informação interessante da tabela 1 é que, em 10 municípios do EDR, houve diminuição nos valores repassados pelo FNDE ao PNAE quando comparado os anos de 2013 e 2014. No município de Adamantina houve queda de 18,26% no repasse em 2014 em relação a 2013. De acordo com a nutricionista desse município, essa redução no repasse foi ocasionada pela crise financeira que o país passa e que se refletiu na diminuição dos recursos obtidos pela municipalidade por meio do Fundo de Participação dos Municípios. Em virtude dessa redução dos recursos, a nutricionista informou que teve de mudar o cardápio, diminuindo a quantidade de dias em que há o oferecimento de frutas e verduras na merenda escolar⁷. Já em seis municípios houve aumento nos valores repassados do FNDE ao PNAE entre 2013 e 2014. Destaca – se o município de Pauliceia, com aumento de 32,5% nos valores do PNAE em 2014, quando comparado com 2013.

Tabela 1: Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE no EDR de Dracena em 2013 e 2014 (R\$)

Municípios	2013			2014		
	Transferência PNAE	Aquisições agricultura familiar	Percentual (%)	Transferência PNAE	Aquisições agricultura familiar	Percentual (%)
Adamantina	498.380,00	318.848,37	63,98	407.376,00	319.878,80	78,5
Dracena	768.120,00	324.869,75	42,29	791.264,00	207.939,33	26,2
Flora Rica	29.220,00	8.794,85	30,10	25.392,00	8.640,03	34,03
Flórida Paulista	170.000,00	46.547,50	27,38	142.268,80	45.581,86	32,04
Irapuru	88.300,00	16.798,01	19,02	72.054,40	29.005,43	40,25
Junqueirópolis	357.420,00	-	0,00	325.102,80	145.264,40	44,68
Mariápolis	43.938,00	-	0,00	46.272,00	12.780,26	27,62
Monte Castelo	61.220,00	49.814,11	81,37	75.528,00	32.730,37	43,34
Nova Guataporanga	34.920,00	5.066,03	14,51	41.166,00	15.164,13	36,84
Ouro Verde	126.900,00	42.699,98	33,65	113.904,00	68.751,83	60,36
Pacaembu	151.600,00	57.562,95	37,97	136.403,20	69.583,52	51,01
Panorama	243.120,00	64.339,03	26,46	258.444,00	58.086,18	22,48
Paulicéia	124.820,00	47.692,10	38,21	184.932,00	72.551,13	39,23
Santa Mercedes	59.340,00	17.673,48	29,78	37.898,00	-	0,00
São João do Pau d'Alho	35.880,00	31.111,13	86,71	33.948,00	18.347,66	54,05
Tupi Paulista	166.100,00	47.573,06	28,64	165.456,00	56.571,98	34,19
Total	2.959.278	1.031.817		2.857.409	1.160.877	

Fonte: FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>, acesso em 04/04/2016. Dados não disponíveis.

⁵ Entrevista com a nutricionista da prefeitura municipal de Dracena em 16/03/2016.

⁶ Entrevista com a nutricionista do município de Santa Mercedes em 23/03/2016.

⁷ Entrevista com a nutricionista do município de Adamantina em 29/03/2016.

No ano de 2014, 34.994 alunos foram atendidos pelo PNAE nos 16 municípios do EDR de Dracena, conforme se apresenta na tabela 2. Um dado interessante é que esse número de alunos presente em todo o EDR de Dracena em 2014 é 0,93% menor do que os presentes em 2010 (35.321). Dentre os fatores que podem explicar essa ligeira diminuição do número de alunos nos municípios desse EDR está a redução do número de filhos por família e a mudança da população para outras regiões do país.

Os municípios de Dracena e Adamantina, com 8.013 e 6.399 alunos, respectivamente, apresentam a maior quantidade de crianças atendidas pelo programa. Já os municípios de Flora Rica e São João do Pau d' Alho, com 368 e 406 alunos, respectivamente, são os que possuem menos estudantes beneficiados pelo PNAE.

