

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE REPRODUÇÃO SOCIAL CAMPONESA EM ASSENTAMENTOS RURAIS DO CENTRO-LESTE PAULISTA**

Autoria principal do Trabalho

Diogo Marques Tafuri[[1]](#footnote-1)

Coautoria(s)

Joelson Gonçalves de Carvalho[[2]](#footnote-2)

Victor Marchesin Corrêa[[3]](#footnote-3)

**GT 09: POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME.**

**RESUMO**

Na década de 1990, em decorrência da pressão política exercida pelos movimentos sociais atuantes no meio rural, o estado brasileiro passou a formular e executar políticas públicas com objetivo de atender os camponeses marginalizados pelo processo de modernização conservadora da agricultura nacional. Destarte, propomos neste artigo analisar as condições atuais de acesso de camponeses assentados na região centro-leste do Estado de São Paulo às políticas federais voltasdas para agricultura familiar, na relação que estabelecem com as estratégias de reprodução social camponesa. Com base na apreciação de dados empíricos, através de metodologia de análise de políticas públicas, foi possível constatar a insuficiência e descontinuidade dos repasses financeiros realizados aos programas públicos federais voltados à agricultura familiar, o baixo grau de articulação com outras políticas relacionadas e a existência de contingências de implementação relacionadas ao seu alto grau de descentralização e à existência de níveis distintos e distantes de decisão.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agricultura familiar, Reprodução social camponesa; Assentamentos rurais; Estado de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Tomados enquanto elemento constitutivo da ruralidade brasileira atual, os assentamentos rurais se configuram como fenômeno persistente cuja manifestação permite, dentro da análise de um horizonte temporal razoável, a problematização do *modus operandi* desta política de cessão de terras, considerando a importância dos espaços sociais de vida e reprodução da agricultura familiar para a construção da cidadania no campo (MOREIRA, 2009). Entretanto, as limitações históricas enfrentadas pelos assentamentos no tocante às possibilidades de sustentação de sua produção agrícola, como também da qualidade de vida cotidiana das famílias assentadas, subsidiaram o debate e fortaleceram o dissenso acerca de seu papel para o desenvolvimento agrário nacional.

No decorrer na década de 1990, especialmente em decorrência da pressão política ensejada por movimentos sociais atuantes no meio rural, o estado brasileiro passou a formular e executar políticas públicas (PP) com objetivo de atender, especialmente, camponeses marginalizados pelo processo de modernização conservadora da agricultura nacional (DE LOURENÇO et al, 2022). Em tal contexto, a categoria “Agricultura Familiar” (AF) foi concebida enquanto referência descritiva e analítica, “(...) capaz de abranger todas estas formas de agricultura, baseadas na associação entre trabalho, família e produção, bem como aquelas fundamentadas nos laços comunitários de natureza étnica” (WANDERLEY, 2017, p. 69).

Dentre as principais políticas de fomento à agricultura familiar (AF) criadas no período apontado, destaca-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), considerado um marco fundamental no reconhecimento formal e político da condição de agricultor de um amplo e heterogêneo conjunto de viventes no meio rural (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Nos anos 2000, as políticas públicas voltadas à agricultura familiar se ampliaram, com destaque para a implantação dos programas de compras públicas e a criação de mercados institucionais, notoriamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Concomitantemente, se expande e solidifica um campo de pesquisas acadêmicas voltadas à compreensão de tais políticas públicas a partir de múltiplas dimensões (segurança alimentar, crédito, relações de gênero, educação do campo, entre outras), por meio de abordagens que privilegiaram sua efetividade no que tange à capacidade de garantir “(...) o prosseguimento e a sobrevivência das formas diversas de agricultura familiar no país, frente ao desenvolvimento recente e avassalador do agronegócio e suas consequências territoriais” (DE LOURENÇO et al, 2022, p. 72).

No entanto, conforme pontua Grisa (2018), “(...) desde o segundo mandato da Presidente Dilma e, de forma mais clara, desde o seu *impeachment* e início do Governo Temer, outro referencial global foi ganhando força na política brasileira, o qual remonta elementos do neoliberalismo” (p. 46). Afirmam Leite e colegas (2023) que tanto a dissolução dos espaços participativos na administração pública como a ascensão de novos mediadores às instâncias decisórias do Estado, decorridas das mudanças político-institucionais ocorridas no período, alterou substancialmente a correlação de forças entre os atores na condução das políticas para a AF e de desenvolvimento rural. Deste modo, temos que a redução significativa da capacidade de reivindicação dos grupos sociais campesinos e a imposição política de paradigmas “eminentemente setoriais e produtivistas para o rural brasileiro” (GRISA, 2018, p. 45) favoreceram a consolidação, no interior do Estado e fora dele, de discursos e práticas a favor da austeridade e do ajuste fiscal, abrindo caminho para o esvaziamento sistemático das políticas de fortalecimento da AF e impondo obstáculos e desafios à reprodução social camponesa nos territórios.

