



A AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS DE COMPRAS COLETIVAS DE ALIMENTOS: O PAA, PNAE E O PPAIS

FAMILY FARMING IN FOOD COLLECTIVE PURCHASING PROGRAMS CONTEXT: PAA, PNAE AND PPAIS

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS DE COMPRAS COLECTIVAS DE ALIMENTOS: EL PAA, PNAE Y EL PPAIS

Carlos de Castro Neves Neto

Universidade Estadual Paulista - UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia - FCT
Rua Roberto Simonsen, 305, CEP 19060-900, Presidente Prudente - SP - Brasil
netosulian@gmail.com

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar os programas de compras coletivas de alimentos do Governo Federal (PAA e PNAE) e do Governo do Estado de São Paulo (PPAIS). Essas três políticas públicas de compra de alimentos buscam fortalecer a agricultura familiar, criando um canal institucional de comercialização, bem como atuam no combate à fome, fornecendo alimentos de qualidade a creches, escolas, penitenciárias, entidades carentes, asilo etc. Para a elaboração deste trabalho, realizamos entrevistas com engenheiros agrônomos da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) dos municípios de Dracena e de Tupi Paulista; com a nutricionista da Prefeitura municipal de Dracena, com o intuito de saber a qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares, 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. Também fizemos um levantamento bibliográfico sobre os autores que estudaram o PAA o PNAE, assim como pesquisamos os documentos oficiais do PPAIS.

Palavras-chave: agricultura familiar, programas de compra coletiva, segurança alimentar

Abstract: This paper aims the analysis of Federal Government food collective purchasing programs (PAA and PNAE) and that of São Paulo state government (PPAIS). These three public policies for food purchase, seek to strengthen family farming, creating an institutional channel for commercialization, and they are also intended to fight hunger, providing quality food to day nurseries, schools, penitentiaries, charity entities, old people homes, etc. In order to perform this work, we have made interviews with agronomists from Integral Technical Assistance Coordination Office (CATI) from Dracena and Tupi Paulista municipalities; with Dracena town hall nutritionist, in order to assess the quality of foods delivered by family farmers; with Tupi Paulista women penitentiary director, in order to check PPAIS application, which has penitentiaries and larger partners of the program; and with rural producers associations' presidents from Dracena and Adamantina municipalities. We have also performed a bibliographic survey on authors who have studied PAA and PNAE, in addition to research on PPAIS official documents.

Key words: family farming, collective purchasing programs, food safety

Resumen: El artículo tiene por objetivo analizar los programas de compras colectivas de alimentos del Gobierno Federal (PAA y PNAE) y del Gobierno del Estado de São Paulo (PPAIS). Estas tres políticas públicas de compra de alimentos tienen como objetivo fortalecer la agricultura familiar, creando un canal institucional de comercialización, así como también actuar en el combate al hambre, proveyendo alimentos de calidad a guarderías, escuelas, penitenciarias, entidades de bajos recursos, asilos, etc. Para la elaboración de este trabajo, realizamos entrevistas con ingenieros agrónomos de la Coordinación de Asistencia Técnica Integral (CATI) de los municipios de Dracena y de Tupi Paulista; con la nutricionista de la Prefectura municipal de Dracena, con el fin de conocer la calidad de los alimentos entregados por los agricultores familiares, con la directora de la penitenciaría femenina de Tupi Paulista, con el objetivo de averiguar el funcionamiento del PPAIS, que tiene en las penitenciarías los mayores acuerdos del programa; y con presidentes de asociaciones de productores rurales de los municipios de Dracena y Adamantina. También hicimos un relevamiento bibliográfico sobre los autores que estudiaron el PAA y el PNAE, así como también analizamos los documentos oficiales del PPAIS.

Palabras clave: agricultura familiar, programas de compra colectiva, seguridad alimentaria

Introdução

O artigo tem por objetivo analisar os resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do governo federal, e o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), do governo do Estado de São Paulo.

As três políticas públicas possuem objetivos semelhantes, pois buscam fortalecer a agricultura familiar, adquirindo alimentos dessa categoria de agricultores, doando-os às instituições sociais, como creches, hospitais, asilos, presídios etc. Portanto, esses programas apresentam um duplo papel, seja no fortalecimento da agricultura familiar, seja no âmbito da segurança familiar, objetivando o combate à fome.