Tabela 2: Número de alunos beneficiados pelo PNAE nos municípios do EDR de Dracena (2005 – 2014)

Municípios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Adamantina	4.813	4.658	4.621	4.566	6.643	6.607	6.726	6.346	6.495	6.399
Dracena	6.187	6.182	6.229	5.915	8.165	8.066	8.042	7.932	8.025	8.013
Flora Rica	*	*	363	299	106	444	434	404	400	368
Flórida Paulista	2043	2.026	2.017	2.059	2.514	2.492	2.459	2.403	2.417	2.397
Irapuru	1.177	1.156	1.110	1.032	1.373	1.301	1.301	1.258	1.310	1.343
Junqueirópolis	2.591	2.696	2.679	2.777	3.661	3.592	3.476	3.402	3.724	3.510
Mariápolis	714	672	659	618	757	718	812	700	678	658
Monte Castelo	669	637	633	*	877	825	817	807	787	726
Nova Guataporanga	408	408	377	372	464	485	457	443	440	500
Ouro Verde	1583	1602	1581	1599	2.077	2.027	1.976	1.904	1.841	1.778
Pacaembu	1.850	1.725	1.636	1.579	2.078	2.055	1.985	2.001	2.154	2.004
Panorama	2.743	2.679	2.681	2.800	3.468	3.424	3.338	3.312	3.311	3.253
Paulicéia	1.226	1.101	1.146	1.212	1.584	1.524	1.699	1.649	1.677	1.758
Santa Mercedes	545	511	520	563	732	767	721	721	752	696
São João do Pau d' Alho	443	413	401	*	*	*	491	424	423	406
Tupi Paulista	1.857	1.908	1.741	1.737	2.269	2.295	2.318	2.236	2.345	2.528
Total de alunos	28.135	28.374	25.267	27.148	32.230	35.321	34.939	35.942	33.575	34.994

Fonte: FNDE. Disponível em: <http://www.deepask.com/goes?page=Merenda-Escolar:-Veja-alunos-e-escolas-atendidos-pelo-Programa-Nacional-de-alimentacao-Escolar---PNAE-por-cidade-do-Brasil>, acesso em 04/04/2016.

*Não há informações

Pelo programa exigir regularidade na entrega dos alimentos e uma escala de produção, muitos agricultores familiares acabam não participando desta política pública federal. Em pesquisa de campo, verificamos que a maior parte dos agricultores do EDR de Dracena prefere participar do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pois este não possui a exigência da entrega semanal e/ou mensal dos produtos. Como destaca o agrônomo da Cati de Tupi Paulista, no PNAE o produtor

tem que garantir a entrega regular dos alimentos às escolas, mesmo tendo algum problema na sua colheita. O produtor assina um contrato e tem que o cumprir, sendo multado se não entregar o que foi combinado. Portanto, o PNAE normalmente atende a um agricultor diferenciado, que possui uma escala de produção que consiga produzir o ano todo, independente das intempéries climáticas.

A nutricionista do município de Dracena, responsável pela elaboração dos cardápios das escolas, destaca que, com a compra de alimentos da agricultura familiar, por meio do PNAE, a merenda passou a ter melhor qualidade, oferecendo produtos mais frescos, naturais e com uma variedade maior de alimentos. A entrevistada também apontou que procura adaptar os cardápios das escolas ao hábito alimentar da região e que também permite a troca de alguns produtos, caso o agricultor familiar tenha tido algum problema na sua produção⁸. No entanto, foram poucas às vezes que houve a necessidade de se fazer a troca dos produtos da agricultura familiar.

Todas as verduras, frutas e legumes consumidos pelos alunos da rede pública municipal de Dracena são comprados dos agricultores familiares da região, por meio do PNAE. Em 2009, primeiro ano da participação do município no programa, apenas nove produtos eram comprados dos agricultores familiares; em 2014, esse número se elevou para 20. A Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J.MARQUES) e a Associação dos Produtores Rurais de Dracena – APRD são as duas organizações rurais que participam do PNAE em Dracena. A J. Marques entrega hortícolas folhosas e a APRD fornece frutas (mamão, banana e melancia) e legumes. Há um constante diálogo entre o produtor e a nutricionista no sentido de saber o que os alunos querem e o que os produtores têm a oferecer.

No total, o PNAE, no município de Dracena, adquire alimentos para 7 mil crianças, distribuídas em escolas municipais, dez creches e quatro escolas estaduais. Para os alimentos que não forem comprados dos agricultores familiares, ou seja, os industrializados ou processados, é realizada uma única chamada pública no início do ano. No ano de 2013, foram gastos R\$ 1.200.000,00 em alimentação para as crianças, sendo que o gasto por aluno/dia ficou entre R\$ 1,80 e R\$ 2,00 para as crianças da creche. O valor repassado pela União, por meio do FNDE, não é suficiente, o que faz com que a prefeitura municipal de Dracena tenha que contribuir para a compra dos alimentos, complementando o valor. A nutricionista aponta que, mesmo com o apoio municipal, este valor gasto ainda é baixo, e seriam necessários mais recursos para a compra de alimentos nas escolas.

