

REDES E INSTITUIÇÕES NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)*

Anderson MARIOTO

Mestre em Geografia pela UNESP campus de Presidente Prudente-SP

Rosangela Aparecida de Medeiros HESPANHOL

Professora Doutora de graduação e pós-graduação no Departamento de Geografia da UNESP campus de Presidente Prudente-SP

Resumo: O Programa de Aquisição de Alimentos e sua gestão por meio da construção de redes administrativas, sociais e produtivas como também sua operacionalização através das instituições locais, esse é o tema central do artigo. Para tanto, apresentaremos um estudo comparativo entre os municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí-PR. Para se alcançar os objetivos delineados realizamos trabalhos de campo, entrevistando representantes das instituições ligadas diretamente ao funcionamento do programa e aos produtores rurais em ambos os municípios. Como resultado, constatamos que o programa vem tendo uma boa avaliação nos municípios, congregando diferentes sujeitos, com distintos interesses.

Palavras Chaves: Políticas públicas, Programa de Aquisição de Alimentos, Rede, Instituição, Euclides da Cunha Paulista, Paranavaí.

REDES E INSTITUCIONES EN EL PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

Resumen: El Programa de Adquisición de Alimentos y su gestión mediante la creación de redes administrativas, sociales y productivas, así como su operación a través de instituciones locales, este es el tema central del artículo. Por lo tanto, se presenta un estudio comparativo entre los municipios de Euclides da Cunha Paulista-SP y Paranavaí-PR. Para lograr los objetivos planteados se realizó el trabajo de campo, entrevistas a representantes de las instituciones directamente relacionadas con el funcionamiento del programa y para los agricultores de ambos municipio. Como resultado, se encontró que el programa ha tenido una buena evaluación en las ciudades, que reúne a diferentes sujetos con diferentes intereses.

Palabras clave: Política Pública de Adquisición de Alimentos, Redes, Institución, Euclides da Cunha Paulista, Paranavaí.

NETWORKS AND INSTITUTIONS IN THE PROGRAM FOR THE ACQUISITION OF FOOD (PAA)

Abstract: The Food Acquisition Program and you management by the administrative net builds, socials and productive like too your operationalization by the local institutions, this is the central theme of the article. Thus, we will show a comparative study between the districts of Euclides da Cunha Paulista-SP and Paranavaí-PR. For obtain the objectives wanted we make fileds work, interviewing stakeholders for the institutions linked to the work of the program and the rural producers in both districts. As a results, we get that the program have a good evaluation in the districts, increasing different actors, with different interests.

Key Words: Public policy, Acquisition Program Food Network, Institution, Euclides da Cunha Paulista, Paranavaí.

1. Introdução

O trabalho apresenta como discussões centrais o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. O objetivo é realizar uma discussão em torno do programa, por meio de um estudo

* Texto resultado de pesquisa em nível de mestrado.

comparativo, suas redes e instituições em duas localidades: Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranaíba-PR, municípios que tiveram distintos processos de ocupação em sua história e formação social, mas que contam com produtores rurais que participam do programa. Para tanto foi realizado levantamento bibliográfico a respeito do conceito de rede e de instituição para que, a partir daí, possamos estabelecer uma relação com os resultados alcançados por meio das entrevistas realizadas em ambos os municípios. Foram entrevistados 34 agricultores familiares nos dois municípios, sendo 17 em cada um, além de entrevistas com os presidentes das associações de agricultores e representantes das entidades receptoras dos alimentos comercializados via PAA.

O trabalho está organizado além dessa introdução, das considerações finais e dos referenciais; uma apresentação do programa e como ele é operacionalizado; da discussão teórica do que vem a ser uma rede e instituições para, a partir de então, apresentarmos o estudo comparativo com as características dos municípios e seus diferentes processos de ocupação finalizando com os resultados colhidos e analisados em trabalho de campo realizado nos municípios.

Para fins de esclarecimentos, consideramos que o programa é operacionalizado por meio de uma rede e, sua efetivação, na escala municipal, ocorre por meio de circuitos-curtos de produção e consumo.

2. Uma nova ação para um velho problema: o Programa de Aquisição de Alimentos

Criado em 2003 e fazendo parte do Programa Fome Zero, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) é uma ação do governo federal com o objetivo de minimizar a pobreza e, por conseguinte, a fome no país. O PAA tem como objetivos: a) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; b) contribuir para a formação de estoques estratégicos; c) permitir aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos; e, d) promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (CONAB, 2010). Para melhor compreendermos o desenvolvimento do programa é necessário um relato das políticas e ações direcionadas ao combate a fome por organismos internacionais, principalmente a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO.

No país, a questão da fome sempre foi conhecida, mas quase nunca duramente combatida. No mundo, a fome começou a ser discutida em escala global a partir do fim da II guerra. A expressão “segurança alimentar” é derivada da ideia de que era preciso aumentar a oferta de

alimentos de maneira a atender a população, o que acabava beneficiando também a balança comercial, principalmente dos países da Europa ocidental (ORTEGA, 2008). É neste bojo que a Política Agrícola Comum – PAC, concretizada tecnicamente pela revolução verde, nasce e ganha destaque na Europa.

Em 1974, em virtude de uma considerável crise de abastecimento, principalmente em países africanos, foi realizada a I Conferência Mundial de Alimentação promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO. Dessa conferência se originou uma maior preocupação na oferta de alimentos e ações de socorro alimentares. Desse modo, a primeira conferência teve a preocupação centrada no aumento da produção, ficando clara a visão setorial agrícola em aumentar a oferta de alimentos, principalmente para socorros alimentares.

Problemas alimentares não foram resolvidos e a preocupação com a fome no mundo deslocou a visão da FAO do setor agrícola produtivista, para a questão do acesso diário a uma alimentação saudável e segura.

Segundo Ortega (2005) foi neste contexto que a XII Conferência Mundial em 1989 propôs uma visão da segurança alimentar para além do setor agrícola produtivista, prevalecendo desta vez a preocupação com o acesso à alimentação e elencou três propósitos básicos: assegurar a produção, a estabilidade da produção e garantir o acesso aos alimentos (MENEZES, 2001, p.55 apud ORTEGA, 2008, p.178).

