ESPAÇO EM REVISTA
ISSN: 1519-7816

A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO MUNICÍPIO DE IRAPURU (SP)

Carlos de Castro Neves Neto
Professor do Instituto Federal de São Paulo, Câmpus Presidente Epitácio (SP)
E-mail: netosulian@gmail.com

Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol
Professora Doutora do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e do Programa de Pós-graduação em Geografia, Tecnologia da Unesp de Presidente Prudente. É pesquisadora (PQ) do CNPq
E-mail: medeiroshespanhol@gmail.com

Resumo
A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização político-administrativa e fiscal e incluiu os municípios como um dos entes federativos do país, junto com os Estados e a União. Além disso, a nova constituição incentivou a execução de políticas em conjunto entre os entes da federação. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado em 2003, e que tem como objetivos a compra de alimentos da agricultura familiar e a doação desses alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social é um exemplo de programa que é executado por atores sociais e instituições dos três entes federativos. No entanto, alguns municípios não têm conseguido resultados satisfatórios no PAA, seja pela baixa articulação dos agentes sociais envolvidos, na escala local, com esta política, seja pela dificuldade de participação das organizações rurais nos programa. Este é o caso do município de Irapuru, que apresenta uma quantidade expressiva de agricultores familiares, mas que teve apenas um projeto executado no PAA em 2015. Dessa forma, o artigo busca entender os motivos que têm dificultado a execução desse programa no município. Entre os procedimentos metodológicos adotados estão: revisão bibliográfica, entrevistas com os técnicos extensionistas e com a vice-presidente da Associação de Produtores Rurais de Irapuru, análise de fonte secundária e documental.
Palavras-chave: PAA. Irapuru. Agricultura familiar.

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) EN EL MUNICIPIO DE IRAPURU (SP)

Resumen
La Constitución Federal de 1988 promovió la descentralización político-administrativa y fiscal e incluyó a los municipios como uno de los entes federativos del país, junto con los Estados y la Unión. Además, la nueva constitución incentivó la ejecución de políticas en conjunto entre los entes de la sociedad, Federación. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), lanzado en 2003, y que tiene como objetivos la compra de alimentos de la agricultura familiar y la donación de esos alimentos a personas en situación de vulnerabilidad social es un ejemplo de programa que es ejecutado por actores sociales y Instituciones de los tres entes federativos. Sin embargo, algunos municipios no han logrado resultados satisfactorios en el PAA, sea por la baja articulación de los agentes sociales involucrados, a escala local, con esta política, sea por la dificultad de participación de las organizaciones rurales en los programas. Este es el caso del municipio de Irapuru, que presenta una cantidad expresiva de agricultores familiares, pero que sólo tuvo un proyecto ejecutado en el PAA en 2015. De esta forma, el artículo busca entender los motivos que han dificultado la ejecución de ese programa en el municipio. Entre los procedimientos metodológicos adoptados están: revisión bibliográfica, entrevistas con los

técnicos extensionistas y con la vicepresidenta de la Asociación de Productores Rurales de Irapuru, análisis de fuente secundaria y documental.
Palabras clave: PAA. Irapuru. Agricultura familiar.

Introdução

O Estado no Brasil desde o governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), com o lançamento da Carteira Agrícola, buscou fomentar, por meio do crédito rural, a produção agropecuária dos médios e grandes produtores rurais. Esse processo se intensificou a partir de 1965 com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) durante a ditadura militar que vai permitir a transformação de parte dos latifúndios em empresas rurais, integradas a montante e a jusante da indústria (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

No entanto, como apontam Gonçalves Neto (1997) e Hespanhol (2007), o processo de alteração da base técnica consubstanciada nos produtos tecnológicos da "revolução verde" foi bastante seletivo, deixando à margem os pequenos agricultores familiares. Além disso, a modernização da agricultura brasileira gerou diversos impactos ambientais e sociais, com a "expulsão" de milhares de trabalhadores rurais do campo que foram para as cidades, agravando os problemas urbanos como a falta de moradia e empregos.

Entre as consequências sociais do processo de modernização da agricultura brasileira está o aumento da fome no país que levou movimentos sociais durante os anos 1990 a pressionar o Estado para que solucionasse este problema. Dentre esses movimentos, se destaca o liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), que difundiu a campanha "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida", alertando o país para a necessidade de se superar a fome no país, e também chamando a atenção dos políticos para a situação de insegurança alimentar vivida por milhões de brasileiros.

Somado ao combate à fome, também ganha destaque nos anos 1990 o reconhecimento por parte do Estado da importância da agricultura familiar que tem um importante papel na produção de alimentos, bem como na geração de postos de trabalhos nos espaços rurais (MATTEI, 2007). Assim, é implementado o Programa Nacional de Fortalecimentos da Agricultura Familiar (PRONAF), que é considerado o programa precursor no atendimento aos interesses dos agricultores familiares. O Pronaf permitiu a essa categoria de agricultores o acesso ao crédito rural subsidiado, algo até então restrito aos médios e grandes produtores que acessavam o financiamento rural desde os anos 1960. Também foram instituídos o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e a Secretaria de

Agricultura Familiar, em 2001, reforçando que os interesses da agricultura familiar passariam a ser inseridos na agenda do Estado.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, um conjunto de políticas públicas foi instituído, no âmbito Programa Fome Zero, para erradicar a fome no país. Dentre elas, foi lançado, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), "carro-chefe" das políticas de segurança alimentar no país (HESPANHOL, 2015). O PAA teve um duplo papel, seja no fortalecimento da agricultura familiar, já que criou um mercado institucional, adquirindo a produção diretamente dessa categoria de agricultores, seja no combate à fome, ao fornecer alimentos de qualidade a pessoas em situação de insegurança alimentar (MATTEI, 2007).