O PAA, lançado em 2003, tem apresentado resultados positivos, como o incentivo à policultura, criação de um canal de comercialização da produção familiar rural e permitir o incremento na dieta alimentar das pessoas atendidas pelas instituições sociais participantes do programa.

O Pnae é o mais antigo dos três programas, sendo implantado em 1955 e que tem sido fortalecido nos últimos governos Lula e Dilma. São atendidos por esse programa alunos que frequentam a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros.

Já o PPAIS, lançado no final de 2011, pelo Governo do Estado de São Paulo, tem como finalidade adquirir alimentos da agricultura familiar e destiná-los às

instituições sociais, num limite máximo de R\$ 22.000,00 ao ano por agricultor familiar cadastrado. Os procedimentos metodológicos utilizados no artigo serão: revisão bibliográfica, realização de entrevistas, análise dos documentos oficiais de cada programa.

O artigo tem como principal objetivo discutir que um dos principais problemas da agricultura familiar, o escoamento da produção, vem sendo enfrentado pelo Governo, seja Estadual, no caso de São Paulo (PPAIS), seja a atuação do Governo Federal, por meio dos programas PAA e Pnae. No entanto, muitos agricultores familiares ainda não se inseriram nesses programas, seja por falta de conhecimento dos programas, seja por dificuldade na produção dos alimentos.

A agricultura familiar passa a ser reconhecida institucionalmente a partir de 2006 por meio da Lei N° 11.326, de 14 de junho de 2006, que estabeleceu as normas para a elaboração da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para se enquadrar na categoria de agricultor familiar, o produtor deve:

- a) ter, no mínimo, 80% da renda familiar oriundos de atividades agropecuárias;
- b) possuir e explorar estabelecimentos agropecuários com área de até quatro (agricultura) e seis (pecuária) módulos fiscais;
- c) ser proprietário da terra, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) contar com mão de obra majoritariamente familiar, com no máximo dois funcionários;
- e) residir no imóvel, bairro rural ou vila, ou aglomerado urbano mais próximo;
- f) possuir renda bruta familiar de até 60 mil reais ao ano (SOUZA, 2012).

Dessa forma, o Estado brasileiro passou a reconhecer juridicamente a importância da agricultura familiar na produção de alimentos, na geração de postos de trabalho e na preservação dos recursos naturais.

Outro ponto importante do governo Lula (2003 – 2010) foi o fortalecimento das políticas de desenvolvimento rural voltadas a atender os agricultores familiares. Já em seu primeiro ano de governo, Lula lançou o Programa de Aquisição de Alimentos de Agricultura Familiar, que foi instituído a partir do artigo 19 da Lei N° 10.696 de 2 de Junho de 2003 e regulamentado pelo decreto N° 5.873 de 15 de Agosto de 2006. O PAA foi inserido no programa Fome Zero do Governo Federal (BRASIL, 2013).

Conforme Basaldi (2004), desde o surgimento o PAA teve uma concepção interdisciplinar e interministerial. O programa apresenta um Grupo Gestor, coordenado

pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo compostos por outros cinco ministérios: Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Educação (MEC). A parte operacional é exercida pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), instituição subordinada ao MAPA.

Assim como o PAA, o PPAIS busca estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar, passando o Estado de São Paulo a ser o maior comprador de produtos dessa categoria de produtores. Foi estabelecido que, no mínimo, 30% do total dos recursos orçamentários estaduais serão destinados à aquisição de alimentos dos produtores cadastrados no programa.

Para acessarem os recursos do programa, os agricultores devem procurar as Casas da Agricultura da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e os assentados e quilombolas os escritórios do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e pedir a expedição da Declaração de Conformidade ao PPAIS (DCONP). Com esse documento, o agricultor familiar poderá 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\$ 22.000,00 por família participante no programa.

Assim, esse artigo pretende discutir as três políticas de compra coletiva de alimentos da agricultura familiar, destacando e diferenciando cada uma delas. Outro ponto interessante é que o agricultor familiar pode participar do PAA, PNAE e PPAIS simultaneamente, o que eleva bastante a renda desse agricultor.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no contexto do Programa Fome Zero

No início do mandato do governo Lula, foi lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que, inserido no Programa Fome Zero, enquadrou-se na política agrária e de segurança alimentar. O PAA busca atender os agricultores familiares que produzem em pequena quantidade e enfrentam dificuldade para a comercialização de seus produtos. De acordo com Veloso (2011, p. 47), o principal objetivo do PAA é o “combate à fome e à miséria e a formação de estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares sem a necessidade de licitação e, posteriormente, a sua doação para entidades sociais”.