Em 1996 foi realizada nova conferência, em que ficou reafirmado o direito de todos ao acesso a alimentação. Daí se origina a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e os “Planos de ação da Cúpula Mundial da Alimentação” com o objetivo de estabelecer as bases para se alcançar: segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial (ORTEGA, 2008). Também ficou estabelecido o conceito de segurança alimentar, entendido quando: “as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos, e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (Cúpula Mundial da Alimentação, 1996, p. 40 apud ORTEGA, 2008, p.178).

Se reconheceu que o maior causador de insegurança alimentar é a pobreza, e que as políticas públicas devem então ser dirigidas no sentido de se acabar e/ou amenizar a pobreza e a desigualdade social.

É justamente neste desenrolar das conferências, e também da construção de uma agenda política interna, que no Brasil foi criado o Programa Fome Zero - PFZ em 2003, por meio dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD’s

criados com o objetivo de trabalhar em regiões em que a pobreza e a insegurança alimentar são mais graves. O PFZ além de elencar como objetivo, “diminuir e acabar com a fome no país”, carregou também em um de seus eixos, alavancar setores e grupos excluídos por meio do próprio consumo de alimentos.

Providenciar condições para que famílias pobres consumam alimentos produzidos por agricultores e pela pequena escala agroindustrial local, garante que o aporte da renda proporcionado pelos programas sociais possa transbordar e gerar mais renda e emprego nas regiões deprimidas.

É com base nesta perspectiva que foram criados programas voltados para a segurança alimentar, que ao mesmo tempo possam contribuir para a construção de canais institucionais de comercialização. Um claro exemplo de ações com esse enfoque é o PAA.

Para sua operacionalização, esse programa se desdobra em cinco modalidades de intervenção, quais são: a) doação simultânea e compra da Agricultura Familiar com Doação, que visa atender as populações em situação de insegurança alimentar por meio da doação de alimentos produzidos pelos agricultores familiares organizados coletivamente, para que entreguem sua produção diretamente nas instituições municipais beneficiadas; b) Formação de Estoque pela Agricultura Familiar disponibiliza recursos para que as organizações de agricultores familiares adquiram produtos e formem estoques para posterior comercialização; c) compra direta da Agricultura Familiar permite a aquisição de alimentos para a distribuição ou formação de estoques públicos pelo Governo Federal; d) PAA-Leite apoio à produção para o consumo do leite assegura o consumo de leite pelas famílias em situação de insegurança alimentar nos estados do Nordeste e norte de Minas Gerais, mediante a aquisição do produto com garantia de preço; e) compra direta local da Agricultura Familiar, adquire produtos da agricultura familiar para abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos (MDA, 2011).

Não obstante seus resultados por todo o território nacional, mas também ao baixo número de agricultores envolvidos em todo o país, pouco mais de 3% dos agricultores familiares em 2011 (CONAB, 2011), o programa vem se desenvolvendo apoiado primeiramente num novo cenário político administrativo, em que as políticas públicas voltadas a segmentos específicos da população são cada vez mais comuns; segundo, o programa vem sendo capaz de construir redes de atuação, congregando distintos sujeitos, com diferentes interesses em prol de objetivos que levem ao mesmo tempo a diminuição da insegurança alimentar no país e também o fortalecimento da renda dos agricultores familiares envolvidos. É importante ressaltar que essas redes institucionais formadas pelo programa são uma novidade no campo na medida em que há a participação do Estado (no caso

o governo federal), e que já havia a existências de redes informais, principalmente ligadas a movimentos sociais do campo.

Esse duplo benefício, como relatamos, é apoiado em redes que vão se formando, dando ao programa um destaque principalmente no que tange aos mercados locais e regionais da produção, comercialização e consumo de produtos agrícolas. Em nosso entendimento, essas redes formadas pelo programa se apoiam inevitavelmente em Instituições que, dependendo dos (re)arranjos desse poder na escala local, moldam a maneira como o programa atuará numa determinada localidade, portanto, o binômio Rede/Instituições são, em nosso entendimento, atributos básicos para se entender o programa e sua atuação em diferentes regiões brasileiras.

2.1. Redes e instituições e sua correlação com o PAA

Antes da realização de nossas considerações sobre o modo de funcionamento do programa e a construção de redes, atentamos para o nosso entendimento do que consideramos rede e também nossa compreensão de Instituições.

Quando nos referimos a redes, estamos considerando o modo como um sistema, com certo grau de organização, materializado no espaço, troca suas necessidades entre si. Para os fins aqui pretendidos, essas necessidades seriam aquelas da organização coletiva da atual sociedade. Especialmente e politicamente essas redes possuem escalas, determinando assim, de maneira maior ou menor, qual é o tamanho da área de sua atuação, o tamanho de sua força política e econômica, determinando também o efeito de seus resultados. Escolhemos cinco (5) autores que julgamos caminhar num mesmo sentido da compreensão do que vem a ser uma rede.

Para Castells (1999, p, 566), rede é “um conjunto de nós interconectados. Nó é ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, um nó é dependente de um tipo de redes concretas de que falamos”.

Raffestin (1993) entende a rede como fios seguros e flexíveis que podem moldar-se conforme as situações concretas, e, por isso mesmo, se deformar para melhor reter. A rede é proteiforma¹, móvel e inacabada, e é dessa falta de acabamento que ela tira sua força no espaço e no tempo. Força essa que serve no final, segundo o autor, para legitimar o poder através da circulação e comunicação. O sistema financeiro é quem mais usa essa estrutura para ordenar sua circulação e comunicação (DIAS, 2005).

Santos (2008) define rede a partir de duas grandes matrizes: a que considera seu aspecto

material (transporte de matéria, de energia, de informação e que se inscreve sobre um território), e outra, que leva em conta o dado social (política, mensagens, valores que as frequentam). O autor destaca que as redes podem ser examinadas segundo um enfoque genético (processo) como são formadas, instaladas e geridas; e, segundo um enfoque atual (realidade atual), enfatizando sua descrição, qualidade e quantidade (SANTOS, 2008). É fundamental levar em consideração que a formação de uma rede é o resultado de um trabalho de numerosos atores em diferentes lugares e momentos e com capacidades distintas de ação, e que para sua compreensão se faz necessário a sua estrutura, escala, atores, território e fluxos (SPOSITO, 2008).