Considerando, portanto, o processo recente de desmonte dos programas e ações de apoio à agricultura familiar, propomos neste trabalho[[4]](#footnote-4) analisar as condições de acesso de camponeses assentados na região centro-leste do Estado de São Paulo a tais políticas setoriais. Por um lado, assumimos como pressuposto epistemológico que a origem social diferenciada dos agricultures assentados deve ser apreciada dentro da heterogeneidade estrutural da produção agrícola familiar, ensejando análises empíricas consistentes que permitam revelar complexidades e nuances do desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Por outro lado, a região pesquisada tem levantado o interesse de pesquisadores da questão agrária nacional e regional por se tratar de um território em que o desenvolvimento do setor sucroenergético (CARVALHO, 2011; FERRANTE; BARONE; DUVAL, 2012) tem afetado diretamente o processo contemporâneo de recampenização e de reordenamento dos territórios ensejado pela presença dos assentamentos rurais.

Metodologicamente, mobilizamos um referencial teórico de análise de políticas públicas relacionado à literatura de *policy dismantling* (BAUER *et al*., 2012), nos munindo das contribuições de Leite et al. (2023), Grisa (2018) e outros pesquisadores que vêm se debruçando sobre a agenda de pesquisa atrelada ao desmonte das ações e programas de apoio à agricultura familiar. Para além da revisão de literatura especializada e da análise de documentos públicos oficiais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com camponeses (as) assentados (as) na região centro-leste paulista, representantes de movimentos sociais de luta pela terra e gestores públicos, de modo a possibilitar analiticamente o confronto de perspectivas diversas propostas pelos sujeitos sociais e evidenciar as múltiplas dimensões da totalidade do fenômeno.

DESENVOLVIMENTO

PRONAF

Em termos formais, o PRONAF pode ser considerado um marco em relação à formulação e execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, contribuindo com seu arranjo normativo para forjar e consolidar esta categoria política a partir de uma base social ampla e heterogênea. Criado pelo decreto nº 1.946/ 1996, o programa buscava, por meio do provimento de apoio técnico e financeiro, “(...) promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996, p. 01). De acordo com Schneider, Mattei e Cazella, o manual operacional do PRONAF apresentava quatro linhas principais de atuação: 1) Crédito de custeio e investimento; 2) Financiamento de infraestrutura; 3) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; 4) Financiamento da pesquisa e extensão rural (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). De acordo com essas linhas, o programa se dividiu em 9 subprogramas distintos[[5]](#footnote-5), visando diferentes necessidades da AF e da população rural – entre eles, uma linha específica voltada ao financiamento dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Em relação aos critérios estabelecidos pelo governo federal para o acesso às ações do programa, afirma Pires (2013) que, “(...) até julho de 2006, não havia uma legislação que normatizasse e estabelecesse diretrizes para a formulação de uma política nacional para a agricultura familiar” (p. 21). A promulgação da Lei nº 11.326/ 2006 finalmente estabeleceu os instrumentos orientadores de tal política pública, definindo a categoria dos agricultores familiares por meio da delimitação do tamanho da área da propriedade (menor que 4 módulos fiscais), da predominância da utilização de mão-de-obra familiar, e da definição de percentual mínimo da renda familiar originada por atividades econômicas realizadas no próprio estabelecimento (BRASIL, 2006). Considerando tais critérios, os beneficiários do PNRA estavam incluídos no rol de agricultores atendidos pela Política Nacional de AF.

Ademais, aos agricultores assentados também eram oferecidos programas de crédito específicos, empreendidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Aqui, destacamos o Crédito Instalação, financiamento oferecido pela autarquia para a acomodação inicial das famílias nos assentamentos rurais, subdividido em nove modalidades: 1) Apoio Inicial; 2) Fomento; 3) Fomento Mulher; 4) Semiárido; 5) Florestal; 6) Recuperação Ambiental; 7) Cacau; 8) Habitacional; e 9) Reforma Habitacional.

Ao analisar a estrutura de oferta de crédito de custeio e investimento do PRONAF entre os anos 2000 e 2010, Pires (2013) aponta uma tendência histórica do programa em concentrar os recursos financeiros destinados à execução de sua política de crédito aos grupos de agricultores familiares mais capitalizados, em detrimento do grupo majoritário de agricultores de menor renda, assim preterindo as populações assentadas, sabidamente mais empobrecidas. Os dados de execução do PRONAF relativos ao período subsequente ao estudo de Pires, correspondente ao período 2013-2022[[6]](#footnote-6), indicam a continuidade de tal tendência histórica, dado que os valores operados nos programas destinados a tais grupos (Programa Reforma Agrária e Microcrédito grupo B) oscilaram de forma tímida e num patamar bem abaixo dos subprogramas voltados aos agricultores mais capitalizados, como se pode observar no gráfico abaixo.