A execução do PAA conta com a participação dos três entes federativos. Essa atuação conjunta dos municípios, estados e União na elaboração e/ou execução de políticas públicas só foi possível com a Constituição de 1988 que promoveu a descentralização político-administrativa e fiscal no país, passando a reconhecer os municípios como um ente federativo. Somado a isso, a Constituição "cidadã", como ficou conhecida, incentivou a participação dos atores sociais nas políticas públicas, por meio dos conselhos, associações e outras formas de organizações coletivas presentes na sociedade.

Este artigo irá analisar a execução do PAA no município de Irapuru no bojo do processo de descentralização político-administrativa que foi fruto da implementação da Constituição de 1988. Esse município se encontra no oeste do Estado de São Paulo e faz parte do Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena (EDR). Para atingir o objetivo proposto, será realizada revisão bibliográfica, análise dos dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Levantamento Censitário de Unidades Produtivas Agropecuárias do Estado de São Paulo (LUPA 2007/08), Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e do Censo demográfico de 2010, levantado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também foi feita pesquisa de campo, com a realização de entrevistas com a veterinária da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), responsável pela assistência técnica do município de Irapuru e com a vice-presidente (e agricultura familiar) da Associação dos Produtores Rurais de Irapuru (APRI).

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em outras três partes. Na primeira parte se buscará discutir os efeitos da descentralização político-administrativa no país e como esse processo incentivou a criação de associações de produtores rurais e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural que vão participar de políticas públicas de desenvolvimento rural. A segunda parte apresentará o recorte espacial da pesquisa

(município de Irapuru), destacando seus aspectos populacionais e características da estrutura fundiária. Por fim, será realizada uma análise comparativa da execução do PAA no EDR de Dracena com a atuação do programa em Irapuru, buscando entender os motivos que levaram este município a ter apenas um projeto aprovado entre 2010 e 2016. Assim, buscaremos entender os fatores que limitaram a atuação do PAA em Irapuru.

Os efeitos da descentralização político-administrativa nos municípios

A Constituição de 1988 passou a considerar pela primeira vez os municípios como um dos entes federativos do país, junto com os Estados e a União e intensificou a descentralização político-administrativa no país. "Tal condição atribuiu aos municípios prerrogativas para atuar na escala local sem a interferência das outras esferas de poder, nos limites de suas competências" (RODRIGUES, 2014, p. 159). Além disso, a Constituição criou vários canais de participação da sociedade, por meio de Conselhos Municipais, Consórcios Intermunicipais na implementação/fiscalização das políticas públicas. Sato (1993) destaca que a participação dos municípios no total das receitas tributárias do país aumentou de 14% para 22% com a Constituição de 1988.

Não obstante a descentralização político-administrativa seja importante já que aproxima o cidadão das políticas públicas executadas em sua localidade e, "em tese", seja mais fácil ele reivindicar a solução de seus problemas, na prática não é isso que tem ocorrido. Como destaca Rodrigues (2014, p. 160) "não obstante a isonomia legal garantida a todos os cidadãos pela Constituição, indivíduos que residem em municípios diferentes não desfrutam das mesmas possibilidades de terem suas demandas atendidas, tanto no que se refere à qualidade quanto o que toca à prestação de políticas públicas as mais fundamentais."

Um dos principais problemas gerado pela descentralização político- administrativa é que ela não veio acompanhada de um repasse adequado de recursos financeiros às prefeituras municipais, o que vem dificultando a prestação de serviços públicos essenciais à população, como saúde, educação e assistência técnica. Assim, a Constituição repassou atribuições obrigatórias da União e Estados para os municípios sem transferir recursos suficientes para a execução dos serviços. Como consequência disso, tem ocorrido um "sucateamento" nas ações do Estado em nível local, com a falta de recursos humanos e financeiros na prestação dos serviços públicos de qualidade a sociedade.

Arretche (2000) desmistifica a ideia de que a descentralização de políticas públicas seria mais eficiente e gere automaticamente uma melhoria nos níveis de bem-estar da população, pois a formulação e implementação de programas "depende menos do nível do governo delas encarregado que do desenho das instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos" (ARRETCHE, 2000, p. 17). Além disso, no Brasil, a maior aproximação na execução dos programas não conseguiu eliminar as práticas clientelísticas e patrimonialistas, características históricas da realidade brasileira. Arretche (2000) aponta que as práticas inadequadas de utilização de recursos públicos dependem menos da escala (Estadual, Federal ou Municipal) da prestação de serviços e mais das instituições deles encarregadas.

Arretche (2000, p. 15) destaca as desigualdades geradas na implementação das políticas públicas após o processo de descentralização:

> Esse quadro tem implicado que o processo de descentralização das políticas sociais seja caracterizado por desigualdades de toda ordem: no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação; e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. A superação dessas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais.

Conforme Brandão *et al* (2005), há um certo exagero em se acreditar que, sem um projeto nacional de desenvolvimento comandado pelo Governo Federal, os municípios conseguirão executar políticas públicas que elevem a qualidade de vida da população, bem como consiga uma maior participação dos atores sociais envolvidos. Isso acontece porque a "realidade da grande maioria dos municípios situados no interior do país normalmente é de dispersão populacional, heterogeneidade, baixo nível de organização e dificuldade de acesso às infraestruturas e serviços públicos" (HESPANHOL, 2007, p. 282). Esses fatores têm prejudicado o processo de descentralização administrativa.