Podem participar do PAA os produtores familiares que se enquadrem nos grupos A, B, C e D do Pronaf e que estejam organizados em instituições coletivas (associações, cooperativas ou grupos com no mínimo cinco pessoas). Além disso, devem também obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é emitida por sindicatos, Casa da Agricultura e CATI (HESPANHOL, 2009). O Programa envolve vários ministérios, mas a coordenação é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), enquanto a parte operacional é de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O PAA prevê cinco modalidades de ações: compra direta, formação de estoque, compra direta com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo do leite e compra institucional (Quadro 1).

Quadro 1: Modalidades do Programa Aquisição de Alimento (PAA)

Modalidade	Fonte de Recursos	Limites anuais (R\$)	Executor	Forma de Acesso
Compra direta	MDS/MDA	8.000,00	CONAB	Individual, cooperativa e associação
Formação de estoque	MDS/MDA	8.000,00	CONAB	Cooperativa e associação
Compra direta com doação simultânea	MDS	8.000,00 (individual) 8.000,00 (coletivo)	CONAB, estados e municípios	Individual, cooperativa e associação
Incentivo à produção e ao consumo do leite	MDS	8.000,00	Estados do Nordeste e Norte de MG	Individual, cooperativa e associação
Compra institucional	Recursos do proponente	8.000,00	O próprio proponente	Cooperativa e associação

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013) e Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2013). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/arquivos-2012/ModalidadesPAA_quadro.JPG e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm> Acesso em 25 jul. 2013.

A modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, operada pela CONAB, têm por objetivo garantir alimentos para as pessoas que estão em condição de miséria e vulnerabilidade alimentar e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, com a compra de seus produtos. O programa estabelece um limite no valor de R\$ 8.000,00 por ano/produtor, e de R\$ 8.000,00 para o agricultor familiar que produzirem produtos exclusivamente orgânicos e/ou agroecológicos ou da sociobiodiversidade. (BRASIL,

2013). Os alimentos adquiridos são destinados a escolas, creches, abrigos, hospitais, asilos etc. Entre os produtos que podem ser adquiridos pelo PAA estão arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

A modalidade Formação de Estoque tem por objetivo adquirir alimentos da safra vigente, para o consumo humano. É operacionalizada exclusivamente pela CONAB, que adquire os alimentos das associações e/ou cooperativas formadas por agricultores familiares. Pode ser acessada de forma individual pelo agricultor familiar, ou por meio de uma associação ou cooperativa, estabelecido como limite o valor de R\$ 8.000,00 ao ano, como se verifica no Quadro 1 (NEVES NETO, 2013). O objetivo principal dessa modalidade do PAA é constituir estoques de alimentos oriundos da agricultura familiar, com a finalidade de agregar valor à produção e sustentação de preços. Esses alimentos são vendidos pela organização de agricultores (associações e cooperativas) para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.

Para participar dessa modalidade, as organizações rurais devem enviar à Conab uma Proposta de Participação, contendo a especificação do produto, a quantidade a ser entregue, o preço, o prazo necessário para a formação do estoque e os nomes dos agricultores que serão beneficiados. A proposta sendo aprovada pela Conab, esta emite a Cédula do Produtor Rural (CPR-Estoque), viabilizando os recursos financeiros para que a organização rural adquira a produção dos seus agricultores familiares cadastrados na proposta, beneficiando a produção entregue, assim como mantenha um estoque de alimento próprio. O valor máximo da Proposta de Participação que uma organização rural pode enviar é de R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano.

Já a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite, que visa estimular o consumo do leite e a produção familiar a fim de combater a desnutrição e a fome, só pode ser acessada por agricultores familiares localizados nos territórios da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, os estados do nordeste e o norte de Minas Gerais. O PAA adquire leite de vaca e de cabra, que além de ser oriundo da agricultura familiar, também deve seguir controle rígido de qualidade.

Essa modalidade do PAA é gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. O produtor que participa do PAA Leite deve entregar a sua produção no laticínio contratado mais próximo ao seu estabelecimento rural, ou também tem a possibilidade de depositar o leite em tanques de resfriamento. Além de

possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, o agricultor familiar deve produzir no máximo 150 litros/dia e estar em dia com a vacinação dos animais para poder participar dessa modalidade do PAA.