Portanto, chegamos a uma espécie de síntese quando Sposito (2008) expõe a importância das escalas, atores ou sujeitos, território e fluxos considerando sua estrutura, seu todo. Esse todo considerado seria o que Santos (2008) denominou de enfoque genético. Todavia, como são formadas e geridas essas redes? Valemos-nos novamente de Sposito (2008) que relata que seriam os atores e seus poderes (políticos e econômicos) atuam por meio de iniciativas individuais e coletivas, nos remetendo a ideia de território. Esse poder que age diretamente nas redes, determinando suas ações das mais diversas, mas, principalmente econômica e política, atua espacialmente e concretamente naquilo que denominamos de Instituições.

Etimologicamente “Instituição” vem do latim: *instutio ñnis*, que significa criar, formar, e também disciplinar e educar (FONSECA, 2005). Assim, as instituições abrangem os modos, os costumes de uma sociedade ou de uma comunidade, seu comportamento social, e o que é aceito, tudo isso construído historicamente por regras e costumes formais, mas também informais. As regras formais estabelecidas em lei pelo Estado envolvem contratos individuais e têm o objetivo de organizar e disciplinar o conjunto da sociedade de forma coercitiva. Já as informais são resultados da herança cultural e não necessitam de uma força coercitiva para seu cumprimento, pois ainda não estão sob domínio da esfera pública (FONSECA, 2005). Os sujeitos locais mais bem articulados, econômica e politicamente, vão sempre ter um peso maior na formação dessas instituições locais, obviamente que a população como um todo tem peso nessa formação, entretanto, essa população tem seus valores construídos por meio de um constante arranjo de forças que agrupa e define o modo de pensar local/regional.

É considerando essas diferenças locais/regionais que nasce uma nova abordagem política-administrativa, conhecida como neo-institucionalismo. Essa abordagem considera que os comportamentos, formais e informais, contribuem na construção do cenário institucional. Neste ponto, o espaço é fundamental para essa abordagem, pois, cada lugar terá seus comportamentos, ou sua cultura política construída e possibilitada pelo conjunto cultural que modelou a formação de

uma determinada localidade. Nota-se que nessa abordagem a flexibilização na formulação e implementação é fundamental e já está implícito que uma mesma política pública pode apresentar resultados distintos dependendo da cultura política² de cada lugar. A respeito do neo-institucionalismo, Frey (2000) enfatiza que:

[...] remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas [...] Portanto, o neo-institucionalismo entende por instituições não apenas instituições reconhecidas, sobretudo publicamente, como também constituições estatais, mas defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição [...] O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições (FREY, 2000. p, 20).

O neo-institucionalismo considera que a intensa relação indivíduo-coletividade molda e constrói um conjunto de práticas sociais e que algumas dessas práticas acabam, através da insistência, transformando-se em práticas aceitas pela coletividade e legitimada por instituições em formas de leis e regulamentos (SECCHI, 2010).

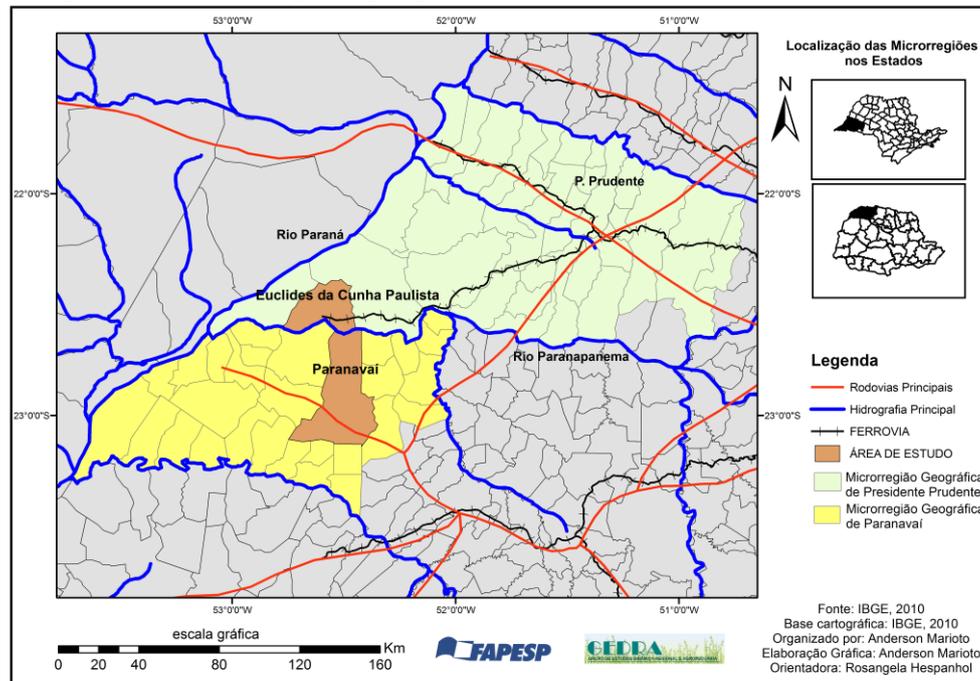
Realizadas as considerações e esclarecimentos acreditamos que as ações do Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal são implementadas apoiando-se em Instituições locais, formais e informais, já consolidadas, e outras criadas e/ou reforçadas localmente e especificamente para o programa, como por exemplo, as associações de agricultores. A aplicação dos recursos, seu gerenciamento e acompanhamento frente aos efeitos e a divulgação dos resultados é gerida por uma verdadeira rede administrativa, envolvendo vários ministérios e secretarias do governo federal. Já as intensas relações de troca, comunicação e conhecimento que ocorre nas instituições locais moldam o que consideramos ser os circuitos regionais ou curtos, uma vez que a maior parte dos produtos agrícolas comercializados pelo programa volta-se para a demanda local e/ou regional, portanto fazendo parte da grande rede social de todo o programa. Para corroborar com essas afirmações, vejamos alguns resultados do PAA em duas localidades por nós comparativamente analisadas.

2.2. Um estudo comparativo do PAA em dois municípios

Realizamos um estudo comparativo nos municípios de Euclides da Cunha Paulista, na região do Pontal do Paranapanema, localizada a sudoeste do Estado de São Paulo, e também no município de Paranavaí (figura 1), localizado na região noroeste do Estado do Paraná. Entrevistamos os

representantes das instituições formais que participam do programa e os agricultores envolvidos no PAA no ano de 2011.