Em relação às atividades agropecuárias, o Estado de São Paulo, através da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão subordinado à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, descentralizou durante a década de 1990 os serviços de assistência técnica nos 645 municípios paulistas, repassando os trabalhos de extensão para as prefeituras municipais. Além disso, o Governo de São Paulo incentivou a participação dos produtores rurais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) que "é um

órgão deliberativo, que tem a função principal de articular os interesses dos agricultores familiares e os poderes públicos municipais, estaduais e federais." (HESPANHOL; HESPANHOL, 2004, p. 4 *APUD* GARRIDO; ROCHA, 2003). O CMDR também tem como prerrogativa elaborar um diagnóstico do município e sobre a agricultura familiar, propondo estratégias para o desenvolvimento rural local.

A atuação dos CMDR foi importante na seleção das microbacias hidrográficas atendidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH) em São Paulo entre 2000 e 2008. Este programa buscou fortalecer as organizações rurais (sobretudo as associações de produtores rurais) e fomentar nos espaços rurais o manejo adequado do solo e da água, oferecendo diversos benefícios para os produtores rurais, como máquinas de plantio direto, roçadeiras, construção de abastecedouros comunitários, pagamento de horas máquinas para o controle de erosão, doação de mudas para a reconstituição de matas ciliares, entre outros (NEVES NETO, 2013). Através da Associação Agropecuaristas de Irapuru, este município foi um dos que mais conseguiu recursos do PEMH no Estado de São Paulo, como destaca Neves Neto (2013).

Não obstante a criação dos CMDR tenha instituído um canal de participação dos atores sociais no acompanhamento, fiscalização e execução das políticas públicas, Hespanhol e Hespanhol (2004, p. 13) ressaltam problemas no seu funcionamento no EDR de Presidente Prudente.

> Há uma tendência muito forte de parte dos prefeitos considerar o conselho como um poder paralelo, pois embora este não tenha poder de deliberação, os recursos que chegam por seu intermédio precisam da sua chancela, fazendo com que parte dos prefeitos procure influir na sua constituição e até na definição das suas ações ou simplesmente inviabilizem o seu funcionamento efetivo.

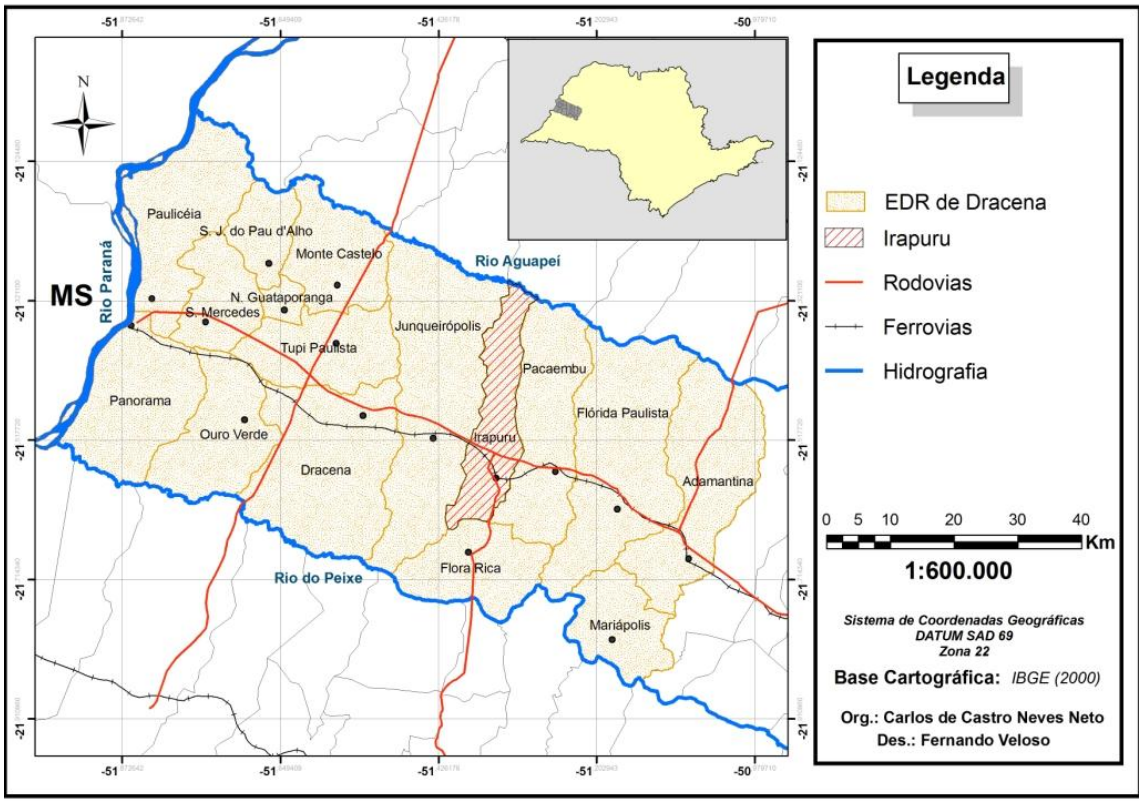
O próximo item terá como foco principal apresentar as principais características do município de Irapuru, tais como: localização geográfica, tamanho populacional, estrutura fundiária e a relevância da agricultura familiar e suas organizações coletivas.