O Decreto N° 7.775, de julho de 2012, e a Resolução N° 50, de setembro de 2012, do governo federal, incluíram a modalidade Compra Institucional no PAA, a qual permite que entes administrativos como estados e municípios adquiram alimentos, com seus próprios recursos, para atender as demandas de hospitais, restaurantes universitários, presídios e centros de ressocialização, entre outras instituições. Cada agricultor familiar pode vender até R\$ 8.000,00 por ano, independente de participarem de outras modalidades do PAA e Pnae (MDA, 2013).

O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPP), composto por representantes de seis ministérios - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa/ Conab), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Educação (MEC) (MDA, 2013) - é responsável também por estipular o valor do limite anual de recursos que cabe às organizações rurais e ao agricultor familiar.

Em síntese, podemos afirmar que entre as vantagens do PAA para o agricultor familiar destacam-se o incentivo à diversificação produtiva, a garantia de renda e a facilidade de escoamento da produção, além de ser o programa uma boa alternativa aos agricultores descapitalizados e um estímulo ao fortalecimento das organizações coletivas. Veloso (2011) reforça essa ideia, afirmando que o PAA garante a segurança alimentar, ao fornecer produtos de qualidade às instituições, permite uma renda assegurada ao produtor familiar, assim como fortalece o associativismo no meio rural, já que a comercialização deve ser feita por uma organização coletiva. Hespanhol (2009), por sua vez, elenca os três principais atores sociais beneficiados pelo PAA:

- **os agricultores familiares:** já que podem comercializar diretamente os seus produtos, com preços mais elevados do que os oferecidos pelos atravessadores, e têm a garantia da venda até o limite anual de R\$ 8.000,00;
- **as instituições assistenciais:** recebem alimentos saudáveis, diversificados, respeitando os costumes alimentares locais;
- **a administração municipal:** diminuição dos custos com os alimentos fornecidos às instituições assistenciais.

Por outro lado, são descritos como os principais problemas relacionados ao PAA, o limite anual de valores previsto por essa política pública federal, que é de R\$ 8.000,00/ano, e a baixa adesão dos municípios e a falta de divulgação do programa, impedindo que muitos agricultores familiares não acessem essa importante política pública.

No período de 2003 a 2013, o PAA beneficiou mais de 200 mil agricultores familiares, além de contribuir com a alimentação de quase 200 milhões de pessoas em todo o ano, que estavam em situação de vulnerabilidade social (CAMPOS, BIANCHINI, 2013). Em 2012, foram atendidas mais de 23 mil entidades. Outro ponto interessante dessa política pública é sua capilaridade, envolvendo todas as regiões do país. Também devemos apontar a grande variedade de alimentos produzidos pelos agricultores familiares que participam do PAA, tais como: arroz, feijão, verduras, legumes, leite, frutas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Foi durante os anos 1940 que o Instituto Nutricional idealizou o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por falta de recursos financeiros, o projeto não pode ser instituído. Em 1950, foi lançado o primeiro Plano Nutricional de Alimentação e Nutrição, denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição do Brasil. No ano de 1954 aconteceu a liberação de recursos do Fundo Internacional de Socorro a Infância (o nome atual é Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef) para subsidiar a alimentação escolar. Por meio do Decreto 37.106/55, o Ministério da Educação lançou a Campanha da Merenda Escolar (CME) considerada o embrião do PNAE (BRASIL, 2014). Com o objetivo de atender todo o território nacional, o Decreto nº 37.106, alterou o nome do programa para Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME).

No início da ditadura militar, em 1965, o governo alterou novamente o nome do programa para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O CNAE recebeu financiamentos de agentes externos, tais como: os Alimentos para a Paz, subsidiada pela *United States Agency for International Development (USAID)*, e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), financiado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

Também nos governos militares, no ano de 1976, a alimentação escolar passou a contar com recursos do Ministério da Educação (MEC). Em 1979, o nome do

programa é novamente alterado, e passa a ser chamado Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os processos de compra dos alimentos, por meio do PNAE, eram bastante centralizados, sendo a compra feita por licitações públicas. “Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais relacionados às diferenças de hábitos alimentares culturais” (ÁVILA; CALDAS, 2013).