Figura 1 - Localização dos municípios de Euclides da Cunha Paulista-SP e Paranavaí -PR nas suas respectivas microrregiões geográficas.



Para tanto, foram realizados seis trabalhos de campo no total, sendo três em cada município. Entrevistamos, com base em um questionário elaborado, 34 produtores rurais dos 223 que participaram do PAA no ano de 2011 em ambos os municípios, ou 15,2% do total. Em Euclides da Cunha Paulista, no ano de 2011, participaram do programa 120 produtores rurais assentados, dos quais entrevistamos dezessete, ou seja, 14,2%. Já em Paranavaí, para o mesmo ano, participaram 103 produtores rurais convencionais, também entrevistamos dezessete no total, ou seja, 16,5%.

Entrevistamos também, com base num roteiro de entrevista, os presidentes das associações (entidades proponentes). Foram sete (7) associações participantes do programa em 2011 nos municípios, sendo seis (6) somente em Euclides da Cunha Paulista e uma (1) em Paranavaí. Desse total, entrevistamos três (3) presidentes de associações no município paulista e o único participante do município paranaense. Também foram realizadas entrevistas com os representantes das entidades receptoras dos alimentos. Entrevistamos os representantes de oito (8) entidades no total, sendo quatro (4) em cada município. A escolha em entrevistar os representantes dessas instituições, e os produtores rurais, se deve ao fato de levantarmos informações referentes a todo o circuito local que o programa necessita para seu funcionamento. Para conhecermos com os municípios, vejamos o processo de ocupação de cada um deles.

Comparando os processos de ocupação e formação das regiões em que estão localizados os municípios, podemos estabelecer semelhanças, mas também inúmeras diferenças, contribuindo para o entendimento de suas regiões e dos municípios na atualidade.

Com relação às semelhanças, tanto o Pontal do Paranapanema como o Noroeste do Paraná, podem ser consideradas regiões de (re)ocupação, na medida em que ambas contavam com populações indígenas que, ao longo do tempo, foram exterminados ou então desprovidos de seu território, obrigados a fugir de sua própria terra.

As duas regiões foram contempladas com estradas de ferro. Enquanto no Pontal, a estrada de ferro chegou antes mesmo da atividade econômica; no norte paranaense, ela foi construída por iniciativa do estado de São Paulo para a viabilização da produção e escoamento do café, ou seja, enquanto no Pontal se tentou, com a estrada de ferro Sorocabana e seu ramal para Euclides da Cunha Paulista, viabilizar uma ocupação através da cultura do café; no norte paranaense a atividade já vinha sendo desenvolvida.

Durante o processo de ocupação, o domínio no território do Pontal foi marcado por ações ilícitas para a garantia da posse da terra, como por exemplo, a grilagem, muito utilizada e que deu origem a um conflito fundiário na região, que ainda nos dias atuais não foi resolvido. Capangas eram a “cara” da lei local na prática, e quem os financiavam ficaram conhecidos pelos populares locais como “coronéis”, tamanho era o status de quem ocupava e legitimava grandes extensões de terras na região do pontal. A pequena propriedade existiu, entretanto, com o aval dos coronéis que, quando convinha, loteava parcelas de “suas terras”, principalmente em épocas e períodos que se necessitavam de mão de obra.

No norte e noroeste paranaense o conflito também existiu, vale nos reportarmos aos conflitos ocorridos entre latifundiários e posseiros na região Norte do Estado (guerrilha de Porecatu) em meados da década de 1950 e entre proprietários rurais e Estado de um lado e os sem-terras de outro, durante a década de 1990, fazendo do campo do Noroeste paranaense uma das regiões mais violentas do Brasil. Por conta dessa violência no campo no Noroeste do Estado, foi acionada a Anistia Internacional, bem como a condenação do Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA no ano de 2009 (BATISTA, 2010).

A partir de 1891 e a primeira Constituição Federal no âmbito da república, os estados passaram a legislar sobre as terras devolutas, ou de ocupação, mas sem o registro de posse. Com isso, os representantes do estado paranaense concederam títulos reconhecendo a legitimidade da posse das terras. Já no norte novo e novíssimo (área que corresponde ao noroeste paranaense), essas foram adquiridas por companhias de colonização de maneira que a “Paraná Plantations” chegou a

pagar três vezes pela mesma terra, diminuindo bastante as possibilidades de conflitos por motivos agrários. Outro ponto que difere do Pontal é a lógica de repartição dos estabelecimentos no Norte Novo, que por motivos que fugiam ao comando local ou regional, como por exemplo, os conflitos na Segunda Guerra Mundial, tiveram a presença marcada de pequenas e médias propriedades ocupadas por colonos, muitos dos quais imigrantes europeus e japoneses, contribuindo para o povoamento da região, facilitando a dinamização de uns e o surgimento de outros núcleos urbanos.

A presença de grandes propriedades no norte paranaense, assim como em outras partes do território brasileiro, infelizmente esteve presente, todavia, e principalmente no norte novo e novíssimo, as pequenas e médias propriedades dominaram a paisagem deste espaço agrário, por conta da companhia inglesa ser a primeira a lotear estabelecimentos rurais de pequeno e médio porte tendo contribuído para o desenvolvimento das instituições locais e da elite local, num modelo de produção mais aproximado do capitalismo industrial inglês, contribuindo em etapas para a produção de uma mesma mercadoria, no caso o café, foi de fundamental importância.

Já o Pontal do Paranapanema, com a presença de grandes e, a maior parte de improdutivos latifúndios, teve um modelo de ocupação do território mais parecido com o português, em que os mesmos trabalhadores não detinham o título das terras, e as vilas rurais no interior dessas grandes fazendas os serviam de morada.

Com isso o poder econômico e político, obviamente controlado pelas elites rurais agrárias, constrói, dependendo de qual modelo são aplicados, uma estrutura política mais ou menos patriarcal, paternalista e coronelista. Nos dois casos comparados acreditamos que, assim como afirma Santos (1978) em sua obra “Por uma Geografia Nova”, o processo que originou um povoamento gera influências diretas nos dias atuais, o Pontal do Paranapanema carrega em seu “gene social” e em suas instituições formais e informais, feições que indicam um processo de ocupação conturbado, injusto e construído pela lei do mais forte.