A agricultura familiar no contexto do município de Irapuru

O município de Irapuru está localizado no Oeste do Estado de São Paulo (635 km da capital do estado) e integra o Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena[1], juntamente com outros 15 municípios, como apresenta o mapa 1.

Essa região também ficou conhecida como Nova Alta Paulista, devido ao papel desempenhado pela Companhia Paulista de Estrada de Ferro no processo de formação dos municípios, bem como por ser uma das últimas áreas do Estado de São Paulo a ser ocupada com as lavouras de café.

Mapa 1 - O município de Irapuru no EDR de Dracena



O EDR de Dracena possui uma extensão territorial de 4.767 km² e com população total aproximada de 190 mil habitantes, dos quais 85,0% moram nos espaços urbanos e 15,0% nos espaços rurais (IBGE, 2010). Com exceção de Dracena e Adamantina, todos os outros municípios possuem menos de vinte mil habitantes, conforme apresentado na Tabela 1.

[1] A regionalização em Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) foi feita pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo que dividiu o Estado em 40 (EDRs).

Tabela 1 - População total dos municípios do EDR de Dracena e, 2010

Municípios	**População**
Adamantina	33.797
Dracena	43.263
Flora Rica	1.752
Flórida Paulista	12.849
Irapuru	7.787
Junqueirópolis	18.726
Mariápolis	3.916
Monte Castrelo	4.063
Nova Guataporanga	2.178
Ouro Verde	7.794
Pacaembu	12.934
Panorama	14.603
Paulicéia	6.342
Santa Mercedes	2.831
São João do Pau d'Alho	2.103
Tupi Paulista	14.262
Total	**189.200**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico de 2010

Fredo e Otani (2015), com base no levantamento das Unidades de Produção Agropecuária – UPAs - (LUPA 2007/2008)), apontam que há 3.973 UPAS de agricultores familiares no EDR de Dracena, correspondedendo a 44,7% do total de UPAs no EDR. Muitos desses produtores rurais estão organizados coletivamente e fazem parte de uma das 29 associações e 6 cooperativas presentes nesta região, conforme destacam Neves Neto e Hespanhol (2013). Esses dados reforçam a presença desta categoria de agricultores na área de estudo.

O município de Irapuru tem sua sede localizada na área do espigão divisor Aguapeí-Peixe, possuindo uma extensão territorial de 214,4 km² e, em 2010, a população total era de 7.789 habitantes, o que resulta numa densidade demográfica de 36,3 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2010). Em 1948, atraído pelas terras férteis, agricultores de diversas localidade do país se instalaram na localidade para exlorarem o a atividade cafeeira e

algodoeira. Assim, foi fundado o povoado de Irapuru (do tupi ″uirapuru″, que significa pássaro) que passou a ser um distrito de paz de Pacaembu.

O Produto Interno Bruto (PIB), em 2014, de Irapuru totalizou R$ 74,44 milhões de reais, sendo que o Total do Valor Adicionado do setor de serviços foi de 77,1%, da agropecuária de 20% e da indústria de apenas 2,9% (SEADE, 2015). O Produto Interno per capital anual municipal foi de R$ 9.881,00, um dos menores do Estado de São Paulo.

No Lupa 2007/2008, o município de Irapuru possuía um total de 664 unidades produtivas agropecuárias, ocupando uma área total de 20.446,9 hectares.

Em relação ao uso do solo, se verificou que em 2007/2008 613 unidades produtivas ocupavam 14.129,4 hectares com pastagens, 220 unidades produtivas, em 1.148,7 ha, exploravam culturas perenes; 168 unidades produtivas, em 4.224,8 ha, eram cultivadas com culturas temporárias (LUPA, 2008).

Do total de 663 unidades de produção agropecuária do município de Irapuru em 2007/2008 95,2% (633) se encontram nos estratos de área de até 100 hectares, de acordo com a Tabela 2. Também cabe destacar que o trabalho dos familiares nas unidades produtivas aparece em 78,5% (522) das unidades produtivas, dado que reforça a relevância da agricultura familiar no município (LUPA, 2008).

Tabela 2 - Tamanho das Unidades de Produção Agropecuária do Município de Irapuru 2007/2008

Menos de 1 hectare	6	2,9
De 1 a 2 hectares	6	8,3
De 2 a 5 hectares	98	392,9
De 5 a 10 hectares	147	1.097,8
De 10 a 20 hectares	196	2.726,4
De 20 a 50 hectares	140	4.270,0
De 50 a 100 hectares	40	2.865,7
Subtotal (até 100 hectares)	**633**	**11.364**
Acima de 100 hectares	**32**	**9.082,90**
Total	**665**	**20.446,9**

Fonte: SAA - Lupa, 2007/2008.

Não obstante as unidades produtivas com até 100 hectares ocupem 55,6% (11.364 ha) da área total, o município apresenta uma concentração fundiária, pois apenas 32 unidades produtivas possuem o equivalente a 44,4% (9.082,9 ha) do total de terras do município.

Dentro dessas unidades, há um latifúndio com 2.159,5 ha. Conforme Hespanhol (2015), o processo de concentração de terras na região de Dracena é recente e teve início com a forte geada de 1975 que aprofundou a crise na cafeicultura, levando muitos agricultores familiares a venderem suas propriedades e irem para as cidades. Houve a expansão da pecuária extensiva e da cultura de cana-de-açúcar nos municípios da região com a instalação de usinas sucroalcooleiras nos municípios de Dracena, Santa Mercedes, Ouro Verde, Junqueirópolis e Panorama (HESPANHOl, 2015).