Conforme destacam Ávila, Caldas e Ávila (2013), apenas em 1983 teve início à descentralização do PNAE, por meio da municipalização da gestão alimentar nas escolas nos Estados de São Paulo, comandado por Franco Montoro, e no Rio de Janeiro, governando por Leonel Brizola. Com a Constituição de 1988, o Estado brasileiro se comprometeu a garantir alimentação escolar a toda criança matriculada no Ensino Fundamental, por meio de políticas públicas elaboradas pelos três entes de Governo: federal, estadual e municipal. No entanto, até 1993, o Pnae continuava a ser executado de forma centralizado, ou seja, o órgão responsável elaborava os cardápios e comprava os alimentos, através dos processos licitatórios para todas as escolas do território nacional.

Devida a intensa pressão dos movimentos sociais, entre eles, o Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o presidente Itamar Franco instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), importante órgão na gestão do PNAE.

Somente em 1994, por meio da lei Lei nº 8.913, de 12/7/94, oficializou a descentralização dos recursos para a implementação do PNAE. A descentralização permitiu aos Estados e os municípios a compra de alimentos para as suas escolas, adaptando o cardápio aos hábitos alimentares da população local. No entanto, o repasse de recursos para os municípios e Estados ficaram condicionados à criação dos conselhos de alimentação escolar, cujo papel seria fiscalizar a aplicação dos recursos do Governo Federal na alimentação das crianças, assim como ajudar na elaboração dos cardápios.

Em 1998 foi extinto o Fundo de Assistência ao Estudante (FAE), que era o órgão responsável pelo financiamento e gerenciamento da alimentação escolar. As atribuições da FAE foram realocadas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE delimitou, por meio da Resolução nº15 de junho de 2003, uma lista com 72 alimentos considerados essenciais ao brasileiro.

Um marco importante da alimentação escolar no Brasil foi 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 e Educação de Jovens e Adultos (EJA), Programa Mais Educação, e garantindo de que, ao menos 30 % dos repasses do FNDE sejam destinados para a compra de alimentos da agricultura familiar. Os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado e a Educação de Jovens e Adultos passaram a ser atendidos pelo PNAE em 2013.

Para participar do PNAE, os agricultores familiares devem se enquadrar nos grupos A, B, C e D do Pronaf e estarem organizados em instituições coletivas (associações, cooperativas e grupos com no mínimo cinco pessoas). Além disso, devem possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)

Portanto, observa-se, a partir de 2009, um esforço para incorporar o produtor familiar à política de alimentação escolar. Se, por um lado, há políticas para organizar oferta da produção, por meio de facilitação do crédito bancário, da qualificação técnica, do apoio técnico, dentre outras; por outro havia necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental como forma e estratégia de apoio a agricultura familiar. Além do “mercado institucional” institucional criado, observa-se também o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor, que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo; com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência (ÁVILA; CALDAS, 2013, p. 81).

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. Portanto, esse programa pode resolver um dos principais problemas da agricultura familiar que é a garantia da comercialização da sua produção. Outro ponto a destacar é a diminuição da dependência do atravessador, que acabava pagando um preço bem abaixo do mercado ao agricultor familiar.

A compra de alimentos da agricultura familiar permitiu uma alimentação mais saudável às crianças, assim como uma maior utilização dos alimentos regionais nos cardápios das escolas. Esses produtos da agricultura familiar podem ser comprados por meio de Chamadas Públicas, o que dispensa as licitações.

Conforme destacam Ávila e Caldas (2013), o Programa Nacional de Alimentação Escolar é um 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. Atualmente, o PNAE está articulado com outras políticas públicas, como por exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos. Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política de Estado, que foi se adaptando as especificidades espaciais e temporais da realidade brasileira.

Até o ano de 2013, 60% dos municípios brasileiros estavam comprando produtos oriundos da agricultura familiar. Muitos desses agricultores não participam do PNAE com receio de não conseguirem entregar a produção combinada ou por não terem condições físicas e financeiras para produzirem. Um dos desafios para o PNAE aumentar sua capilaridade entre os agricultores familiares é adequar os seus cardápios à safra e aos alimentos da região, respeitando os hábitos alimentares da população local.

Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS)

Se apoiando nos resultados positivos do PAA e do PNAE, o governo do Estado de São Paulo lançou no final de 2011 um programa bastante semelhante aos dois programas do governo federal. O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) foi criado através da Lei. Nº 14.591, de 14 de Outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto Nº 57.755, de 24 de Janeiro de 2012 (SÃO PAULO, 2013). O PPAIS também tem utilizado das Chamadas Públicas para a compra de alimentos, dispensando os processos de licitação.