Dentre suas características, Euclides da Cunha Paulista possui um território de 578,6 Km² e faz parte da Microrregião Geográfica de Presidente Prudente. Sua população, segundo o Censo Demográfico de 2010 era de 9.585 habitantes, sendo que 63,8% habitavam o que o IBGE considera como urbano e 36,2% habitavam no meio rural (FIBGE, 2012).

Paranavaí possui um território de 1.202,151Km² e faz parte da Microrregião Geográfica de Paranavaí. Sua população, segundo o censo de 2010, era de 81.590 habitantes, sendo que 95,3% habitavam o que o IBGE considera como urbano, e 4,7% habitavam no meio rural. Suas coordenadas geográficas (FIBGE, 2012).

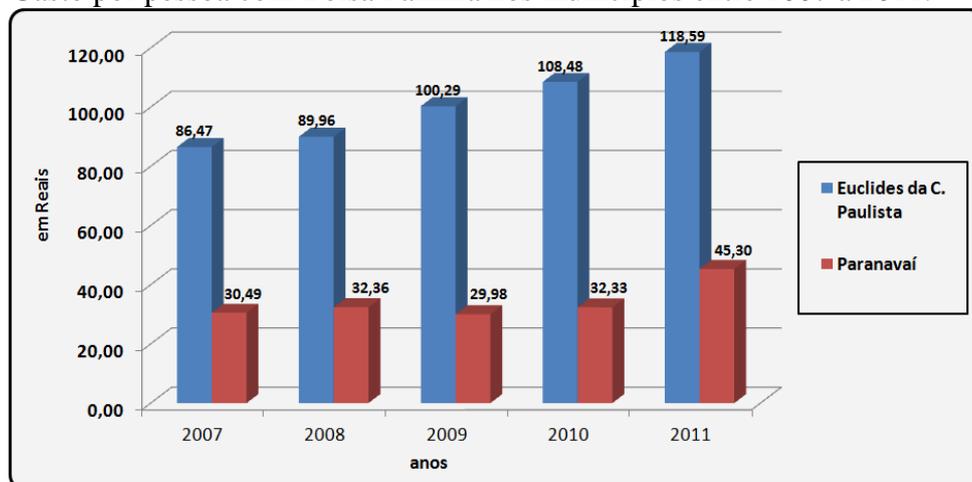
Quando comparamos a renda média per capita, as diferenças e desigualdades entre os dois

municípios é realçada. Para termos uma ideia desta diferença, para o ano de 2009, segundo o IBGE, a renda per capita em Euclides da Cunha Paulista era de R\$ 6.020,80, enquanto que em Paranavaí, para o mesmo período foi de R\$ 11.177,44.

O PIB total de Euclides da Cunha Paulista para o mesmo ano era de R\$ 61.219 milhões, sendo 72% deste valor adicionado correspondente ao setor de serviços e comércio, seguido pela agropecuária com 14%, indústria com 10% e impostos 4%. Em Paranavaí, o PIB municipal para o mesmo ano de 2009 ficou em R\$ 924. 553 milhões. O setor de serviços e comércio representava 64,5%, seguido da indústria com 19,7%, a agropecuária com 7,3% e impostos com 8,5% (IBGE, 2009).

Essas diferenças na renda nos levam ao entendimento de que o município paulista sendo mais empobrecido tem uma população também mais pobre se comparado com Paranavaí. Tal afirmação pode ser corroborada quando realizamos a comparação do gasto por pessoa que o governo federal tem com cada um dos municípios por meio do Programa Bolsa-Família entre os anos de 2007 a 2011.

Gráfico 1 – Gasto por pessoa com Bolsa Família nos municípios entre 2007 a 2011.



Fonte: IBGE, Contagem e Estimativa da População (2007, 2008, 2009, 2010 e 2011) e Censo Demográfico, 2010.

O município paulista sempre apresentou um gasto muito superior se comparado com Paranaíba. Dados referentes ao último Censo Demográfico do IBGE e divulgados recentemente indicam que o empobrecimento econômico é mais presente em Euclides da Cunha Paulista. As pessoas com 10 anos ou mais sem rendimento em Euclides da Cunha Paulista eram, segundo o Censo Demográfico de 2010, de 28,2%; já em Paranaíba de 19,6%. Com rendimento entre 1 e 2 salários eram de 17,7% e 24,5%, respectivamente, e entre as pessoas com mais de 10 anos de idade com rendimento entre 5 e 10 salários, eram de 1,6% no município paulista e 3,7% no paranaense. Considerando que os municípios têm números totais de habitantes bem distintos (Paranaíba tem uma população de quase seis vezes a de Euclides da Cunha Paulista), o município paranaense tem uma população menos empobrecida. Se compararmos o PIB per capita e total, o gasto com o programa Bolsa-Família per capita nos municípios (programa voltado exclusivamente para famílias com carência financeira comprovada) e os extratos da população por classe de rendimento, não resta dúvida em apontar um empobrecimento de parte da população mais agudo no município paulista.

As informações referentes aos setores econômicos dos municípios nos leva a afirmar que a economia local de Euclides da Cunha Paulista é menos diversificada e com maior participação da atividade agropecuária se comparada com a economia local de Paranaíba. Entretanto, mesmo com uma participação relativa menor, o setor agropecuário do município paranaense é maior quando medido em valores absolutos. Em Euclides da Cunha Paulista, o valor total corrente adicionado ao setor agropecuário foi de pouco mais de R\$ 8,5 milhões, enquanto que no município paranaense, o mesmo setor econômico apresentou o valor de quase R\$ 68 milhões (IBGE, 2009), oito vezes o tamanho do mesmo setor do município paulista.

Portanto, são municípios bem distintos, tanto no que tange aos processos de ocupação e formação, tamanho territorial, como também na quantidade de moradores em cada um, evidenciando ainda mais suas diferenças. A luz dessas diferenças, vamos a alguns resultados e efeitos do PAA em ambos os municípios.