Em relação à entrega dos alimentos, a nutricionista de Dracena diz que os agricultores familiares são mais pontuais do que as empresas que fornecem alimentos processados, por meio das

⁸ Entrevista realizada com a nutricionista de Dracena, responsável pelo PNAE, no dia 05/05/2015.

licitações. A entrevistada relata que os produtos entregues pelos agricultores familiares são de boa qualidade, mais vistosos e possuem menos agrotóxicos. Isso tem levado as crianças a consumirem cada vez mais legumes, frutas e hortaliças, produtos essenciais na dieta alimentar de uma pessoa. Portanto, o programa também tem mudado o hábito alimentar de muitas crianças que, ao invés de consumir produtos enlatados e embutidos (salsichas), estão consumindo alface, rúcula, banana, mamão, laranja, entre outros, ou seja, produtos mais saudáveis e nutritivos.

Em visita à escola em tempo integral (Escola Estadual Guilherme Tamerique), as merendeiras elogiaram a qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares. Esta escola possui 350 alunos e está localizada em um bairro de periferia do município de Dracena. A qualidade da merenda escolar deste município foi certificada pelo prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 10ª Edição (2013)⁹.

O secretário da Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J. MARQUES) também aprova o PNAE, ressaltando que esta política pública federal criou um novo canal institucional para o agricultor familiar comercializar a sua produção. O maior problema desta associação é a ausência da posse da terra. Para produzir para os mercados institucionais de alimentos, a J. Marques teve que arrendar um alqueire de terra e há 14 anos luta pela desapropriação de uma fazenda. No ano de 2014, esta associação tinha 18 associados que cultivavam produtos hortícolas que seriam destinadas aos dois programas federal de compras coletivas (PAA e PNAE)¹⁰.

Além de participar do PAA e PNAE, a associação J. Marques elaborou um Plano de Negócio para construir um centro de recepção de processamento de olerícolas (*Pack-house*) e três estufas, por meio do Projeto Microbacias II. O objetivo é entregar o produto processado no PNAE para poder agregar valor à produção dos agricultores associados. O valor da proposta é de R\$ 800.000,00, sendo que o projeto subsidia 70% deste valor.

A preferência dos agricultores pelo PAA também foi verificada na APRD, que possuía, em 2014, 80 associados participando do PAA e 50 no PNAE. Como aponta a presidente da associação, a APRD divide a responsabilidade com o produtor, caso ele tenha algum problema na produção e tenha dificuldade em entregar o produto às escolas. Os recursos do PAA e do PNAE são depositados na conta da Associação que distribui para os associados que entregaram a produção nos programas, conforme a cota de cada um.

⁹ O Prêmio busca dar visibilidade às prefeituras que realizam uma gestão criativa, inovadora e, sobretudo, eficiente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Dracena foi uma das 26 prefeituras contempladas com o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 10ª Edição. Disponível em: <http://www.dracena.sp.gov.br/noticias/educacao/educacao-e-contemplada-com-o-premio-gestor-eficiente-da-merenda-escolar>, acesso em 20/01/2015.

¹⁰ Entrevista realizada com o secretário da Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J. MARQUES) no dia 05/05/2014.



Não obstante as dificuldades (falta de recursos, de assistência técnica, de acesso ao crédito, envelhecimento da população rural, falta de mão de obra etc.) enfrentadas pelos agricultores familiares, têm surgido políticas públicas que buscam facilitar a comercialização da produção familiar e, como consequência, elevarem a renda no campo. Como exemplos, estão em funcionamento, o PNAE e o PPAIS, que se destinam a compra de alimentos da agricultura familiar. No entanto, muitos agricultores, sobretudo os mais descapitalizados, não conseguem se inserir nesses programas, seja por falta de informação, seja por dificuldade na produção (clima, solo, mão de obra etc.). Assim, muitos agricultores familiares não participam dessas políticas, o que os impedem de conseguirem uma renda mais elevada no campo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro, a partir de meados da década de 1990, com o lançamento do Pronaf, reconheceu a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, na geração de empregos e na preservação do meio ambiente. Políticas públicas que até então eram direcionadas apenas para os médios e grandes produtores rurais, passaram a ser elaboradas para agricultores que possuíam até quatro módulos fiscais. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, voltado a atender os agricultores mais descapitalizados, também reforça a tese da necessidade de se pensar o espaço rural não apenas na visão do agronegócio, mas também da produção familiar rural.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva e a sua preocupação, pelo menos em termos oficiais, em resolver a fome no Brasil fez com que o Estado elaborasse políticas de compras coletivas que, simultaneamente, diminuiria o problema de insegurança alimentar no país e fortalecesse a agricultura familiar. Foi este o duplo papel do PAA, lançado em 2003, no contexto do “Programa Fome Zero”, e que tem alcançado resultados positivos, sendo reconhecido pela ONU e imitado por outros países, como a Bolívia, por exemplo. Esta política pública de desenvolvimento rural vem atendendo perfis diferentes de agricultores, incluindo os descapitalizados que estavam ausentes da preocupação do Estado.