Em Irapuru, atualmente, há a atuação da Associação de Produtores Rurais de Irapuru (APRI) que foi fundada em 2013. Antes da APRI, atuava no município a Associação Agropecuariasta de Irapuru que teve problemas financeiros que a impediram de participar do Programa de Aquisição de Alimentos. Somente com o fechamento desta associação, a regularização das dívidas trabalhistas e a formação da APRI é que o município de Irapuru conseguiu participar do PAA em 2015 (Entrevista, 08/2017[2]). Esse tema será desenvolvido no próximo item.

O PAA no município de Irapuru no contexto do EDR de Dracena

De acordo com Mattei (2014), o processo de redemocratização e, principalmente, a Constituição de 1988, que promoveu a descentralização das ações governamentais, permitiram a participação dos atores sociais, por meio dos Conselhos. Estes Conselhos estão no centro de uma nova gestão pública, inaugurada pela Constituição de 1988, que buscou "incluir os beneficiários e/ou suas representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades e aplicação dos recursos financeiros" (MATTEI, 2014, p.74). Assim, os atores sociais passam a ser protagonistas nas políticas públicas que são executadas com a participação das organizações coletivas presentes na sociedade, entre elas as associações de produtores rurais.

Esse processo de incentivo a participação da sociedade nas políticas públicas também ocorre nas políticas de desenvolvimento rural destinadas à agricultura familiar que teve o Pronaf como o programa pioneiro voltado para essa categoria de agricultores que passou a oferecer créditos a juros mais baixo que o mercado formal a essa categoria de agricultores. Grisa e Schneider (2014) incluem o Pronaf como a primeira geração de políticas públicas

[2] Entrevista realizada com a vice-presidente da Associação de Produtores Rurais de Irapuru em Julho de 2017.

destinadas aos agricultores familiares que teve como principal característica ser uma política agrícola setorial de financiamento rural subsidiado, bastante semelhante ao crédito rural tradicional destinado aos médios e grandes produtores rurais.

Já em meados da década de 1990 o Estado elabora uma série de programas sociais e assistenciais, que vão marcar a segunda geração de políticas públicas destinadas à agricultura familiar. O primeiro programa com essas características nos espaços rurais foi a criação da linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf que tinha por objetivo fortalecer a infraestrutura dos municípios (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Com a eleição de Lula, outras políticas direcionadas aos agricultores familiares e com aspectos sociais e assistenciais foram criadas como o Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), o Programa Territórios da Cidadania, entre outros.

Por fim, Grisa e Schneider (2014) destacam a terceira geração de políticas destinadas à agricultura familiar que tem no fortalecimento dos mercados institucionais para a segurança alimentar a sua principal característica. Essa nova geração de programas surge com a eleição de Lula, em 2003, que adota uma série de medidas com o objetivo de superar a fome no país. Dentre essas medidas estão o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a implementação do projeto Fome Zero, a qual fez parte o PAA, e a instituição da Lei n. 11.947 que obrigou que pelo menos 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a compra de alimentos da categoria social.

Anjos e Becker (2014) ressaltam que a criação dos mercados institucionais fortaleceu os agricultores familiares, pois possibilitou a comercialização dos alimentos a um preço mais elevado do que pago pelo mercado, bem como diminuiu a atuação dos atravessadores.

> a produção de alimentos (hortaliças, frutas, etc.) dificilmente consegue ingressar nos circuitos comerciais em condições que respondam às expectativas dos agricultores familiares, os quais normalmente estão sujeitos às armadilhas impostas pelo capital comercial e pela lógica ditada pelos atravessadores. A criação dos mercados institucionais introduz um elemento que modifica sensivelmente esta dinâmica, sobretudo quando institui um mecanismo de compra antecipada de uma produção que invariavelmente permanecia na invisibilidade e à mercê dos especuladores (ANJOS; BECKER, 2014, p. 97-98).

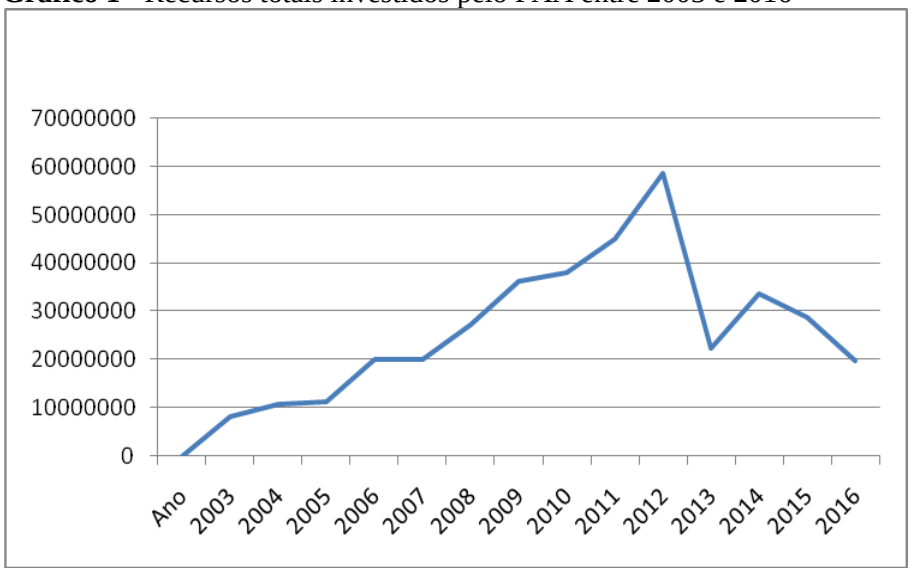
No âmbito dessa terceira geração de políticas públicas que foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos pela Lei nº. 10.696, de julho de 2003. O PAA tem como objetivo articular ações de segurança alimentar com o fortalecimento da agricultura familiar. Dessa

forma, o programa criou um mercado institucional para a compra dos alimentos da agricultura familiar e, simultaneamente, atua no combate a fome ao promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. A compra de alimentos do PAA ocorre sem a necessidade de licitação, a preços de referências, os quais são baseados numa média realizada a partir de cotações de preços de mercados locais e regionais (ANJOS; BECKER, 2014).