2.3. Resultados e efeitos do PAA em âmbito local

Realizamos um levantamento de informações para que pudéssemos melhor compreender o programa nas localidades selecionadas. Com respeito aos agricultores familiares que participaram do programa no ano de 2011, podemos considerar que se tratam de produtores: que têm idade entre 41 e 60 anos; com ensino fundamental incompleto; que trabalham em companhia de mais de uma

pessoa; filho de pais agricultores; em sua maioria trabalham há mais de 20 anos como agricultor; sua propriedade está localizada a uma distancia em torno de 10 Km da sede do município; e controlam propriedades com extensão em torno de 5 a 20 hectares.

Os dados que mais diferem de um município a outro nesta identificação do produtor são, sem dúvida, a maneira como adquiriram a propriedade. No caso de Euclides da Cunha Paulista, como já mencionado, todos são assentados; em Paranavaí a maioria teve acesso a propriedade por meio da compra e/ou herança. Outro ponto é com relação à escolaridade, pois em Paranavaí os produtores possuem uma escolaridade superior se comparado com os pesquisados no município paulista. Além dessas diferenças encontradas entre os produtores, podemos destacar que, enquanto no município paulista, os assentados rurais realizam a gestão de suas propriedades há menos tempo, se comparado com o município paranaense, em que esses produtores estão há mais tempo em suas propriedades, mais acostumados a administrar sua produção, o que acaba corroborando para que passem a integrar mercados mais consolidados.

Com relação à produção agropecuária, os cultivos agrícolas mais presentes são: legumes/raízes e folhas, principalmente a mandioca no caso das raízes, e alface no cultivo de folhas. Podemos afirmar que em Euclides da Cunha Paulista há uma ligeira diversificação produtiva por lote rural, se comparada com Paranavaí, principalmente a de frutas. Enquanto no município paulista, a produção de frutas é mais diversificada, com pelo menos oito tipos distintos; em Paranavaí as frutas são mais voltadas para a produção do tipo cítrico (laranja e limão) por conta da cooperativa instalada na região desde 1983, a COCAMAR (Cooperativa dos Cafeicultores de Maringá)³. A atividade da pecuária é mais presente em Paranavaí com destaque ao gado de corte, já em Euclides da Cunha Paulista o gado leiteiro é mais facilmente encontrado entre seus agricultores familiares.

A renda média dos agricultores também difere. No município paulista, a maioria (82,35%) dos produtores entrevistados possuía uma renda mensal de um (1) a três (3) salários mínimos*, já no município paranaense a maioria (58,82%) dos produtores pesquisados possuía renda mensal que vai de três (3) a cinco (5) salários mínimos.

Todos os agricultores são associados, uma vez que o programa preconiza esse tipo de organização coletiva para que o produtor possa aderir ao programa. Entrevistamos os presidentes de três associações no município paulista e o presidente da única associação de Paranavaí, são elas: no município paulista; Associação dos Produtores Rurais Novo Tempo; Associação Produtores de Leite de Cabra do Assentamento Santa Rosa; Associação de Mulheres do Assentamento Tucano de Euclides da Cunha Paulista-SP. Em Paranavaí, a única associação participante do PAA em 2011 foi

a Associação Agroindustrial dos Pequenos Produtores de Paranaíba.

Das entrevistas realizadas com os presidentes, em síntese, podemos destacar a importância do PAA para as associações, pois vêm envolvendo não só a criação dessas instituições de produtores rurais organizados, mas significando para estes a comercialização de parte de sua produção, possibilitando ao produtor que se preocupe mais em produzir. As associações também representam esses produtores através de uma pessoa jurídica, no caso seus presidentes, dessa forma, um líder para representar um grupo de interesses com objetivos convergentes. Uma associação pode melhor representar os interesses de um grupo de maneira muito mais eficaz, se comparado há uma pessoa, ou no caso, um produtor. Secchi (2010) classifica uma associação como categoria de atores, servindo para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes. O autor define atores coletivos e individuais e classifica, por exemplo, como atores individuais e governamentais: políticos, burocratas e juízes. E os atores coletivos, como no caso aqui, uma associação de produtores, que seria uma representação não governamental. Para o mesmo autor, um produtor sozinho não pode ser considerado um ator, mas uma associação de produtores sim.

Na medida em que o programa dá certo, ou para usar as palavras dos presidentes, é “muito bom”, possibilita uma maior confiança na associação por parte de seus associados que, no geral, não estão acostumados com o associativismo, ou então, não tiveram boas experiências. A procura de produtores rurais querendo fazer parte de uma associação pode também levar a outra questão, ou a um lado negativo. Se a associação só funciona para um programa, no caso o PAA, sempre que não houver a possibilidade de demandas por mais alimentos, a associação barra o cadastro de novos produtores rurais. Há exemplo desse fato na associação de Paranaíba, entretanto seu presidente, e também outros associados mais envolvidos, relataram a vontade de transformar a associação de Paranaíba numa cooperativa, beneficiando parte da produção, a exemplo do pão caseiro entregue às entidades via PAA. A iniciativa por parte dos agricultores familiares de Paranaíba pode ser explicada pela própria tradição do município e da região em cooperativas, alguns produtores rurais que participam do programa já são cooperados da COCAMAR, reconhecida cooperativa que no município paranaense processa o suco de laranja.

Também entrevistamos os representantes das entidades que recebem os alimentos comercializados via PAA. Em Euclides da Cunha Paulista entrevistamos representantes da: Igreja Católica; da cozinha piloto do município, responsável pelo preparo da merenda escolar das escolas públicas do município; a Igreja Assembleia de Deus; e, por fim, da Escola Estadual Rosa Francisca da Cruz. Em Paranaíba foram entrevistadas as representantes da: PROVOPAR (Programa do

Voluntariado Paranaense); dos Centros de Educação Infantil Alvina Godinho Silvestre e Nossa Senhora de Fátima; do Asilo dos Velhos Lins de Vasconcellos; e da Associação dos Portadores de Doenças Especiais.

Todos os representantes das entidades entrevistadas avaliaram o programa como muito positivo, com a doação de alimentos em boas condições de uso, havendo melhora na qualidade dos alimentos e também aumento de sua diversidade, isso depois que as entidades passaram a receber os alimentos via PAA.

Acompanhando as entregas dos alimentos na sede da PROVOPAR em Paranaíba, percebemos que há uma importante ajuda dos técnicos da prefeitura municipal ligados à secretaria de agricultura na organização tanto da entrega dos alimentos, como também na emissão da nota fiscal ao produtor, já que é também na sede da PROVOPAR que é realizado esse trabalho. Percebemos também que essa logística em Paranaíba se posta como um facilitador para a operacionalização do programa, principalmente no que tange a parte burocrática e na separação dos produtos que cada entidade dispõe.