Também relevante é o PNAE, idealizado nos anos 1940 e que continua atuante até hoje. A lei de 2009 que determina o repasse de, ao menos 30%, dos recursos do FNDE à compra dos alimentos da agricultura familiar criou um “novo” mercado institucional para esses agricultores que ainda vem sendo pouco explorado, seja pela dificuldade em produzir com regularidade e qualidade, seja por falta de conhecimento do programa.

Em nível estadual, o Governo do Estado de São Paulo executa duas políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares: o PPAIS e o Microbacias II. O PPAIS, que se assemelha ao PNAE, tem alcançado poucos resultados satisfatórios até o momento. Isso se explica pela dificuldade de entendimento do programa, por parte dos agricultores e até mesmo dos técnicos extensionistas, o impedimento da participação das associações de produtores rurais e o escasso diálogo entre os formuladores desta política pública com os agricultores familiares. Em relação ao Microbacias II, o objetivo do projeto é atender aos produtores rurais que participam de cadeias produtivas e pretendem inserir a sua produção no mercado. Assim, o projeto subvenciona a construção de laticínios, estufas, criação de logomarca, centros de processamento etc. Os resultados mostram que o Microbacias II tem atendido um número reduzido de agricultores no estado de São Paulo, o que reforça o caráter seletivo desta política pública que não visa atender ao agricultor familiar descapitalizado, mas aquele que consiga se inserir numa cadeia produtiva e produzir para o mercado.

Não obstante os objetivos diferentes de cada uma das políticas executadas no EDR de Dracena, esses programas são destinados aos agricultores familiares e buscam ampliar a compra de alimentos desses agricultores, o que reforça a preocupação do Estado (Estadual e Federal) em atender essa categoria de produtores rurais.

REFERÊNCIAS

CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico** (UEM), v. 13, p. 77-84, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Dados da Agricultura Familiar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>, acesso em 04/04/2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Número de alunos beneficiados com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <http://www.deepask.com/goes?page=Merenda-Escolar:-Veja-alunos-e-escolas-atendidos-pelo-Programa-Nacional-de-alimentacao-Escolar---PNAE-por-cidade-do-Brasil>, acesso em 04/04/2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Programa de Aquisição de Alimentos. RESOLUÇÃO Nº 44, DE 16 DE AGOSTO DE 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/resolucoes-do-grupo-gestor/arquivos/Resolucao,P20no,P2044-,P20de,P2016,P20de,P20agosto,P20de,P202011.pdf.pagespeed.ce.NxvK-T5qLn.pdf>, acesso em 27/01/2014.



NEVES NETO, C. de C., **Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural: o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 312 f, 2013. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/F/E67KTYYYQG9SENRGBMR8PR1XRBD5UJEDX3P7X9SCE5BNKG2L3UU-27299?func=service-media-exec&doc_library=UEP01&doc_number=000731127&media_index=00001&func_code=WEB-BRIEF, acesso em 27/01/2014.

NEVES NETO, C, C; CLEMENTE, E. C. Análise da atuação do Programa Estadual de Microbacias em São Paulo em suas duas edições (I e II). **Revista do Departamento de Geografia**, v. 27, p. 147-169, 2014. Disponível em: <http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/476/558>, acesso em 27/01/2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA. **Educação é contemplada com o prêmio Gestor Eficiente de Merenda Escolar**. Disponível em: <http://www.dracena.sp.gov.br/noticias/educacao/educacao-e-contemplada-com-o-premio-gestor-eficiente-da-merenda-escolar>, acesso em 20/01/2015.

SÃO PAULO (ESTADO). Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). **PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social**. Disponível em: <<http://www.itesp.sp.gov.br/itesp/acoes-detalhes.aspx?c=1176>>, acesso em 22/10/2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. **Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado**. Manual Operacional, São Paulo, 2010.

Recebido em setembro de 2016
Aprovado em novembro de 2016