O PAA possui cinco modalidades: Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea CPR-doação, Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque, Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite e Compra Institucional. Até o ano de 2016, essas modalidades eram operacionalizadas com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com o impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff e a ascensão ao poder do então vice-presidente Michel Temer, o MDA e o MDS foram extintos e, em seu lugar, foram criados o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil, que junto com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ficaram responsáveis pela execução do PAA.

O Gráfico 1 mostra que desde 2012 tem ocorrido uma diminuição nos recursos do PAA em todo o país. Naquele ano foram investidos R$ 586.567.131, já em 2016 (último resultado disponível) os recursos foram de R$ 197.576.718, o que corresponde a somente 33,68% dos valores investidos pelo PAA em 2012 (CONAB, 2017). Também fica nítido que os problemas fiscais, políticos e econômicos que o país vem enfrentando desde 2015 se refletiram nos resultados do PAA, ocorrendo uma diminuição de 41,54% no total de recursos gastos pelo programa quando comparado o ano de 2016 com o de 2014.

Gráfico 1 - Recursos totais investidos pelo PAA entre 2003 e 2016



Fonte: (CONAB, 2017). Org. Carlos de Castro Neves Neto.

A modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea foi a que mais foi despendeu recursos do PAA desde o início do programa e, no ano de 2016, essa modalidade investiu R$ 183.993,00, valor que correspondeu a 93,1% do total gasto pelo PAA no país. Neste ano houve 845 propostas aprovadas sendo 825 propostas da modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS) e 20 da modalidade Formação de Estoque (CONAB, 2017). No ano de 2016 foram beneficiados pelo PAA 29.318 agricultores familiares, sendo que 13.111 foram do Nordeste, região que teve o maior número de participantes.

Veloso (2017), ao pesquisar os mercados institucionais nos municípios de Tupi Paulista e Paulicéia, destaca que para o bom funcionamento do PAA é necessário a formação de redes locais que se expressam na atuação conjunta das associações de produtores rurais, dos extensionistas (CATI e ITESP), da prefeitura municipal, dos agricultores familiares e de outros agentes sociais. A ação dos atores sociais que compõem essa rede definirá o funcionamento a contento dessa política de desenvolvimento rural.

> Assim, observamos que, quando os agentes locais e sujeitos se articulam, mesmo que tenham conflitos e divergências entre eles, o PAA e o PNAE têm resultados mais satisfatórios, beneficiando não apenas os componentes da rede, mas extrapolando para o comércio local e instituições de outros municípios. Contudo, quando as ações são desarticuladas ou desconexas, a informação não circula e as dificuldades aparecem, e, consequentemente, os programas têm descontinuidade ou sofrem interrupções (VELOSO, 2017, p. 186).

A dificuldade de atuação dessa rede local no município de Irapuru foi o principal fator que determinou o baixo número de projetos aprovados pelo PAA entre 2010 e 2016. A

veterinária da Cati (Entrevista[3]) aponta que as dificuldades financeiras da Associação Agropecuaristas de Irapuru - atraso dos salários de dois funcionários e dívidas – contribuíram para a não aprovação dos projetos do PAA no período entre 2010 e 2016. Nesse período apenas um projeto foi executado no município no ano de 2015 e 34 agricultores familiares participaram do programa. (Tabela 3). Além das dificuldades financeiras da associação, a extensionista da Cati relata que a prefeitura municipal não se empenhou em divulgar o programa entre os agricultores familiares. A vice-presidente da associação relata que, em 2013, muitos agricultores de Irapuru participaram do PAA em um projeto em Flora Rica. Assim, apenas com a criação da APRI e a regularização das dívidas da outra associação que se conseguiu aprovar um projeto do PAA no município de Irapuru em 2015.

[3] Entrevista realizada em Julho de 2017.

Tabela 3 - Número de agricultores participantes do PAA no EDR de Dracena entre 2010 e 2015

Municípios	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Adamantina	-	165	183	185	218	240	
Dracena	65	210	81	160	176	66	
Flora Rica	-	-	30	70	47	-	
Flórida Paulista	-	10	25	33	42	-	
Irapuru	-	-	-	-	-	65	
Junqueirópolis	-	-	48	-	75	-	
Mariápolis	31	-	31	-	61	-	
Monte Castelo	-	-	-	-	-	-	
Nova Guataporanga	-	23	27	28	30	-	
Ouro Verde	-	-	-	-	-	-	
Pacaembu	-	106	109	-	101	-	
Panorama	-	39	-	-	-	-	
Paulicéia	16	89	73	-	72	21	
Santa Mercedes	-	-	-	-	-	-	
São João do Pau d' Alho	19	27	28	33	38	-	
Tupi Paulista	28	102	109	59	97	32	34
Total	**159**	**771**	**744**	**568**	**957**	**359**	**34**

Fonte: EDR de Dracena. Conab (2017).