No município paulista de Euclides das Cunha, a participação da prefeitura também ocorre, mas de forma diferente do município paranaense, pois neste a prefeitura disponibiliza parte de seus funcionários para a ajuda tanto na formulação do projeto, como também na parte burocrática do programa, além de ceder um espaço dentro da secretaria municipal de agricultura para o funcionamento da associação dos pequenos produtores rurais do município. Em Euclides da Cunha Paulista, a prefeitura, dependendo da associação, disponibiliza um veículo para o transporte dos alimentos do assentamento até as entidades que recebem os alimentos. Dessa forma, há uma grande diferença entre os municípios no que tange à participação das prefeituras na operação local do PAA, pois em Paranaíba é uma participação mais ligada a parte operacional, enquanto que no município paulista a participação está menos atrelada a parte administrativa, ficando limitada a ajuda no transporte dos alimentos.

Os representantes de todas as entidades entrevistadas destacaram que depois do programa os produtos apresentaram uma melhora na quantidade, qualidade e diversidade, e se as entidades deixassem de receber esses alimentos, com certeza diminuiria sua oferta. Também observamos que há uma fiscalização dos produtos por parte dessas entidades, o que contribui para uma rede de controle e fiscalização social dos alimentos.

Por meio das entrevistas realizadas junto aos agricultores podemos apontar que o PAA vem proporcionando aumento na renda, sendo que esse aumento é mais significativo no município paulista. Para a maioria dos agricultores deste município houve um aumento em torno de 30 a 50%

em sua renda mensal depois de sua participação no PAA, em alguns casos o aumento chegou a mais de 70% da renda, enquanto que em Paranavaí, para a maioria dos agricultores entrevistados esse aumento representou em torno de 10%. Essa diferença no aumento da renda que o programa proporciona entre os municípios faz com que, dependendo do município, o programa seja encarado de diferente maneira. Ou como um pequeno complemento na renda, ou então como um, ou uma das principais fontes de renda do agricultor familiar.

Uma renda a mais adquirida basicamente por meio do cultivo de folhas, verduras/raízes e frutas com mais diversificação em ambos os municípios. O PAA vem contribuindo para o aumento da renda do produtor e, ao mesmo tempo, ampliando a diversificação de sua produção.

A segurança na comercialização, o aumento da renda, a melhoria na produção e a criação e fortalecimento de associações de pequenos produtores foram as principais vantagens elencadas pelos agricultores. Já o aumento da cota por produtor (atualmente em 5,5 mil/ano), a ampliação dos recursos direcionados ao programa e a melhora nos preços são as principais reivindicações dos produtores.

Por meio dessas entrevistas, percebemos que o PAA vem conseguindo, em ambos os municípios, envolver, construir e, ao que tudo indica, consolidar um mercado regional agrícola, surtindo efeitos positivos a uma gama considerável e diversa de sujeitos locais. Por meio de instituições formais, tais como: associações de agricultores, escolas públicas (estaduais e municipais), creches, hospitais e Igrejas, o programa envolve agricultores familiares, técnicos municipais e estaduais, alunos e pacientes, além de famílias carentes ou com algum grau de insegurança alimentar atendidos pelo programa por meio dos alimentos comercializados. Toda essa união de interesses se constitui num mercado local/regional, além de surtirem efeitos em outras esferas, como a econômica (para os agricultores que veem no PAA um mercado seguro), a nutricional (para aqueles que se alimentam de um produto mais fresco e saudável), das entidades (que recebem os alimentos, servindo ou distribuindo para quem dele necessita) e, principalmente, para uma relação entre sujeitos e organizações coletivas, de maneira mais organizada, formalizada neste caso pelo governo federal, e fiscalizada e gerida também pela esfera administrativa municipal.

A partir desses resultados, principalmente nas duas localidades estudadas, mas não somente, entendemos o programa assim como fez Grisa (2009). Em seu estudo, a autora começa destacando o fato de o programa ter um mercado institucional, sendo que esse mercado foi viabilizado e construído pelo Estado, o único comprador. Continua relatando que o programa trouxe “uma nova e complexa rede de diversos atores dedicados à operacionalização do PAA, locados desde o nível nacional até o local” (GRISA, 2009, p, 14), portanto, uma rede multiescalar. Entretanto, essa rede é

para a autora uma rede fechada, na medida em que somente os produtores rurais que possuem a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) ou DAPAA (Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos), este último exclusivo aos produtores assentados, podem ser beneficiados.

Todavia, a autora conclui que a interação de instituições e atores em torno de um objetivo tem fomentado o capital social em algumas localidades e que o programa pode ser entendido e analisado através de uma rede social, pois:

O programa envolveu uma pequena rede de atores dedicados à elaboração da proposta do PAA. Estes atores foram agrupados pela proximidade com o tema, mas também por laços sociais anteriormente estabelecidos. Na sua estrutura organizacional, já na execução do programa, o PAA se apresenta na forma de uma imensa rede de atores estatais e da sociedade civil localizados desde o nível nacional até a escala local. Nos contextos locais, o PAA se expressa na forma de “um emaranhado de nós” interligando unidades familiares de produção e estas com suas associações/cooperativas, instituições públicas, instituições sociais, famílias beneficiárias e, ainda, todos estes com a estrutura ao nível nacional (GRISA, 2009, p. 19).

Concordamos com a autora quando ela destaca a importância da rede social construída para a elaboração e execução do programa. Também concordamos que sua operacionalização é parte de uma rede administrativa que envolve instituições e sujeitos desde a esfera nacional, até a local, entretanto, consideramos que nos contextos locais (municipais) o PAA é executado e gerido não por uma rede, mas por um circuito regional, que alguns autores definem como circuitos-curtos de produção, transporte e consumo envolvendo associações, instituições públicas e sociais.