Assim como o PAA, o PPAIS busca estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar, passando o Estado de São Paulo a ser o maior comprador de produtos dessa categoria de produtores. Como já acontece com o PNAE, a Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 estabeleceu que, no mínimo, 30% do total dos recursos orçamentários estaduais gastos com alimentos sejam adquiridos dos agricultores familiares.

Reconhecendo que 70% dos alimentos, que fazem parte da dieta alimentar do brasileiro, são produzidos pelos agricultores familiares, o PPAIS tem como principal objetivo fazer do Estado o principal comprador 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.

Para acessarem os recursos do programa, os agricultores familiares devem procurar as Casas da Agricultura da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

(CATI) e os assentados e quilombolas os escritórios do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e pedir a expedição da Declaração de Conformidade ao PPAIS (DCONP). A expedição do DCONP tem validade por quatro anos. Para conseguir esse documento, o produtor rural deve apresentar:

- CPF e RG produtor e do cônjuge, agregados e funcionários;
- Nota de produtor rural;
- Identificação e documentos que comprovem a localização da propriedade;
- Declaração de Aptidão ao Pronaf, para os produtores que possuem esse documento;
- Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e Imposto de Renda aos agricultores familiares que possuem (SÃO PAULO, 2014).

Com esse documento, o agricultor familiar poderá 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\$ 22.000,00 por família participante no programa. Até o momento, são as penitenciárias que estão participando com maior regularidade do PPAIS.

De acordo com a entrevista realizada com o agrônomo da CATI de Tupi Paulista, o PPAIS ainda não decolou porque o programa foi formulado de cima pra baixo, sem consultar as associações de produtores, as cooperativas e os agrônomos que participam das políticas públicas. É um programa bastante engessado, cheio de regras, que dificulta a inserção do agricultor. No PPAIS, o agricultor familiar está disputando mercado com as grandes empresas (mercado, empresas atacadistas), que normalmente ganhavam as licitações. O agricultor fica com receio de disputar esse mercado.

Outro problema no PPAIS apontado pelo agrônomo é a falta de diálogo entre a CATI e o 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 divergentes, 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 que participam do PAA.

Confirmando a pouca abrangência do PPAIS entre os produtores da região de Dracena, o agrônomo da CATI desse município nos relata que esse programa tem tido

muita dificuldade de ser implantado na região. Apenas vinte agricultores familiares da região de Dracena conseguiram a DCONP e estão autorizados a participar do programa. No entanto, somente alguns desses produtores que conseguiram a DCONP estão participando dessa política pública estadual. Para o agrônomo, a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), que é responsável pela maior parte da compra de alimentos do PPAIS, não tem dialogado com os agricultores familiares.

Outra crítica feita pelo entrevistado é que a SAP não tem cumprido o que determina a lei, ou seja, a compra de 30% do total de alimentos consumidos nas penitenciárias. O que tem acontecido é a compra de 30% de um único produto. Esse fato foi evidenciado na Penitenciária Feminina de Tupi Paulista, onde a diretora administrativa nos relatou, em entrevista, que a Penitenciária não está cumprindo a legislação porque tem receio de o agricultor familiar não conseguir entregar os alimentos com regularidade.

A abobrinha, o pepino, a berinjela e a banana foram os produtos adquiridos pela Penitenciária de quatro agricultores familiares, por meio do PPAIS, na primeira chamada pública, realizada em 2013. A compra da penitenciária se restringiu a 30% de cada um desses quatro produtos. No último edital realizado em 2014, a Penitenciária abriu o edital da chamada pública do PPAIS para a compra de 12 tipos de alimentos, mas apenas quatro deles foram entregues por agricultores familiares.

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. A entrevistada também apontou um problema na Lei que criou o PPAIS, pois não deixa muito claro as punições aos agricultores que não entregarem os alimentos.