No ano de 2015, os agricultores familiares de Irapuru entregaram no PAA 40 tipos de alimentos, com destaque para a raiz de Mandioca com casca 49.413 Kg, Acerola, 28.668 Kg, Berinjela, 21.910 kg e Tangerina, 16.754 Kg. A tabela 3 também destaca que no período entre 2010 e 2016, os municípios que mais se destacaram no número de agricultores participantes no PAA no EDR de Dracena foram Adamantina, Tupi Paulista e Dracena. A atuação das associações de produtores rurais, de técnicos e engenheiros agrônomos que auxiliaram os agricultores na elaboração dos projetos e a presença de lideranças locais que divulgaram o programa entre os agricultores familiares foram os principais fatores que fizeram com esses municípios se destacassem na execução dessa política pública.

De acordo com o funcionário da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) do EDR de Dracena, a compra de alimentos, por meio dos mercados institucionais, permitiu a elevação da renda familiar do agricultor familiar. Além disso, o entrevistado destaca que o PAA conseguiu inserir nas políticas públicas o produtor mais descapitalizado que estava de fora das políticas públicas de desenvolvimento rural[4].

Outro ponto importante na execução do PAA, destacado pelo presidente da Associação Passiflora de Produtores Rurais de Adamantina e Região – APRAR[5] é o fortalecimento das organizações coletivas rurais, pois são elas que elaboram o projeto e executam o programa. Cabe destacar que a maioria das organizações coletivas rurais cobra uma porcentagem do valor recebido por cada produtor rural inserido no projeto. Esse valor, cobrado dos agricultores familiares, é destinado à manutenção da associação, pagamento de funcionários e combustível do caminhão que faz a entrega dos alimentos.

Não obstante a grande maioria dos municípios do EDR tenha executado o PAA entre 2010 e 2016, os municípios de Santa Mercedes e Ouro Verde não tiveram nenhum projeto executado nesse período. A baixa atuação das organizações coletivas rurais na divulgação do PAA entre os agricultores familiares, a falta de apoio da CATI na execução dos projetos e a ausência de articulação entre prefeitura municipal, Casa da Agricultura e associações de produtores rurais na operacionalização do programa foram fatores preponderantes para a ausência do PAA nesses municípios.

Também é importante destacar que no ano de 2016 apenas o município de Tupi Paulista conseguiu aprovar um projeto no PAA, reflexo da forte crise financeira e econômica que se instalou no país, o que se refletiu no corte de recursos para os programas sociais e de desenvolvimento rural, como o PAA, por exemplo. A redução no número de agricultores atendidos pelo PAA tem se refletido na diminuição da renda das famílias rurais, assim como na redução na quantidade de alimentos entregues a entidades sociais e no aumento no número de pessoas em situação de vulnerabilidade social. A Tabela 4 reforça a importância do PAA no EDR de Dracena com os valores gastos pelo programa em cada município entre 2010 e 2016, totalizando R$ 20.233.107 investidos neste período. Os municípios de Dracena e Adamantina foram os que mais recursos receberam do PAA. Já o município de Irapuru teve um projeto aprovado que foi executado pela APRI no valor de 520 mil reais.

[4] Entrevista realizada em 30/07/2014.
[5] Entrevista realizada em 15/04/2014.

Tabela 4 - Valores (R$) dos projetos aprovados pelo PAA no período de 2010 e 2015

Municípios	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Adamantina	-	697.949	774.089	1.023.000	1.727.500	1.911.994	
Dracena	274.928	884.851	342.605	991.888	1.091.082	527.949	
Flora Rica	-	-	125.995	434.000	376.000	520.000	
Flórida Paulista	-	42.124	105.267	204.187	323.353	-	
Irapuru	-	-	-	-	-	520.000	
Junqueirópolis	-	-	207.357	-	464.958	-	
Mariápolis	139.493	-	152.277	-	365.400	-	
Monte Castelo	-	-	-	-	-	-	
Nova Guataporanga	-	97.509	114.463	173.578	239.977	-	
Ouro Verde	-	-	-	-	-	-	
Pacaembu	-	448.338	490.500	-	613.800	-	
Panorama	-	164.965	-	-	-	-	
Paulicéia	67.680	376.470	308.788	-	446.400	168.000	
Santa Mercedes	-	-	-	-	-	-	
São João do Pau d' Alho	80.358	105.736	118.424	204.551	246.974	-	
Tupi Paulista	118.294	439.913	461.059	365.730	665.354	256.000	272.000
Total	**680.753**	**3.257.855**	**3.200.824**	**3.396.934**	**6.560.798**	**2.863.943**	**20.233.107**

Fonte: Conab. Companhia Nacional de Abastecimento. Transparência Pública do PAA, 2016. Disponível em: http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta, acesso em 12/08/2016.
(-) Não houve projeto aprovado do PAA aprovado pela Conab.

Além de ter elevado a renda do agricultor familiar, outro efeito importante do PAA em Irapuru foi o aumento do consumo de hortaliças por parte dos próprios produtores rurais, pois antes do programa eles não produziam esses alimentos (entrevista com a vice-presidente da Apri em 07/2017). Isso possibilitou uma alimentação mais saudável para o agricultor, contribuindo para a sua segurança alimentar e nutricional. A entrevistada também relata que com a finalização do PAA no município em 2016, muitas pessoas que recebiam os alimentos do PAA estão reclamando da falta dos alimentos entregues pelo programa.