Portanto, seja em forma de um novo arranjo institucional, envolvendo vários ministérios, trabalhando de forma cooperada para a operacionalização do programa, seja em forma de rede social envolvendo agricultores familiares associados, entidades beneficentes e instituições públicas ligadas à esfera estadual e municipal, para um entendimento do mercado regional que o programa propicia, é necessário considerar que se trata de um elemento novo nas políticas públicas brasileiras, a formação dos mercados institucionais voltado para a agricultura familiar e que tem nos circuitos-curtos e regionais de produção, distribuição e consumo um de seus grandes trunfos, na medida em que contribui na construção de um novo mercado, exclusivo aos agricultores familiares brasileiros.

Contribui também, no nosso entendimento, para o fortalecimento de ações do Estado numa esfera da economia rural brasileira marginalizada no que tange à promoção de políticas públicas específicas, promovendo a construção de canais de comercialização e consumo nos inúmeros contextos sócio-espaciais do país, além da promoção da economia regional (urbana e rural) entre os mais despossuídos, os que detêm técnicas e formas de organização e padrão produtivo inferiores se comparado aos grandes conglomerados do setor agropecuário brasileiro, atendendo uma população citadina em situação de insegurança alimentar ou onde a alimentação é de dever do Estado, como

nas escolas públicas.

3. Considerações Finais

O PAA é uma das diversas ações do Estado brasileiro no combate a fome e a pobreza rural. Sua estratégia ao mesmo tempo em que contribui para o aumento da renda de agricultores familiares, também favorece a melhoria da alimentação de milhares de pessoas em situação de insegurança alimentar ou nutricional. Esse duplo benefício confere ao programa um caráter diferenciado. Essa estratégia de combate à fome situa o programa dentro das políticas públicas mundialmente recomendadas, neste caso a FAO e a outras organizações mundiais.

Mantendo a preocupação do crescimento econômico, mas levando em conta outras dimensões da sociedade como: qualidade de vida, preocupação ambiental e confiança cívica, essas novas políticas públicas não significam ruptura com o desenvolvimentismo, pelo contrário, são políticas resultantes de uma tentativa de fôlego maior ao modelo econômico do pós-guerra, e que durante os anos de 1970 começam a dar sinais de esgotamento. É neste período que o espaço, ou melhor, que as formações sócio-espaciais, passam a representar uma importância significativa na elaboração de políticas na medida em que ajudam num maior entendimento do fato de certas regiões se sobressaírem, econômica e socialmente.

Como vimos neste trabalho, foram entrevistados agentes (presidentes das associações, por exemplo), sujeitos e representantes de entidades e instituições em dois municípios com processos de formação bem distintos, o que contribui para uma formação socioeconômica também distinta. Considerar essas diferenças é fundamental, principalmente num país continental como o Brasil, todavia, o programa vem conseguindo bons resultados em diferentes regiões, e mesmo tendo um funcionamento e modo de gestão local diferentes, dependendo da região que está inserido – como no caso dos municípios aqui analisados - não perde seu horizonte e seus objetivos.

Gerido administrativamente por meio de uma rede que vai desde o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando por outros como a CONAB, chegando até as associações e entidades em âmbito local, essa rede tem suas hierarquias e funciona em parceria com Instituições locais (prefeituras, escolas, Igrejas etc). Essas instituições locais possuem regras e funcionamentos resultantes de todo um emaranhado de arrumações de poderes, envolvendo diferentes sujeitos e interesses. É neste cenário que o PAA, por meio de sua rede, constrói localmente seu mercado local/regional que denominamos de “circuitos curtos” pela proximidade espaço/temporal que há entre o produtor e o consumidor final. Diferentemente da rede administrativa, esses circuitos não apresentam hierarquias entre as instituições que participam no âmbito local. Associações de

produtores, Igrejas, escolas e Hospitais tem a mesma responsabilidade na gestão do programa, contribuindo para uma relação socioeconômica mais horizontal, pautado numa relação campo-cidade de caráter mais continuum.

Percebemos que cada município pode, e no caso estudado houve adaptações, na maneira de gerir esse circuito de acordo com as facilidades e dificuldades de cada lugar, inclusive o próprio poder local na figura das prefeituras, pode participar do programa de maneira distinta, dependendo do município, daí considerarmos que o programa funciona amparado em sua rede administrativa, gerido por meio de instituições formais, mas reconhecendo que cada região ou localidade terá regras e comportamentos frente ao programa de acordo com os seus valores e costumes culturais.

Notas:

1. Que muda de forma frequentemente.
2. Entendemos por cultura política o conjunto de comportamentos já interiorizados por uma sociedade e/ou comunidade e que ajuda na legitimação do comportamento dos atores políticos (adaptado de Secchi, 2010).
3. A COCAMAR tem sua fundação no ano de 1963 no município de Maringá-PR com o objetivo de diversificar sua produção agroindustrial, até então voltada para o café, na década de 1960 e dos grãos, principalmente soja na década de 1970. Já na década de 1990 a cooperativa inaugura sua fábrica de concentrados de sucos, na unidade de Paranaíba. Fonte: <<http://www.cocamar.com.br/historia.php>> Razão pela qual se explica a presença da produção de laranja no município.

*O salário mínimo no ano de 2011 era de R\$622,79.

4. Referencias

BATISTA, E. E. A importância da cafeicultura para a permanência dos sítiantes na terra: uma análise dos bairros rurais da Laranja Azeda e da Limeira em Lerroville, Londrina. Presidente Prudente, 2010. 348p. (Tese de Doutorado em Geografia).

BRASIL. Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento. **CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento, 2010-2011**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/>

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar – 2010/2011**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/>

CASTELLS, Manuel, 1942. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Mayer com colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698 p.

DIAS, Leila Cristina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima de (Org). **Redes, sociedades e territórios** - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. 260p.

FAO. FOOD and Agricultural Organization. Alimentação para todos. Roma, 1996.

FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**, 2012. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>>

FONSECA, Antonio Angelo M. da. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho**

municipal após a descentralização - Feira de Santana, BA : Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006. 355 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GRISA, Catia. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté-SP: v. 6, p. 97-129, 2009.

ORTEGA, Antonio Cesar. **Territórios Deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. - Campinas: Alínea; Uberlândia : EDUFU, 2008. 340p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. -São Paulo: Ática, 1993 269 p.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos** - São Paulo: EDUSP, 2008. 433 p.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica** - São Paulo: Hucitec, 1978. 236 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage learning, 2010. 133 p.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Redes e cidades**. São Paulo. Ed: UNESP, 2008. 161 p. (Paradidático).