Em relação à participação das Universidades no PPAIS, a Faculdade de Ciências e Tecnologia, da UNESP, câmpus de Presidente Prudente, foi a primeira a comprar alimentos, por meio desse programa estadual. No final de 2013 foi feita a primeira chamada pública do PPAIS na FCT/UNESP e em maio de 2014 outra chamada foi realizada. Como nos informa em entrevista, a nutricionista da UNESP, os alimentos entregues pelos agricultores familiares foram de boa qualidade e entregues no prazo combinado. A greve na universidade, iniciada em maio de 2014 atrapalhou a execução do PPAIS, pois as aulas foram suspensas e, conseqüentemente o Restaurante Universitário também ficou fechado. A entrevistada também destacou que a UNESP está economizando recursos financeiros ao adquirir produtos do PPAIS, pois

os preços pagos aos agricultores familiares são, geralmente, menores do que das empresas que ganham as licitações.

Não obstante a ideia inicial do PPAIS seja bastante interessante, pois fortalece a agricultura familiar, com a compra de no mínimo, 30% de sua produção, mas também, destina alimentos de qualidade às instituições públicas (Penitenciárias, 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.

Considerações Finais

Apesar das dificuldades que os agricultores familiares enfrentam no Brasil, como a idade avançada da maioria dos produtores, a dificuldade na produção, a falta do acesso ao crédito, a ausência de assistência técnica e extensão rural, a descapitalização, entre outros problemas, o Estado brasileiro tem implementado três políticas públicas interessantes que estão melhorando a vida do produtor.

O PAA, lançado em 2003, é o programa que mais atende os agricultores descapitalizados, que estavam excluídos de qualquer política pública de desenvolvimento rural. O PAA apresenta uma característica fundamental ao fortalecer a agricultura familiar, com a compra de sua produção e, ao mesmo tempo, fornece alimentos de qualidade às pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social, diminuindo a fome.

Já o PNAE atende o agricultor familiar diferenciado, que possui uma escala de produção que consiga produzir o ano todo em grande quantidade, independente das intempéries climáticas, pois os alimentos devem ser entregues às escolas durante todo o ano letivo. O que tem acontecido é que muitos produtores que estavam participando do PAA também estão se inserindo no PNAE e isso tem possibilitado um aumento considerado na renda familiar do produtor.

Por outro lado, o PPAIS tem enfrentado muito dificuldade na sua execução, seja pela falta de divulgação dessa política pública estadual entre os agricultores

familiares, seja pelas instituições não cumprirem o que determina a lei que obriga a aquisição, por parte do Estado, de no mínimo 30% da produção da agricultura familiar. O Governo do Estado de São Paulo se espelhou nos bons resultados do PAA e do PNAE para a criação do PPAIS, no entanto, esse programa enfrenta resistência dos produtores e tem apresentado poucos resultados positivos até o momento. Os responsáveis pelo programa (ITESP e CATI) deveriam rever o programa e promoverem o diálogo com as organizações rurais, com os técnicos, agrônomos da CATI com a finalidade de aumentar a participação do agricultor familiar nessa importante política pública estadual.

Apesar da dificuldade de execução dos programas de compras coletivas de alimentos, destaca-se o reconhecimento por parte do Estado do papel que a agricultura familiar cumpre no país, seja na produção da maior parte dos alimentos que compõem a dieta alimentar do brasileiro, seja na geração de postos de trabalho, ou até mesmo na preservação dos recursos naturais. Num país que sempre privilegiou os grandes produtores e o agronegócio ter programas específicos para o desenvolvimento da agricultura familiar, como o PAA, PNAE e PPAIS se revela como um grande avanço.

Referências

AVILA, Mario Lúcio; CALDAS, Eduardo Lima; AVILA, Silvia Regina. Coordenação e Efeitos Sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

BASALDI, O. V. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: os primeiros resultados obtidos em 2003. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 35 – 46, maio de 2004.

BRASIL – **Ministério do Desenvolvimento Agrário** (MDA). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/8070377>, acesso em 02/09/2013.

BRASIL – Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>

CAMPOS, Arnaldo de; BIANCHINI, Valter. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

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.

HESPAHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL SOBER. **Anais...** Porto Alegre, 2009.

NEVES NETO, Carlos de Castro. **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://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/unesp/105080/nevesneto_cc_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em 25/08/2014

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.

SOUZA, Paulo Cesar. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na região de Presidente Prudente/SP: PRONAF e PEMH**. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, 2012, 298 p.

VELOSO, Fernando. **Políticas Públicas no município de Junqueirópolis (SP): O Pronaf e o PAA**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2011, 221 p.

Recebido em: 21/06/2015

Aprovado para publicação em: 23/11/2015