A APRI enviou em julho de 2017 um novo projeto do PAA para a Conab. Esse projeto conta com a participação de 25 mulheres e tem um valor total de 200 mil reais para ser executado entre os anos de 2017 e 2018. Caso o projeto seja aprovado pela Conab, os produtos serão entregues ao Fundo Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal

de Irapuru que repassará os alimentos para as pessoas que estiverem cadastradas no CadÚnico[6]. Para selecionar as mulheres que iriam participar do projeto, ocorreu um sorteio entre os 65 associados da APRI. Conforme aponta a entrevistada, a associação espera ter o projeto aprovado pela Conab e, com isso, comercializar parte da produção dos associados que não está sendo escoada em outros canais de comercialização.

Considerações finais

O presente artigo buscou analisar como vem sendo executado o PAA no EDR de Dracena e, principalmente, no município de Irapuru, no âmbito do processo de descentralização político-administrativa promovido pela Constituição de 1988.

Esse processo de descentralização que incentivou a participação da sociedade nas políticas públicas e repassou atribuições das esferas estaduais e federal para os municípios não veio acompanhado do repasse adequado de recursos financeiros para as prefeituras municipais executarem as políticas públicas. Assim, tem ocorrido uma piora nos serviços públicos, o que reflete na qualidade de vida da população.

No atual momento de crise econômica do país, as políticas de desenvolvimento rural como o PAA também vêm sofrendo forte redução de recursos, o que tem afetado a vida dos agricultores familiares e das pessoas em situação de vulnerabilidade social que recebiam os alimentos fornecidos pelo programa.

No EDR de Dracena se verificou que no ano de 2016 apenas o município de Tupi Paulista teve projeto aprovado pelo PAA. Em pesquisa de campo, foi constatado que muitos agricultores familiares "esperam" a volta do PAA, pois a renda gerada pelo programa era importante para a reprodução dessas famílias.

Em 2014, o PAA e outros programas sociais executados pelo Governo Federal contribuíram para que o país saísse do "Mapa da Fome" da ONU[7]. No entanto, as ações do atual governo ao extinguir ministérios como o MDA, diminuir drasticamente os recursos dos programas sociais (Bolsa Família e Programa Minha Casa, Minha Vida) demonstram que a agricultura familiar não é prioridade para os políticos que comandam o país. Assim, o Brasil

[6] O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País, com o objetivo de incluí-las nos programas sociais como Bolsa Família, PAA e etc.. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

[7] A ONU desde 1990 divulga o Mapa da Fome no mundo, indicando em quais países há parte significativa da população ingerindo uma quantidade diária de calorias inferior ao recomendado. Para sair do mapa, o país deve ter menos de 5% da população ingerindo menos calorias do que o recomendado.

vive uma crise política (presidente desaprovado por grande parte da população) e econômica (altas taxas de desemprego, dois anos de retração no PIB) que têm se refletido numa piora da qualidade da vida da população. A diminuição dos recursos dos programas sociais, do PAA, o desemprego de 13% da população economicamente ativa e o "sucateamento" dos serviços públicos podem levar o país novamente a constar no "Mapa da Fome" da ONU.

Agradecimentos

Agradecemos a CAPES a concessão da bolsa do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES) que permitiu a realização desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANJOS, F; BECKER, C. Agricultura Familiar e Mercados Institucionais: O desenvolvimento como liberdade. In: **Revista Econômica do Nordeste**, v. 2014, p. 1-10, 2014.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiências nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, p. 01-27, junho de 1996.

BRANDÂO, C.A. et al. Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: os novos arranjos institucionais. In: **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em planejamento urbano e regional.** *ANPUR*, Salvador, 2005.

BRASIL – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico de 2010. Disponível em http://www.ibge.org.br. Acesso em ago. de 2017.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultados das ações da Conab em 2016. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17_07_18_11_35_03_compendio.pdf, Acesso em: 02/09/2017.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Transparência Pública do PAA. Disponível em: http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta, Acesso em 20 de mai. de 2014.

FREDO, C. E; OTONI, M. N. Caracterização preliminar da agricultura familiar no estado de São Paulo**. Informações Econômicas**, SP, n°6, nov./dez.; p. 9-29, 2015.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil: Política agrícola e modernização econômica brasileira - 1960 - 1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAZIANO SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp, 1996.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso)**, v. 52, p. 125-146, 2014.

HESPANHOL, A. N. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, G. J. (Org.); RIBEIRO, M. A. (Org.); RUA, J. (Org.). **Abordagens teórico-metodológicas em Geografia Agrária.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007, v. p. 179-198.

HESPANHOL, R.A.M. Inovações nas políticas de segurança alimentar no Brasil: os exemplos dos PAA e PNAE. In: **IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos**, 2015, Buenos Aires.

HESPANHOL; HESPANHOL, R. A. M. Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na Região de Presidente Prudente - SP. In: **I Seminário Internacional - O Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas**, 2004, Rio Claro.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste,** v. 45, p. 71-79, 2014.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM** (UNB), v. 7, p. 33-44, 2007.

NEVES NETO, C. C; HESPANHOl, A. N. Os efeitos da descontinuidade no Programa de Microbacias em São Paulo. **Revista Formação (Online**), v. 2, p. 234-251, 2015.

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.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online***)*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

SÃO PAULO (ESTADO) - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). **Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola do Estado de São Paulo** – LUPA, 2007/2008. Disponível em: http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa. Acessado em 01 de ago. de 2017.

SÃO PAULO (ESTADO) – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Informações dos municípios paulistas. Disponível em: http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/, acesso em ago. 2017.

SATO, A. K. Descentralização: um tema complexo. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA (texto para discussão***)*, n° 314. Rio de Janeiro, 1993.

Recebido em: 08/04/2018
Aceito para publicação em: 20/06/2018