**Gráfico 1 - Valor total dos contratos PRONAF, por subprograma (2013-2022).**



 **Fonte**: Banco Central do Brasil

Para além do baixo dispêndio relativo de recursos financeiros direcionados aos camponeses assentados, a desarticulação existente entre a execução da política de crédito agrícola e as demais políticas públicas destinadas ao programa de reforma agrária tendeu a tornar a inócuo o usufruto do crédito rural por parte dos beneficiários que lograram êxito em acessá-lo. De acordo com as entrevistas realizadas com agricultores assentados, constatou-se nos assentamentos rurais a ausência aguda de suporte externo à política de crédito oferecida pelo PRONAF, tais como a política de crédito instalação e a política de assistência técnica rural, entre outras que compõe o ecossistema de políticas públicas atrelado ao PNRA[[7]](#footnote-7). Conforme aponta um dos agricultores do assentamento Mário Lago (PDS da Barra), em Ribeirão Preto:

Aí que vem a questão da água pra produção, o INCRA (...) a responsabilidade dele que era dar água pra produção (...) só que ele não fez nada disso, quem está fazendo são os assentados hoje, por conta própria. (...) Como vocês liberam crédito de 20 mil pra uma família que não tem água? Como que vai produzir? Realmente é um crédito que foi liberado de qualquer jeito para as pessoas se endividarem (...). Ainda que eu consegui usar acho que 80% bem usado, fiz uma caixa de 50 mil litros, furei o poço, comprei uma Tobata e usei um pouco pra muda, e um pouco eu usei de uma forma errada, que eu acho que todo mundo usou, que é pra arrumar a casa, porque é um crédito que não veio pra isso né, o INCRA cobra muito isso, mas a gente fala pra eles, vocês começou a dar o dinheiro da casa pro pessoal, que na época era 7 mil, de 15 mil deu 7, aí não deu nem pra cobrir a casa, aí se você libera um dinheiro de 20 mil a pessoa vai fazer o que, vai ficar com a casa descoberta? Tem que cobrir, né? (**agricultor assentado**).

Conforme indica a insuficiência e até mesmo ausência histórica de recursos destinados à instalação inicial dos agricultores assentados, a desestruturação material da política de reforma agrária direcionada aos assentamentos rurais implicou no redirecionamento (e na maioria dos casos, em inadimplência) do crédito produtivo obtido por meio do PRONAF para o provimento das condições de instalação não satisfeitas pelo INCRA (de moradia e, sobretudo, água para consumo e irrigação). Zimmermann e colegas (2014) consideram que a privação do acesso à água é um elemento determinante para a reprodução social de grupos camponeses, ponderando sobre as condições de pobreza que marca a realidade rural brasileira[[8]](#footnote-8). Em nenhum dos assentamentos rurais visitados durante o período da pesquisa de campo, nos três principais municípios da região (Ribeirão Preto, São Carlos e Araraquara), foram instalados poços e redes de distribuição suficientes para fornecimento regular e provisionamento integral de água para os agricultores assentados.

Ademais, nos assentamentos pesquisados, as políticas de incentivo à comercialização dos produtos da agricultura familiar, desempenhadas por órgãos executivos federais (CONAB, Ministério da Educação), se revelaram como suporte imprescindível para que a politica de crédito do PRONAF pudesse lograr êxito. Deste modo, a descontinuidade e intermitência da transferência de recursos financeiros dos programas de compras públicas no período analisado (notoriamente o PAA), dificultou igualmente a operacionalização dos programas de crédito nos assentamentos rurais, na medida em que retirou total ou parcialmente a garantia de escoamento da produção agrícola nos mercados institucionais, e com isso a possibilidade de geração de renda para os camponeses.

PAA e PNAE

Após o início do processo de institucionalização das políticas públicas de fomento à agricultura familiar por meio do PRONAF, é importante destacar a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos, instituído no âmbito do Programa Fome Zero pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar[[9]](#footnote-9), regulamentado de acordo com a Lei nº 11.947/2009. Ambas as políticas nasceram como programas intersetoriais que, dentre outros objetivos, buscaram articular as políticas de apoio à agricultura familiar com aquelas de promoção de segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade social, por meio da utilização de compras governamentais como mecanismo de estímulo e garantia de melhores preços para aquisição dos alimentos oriundos da AF, criando um mercado institucional para tais produtos (BRASIL, 2003; 2009a; 2009b).

 Na ampla maioria das situações relatadas em campo, os programas de compras públicas adquiriram relevância fundamental para a promoção da comercialização da produção agrícola dos assentamentos rurais. Neste sentido, de acordo com a ampliação, retração ou corte total de recursos financeiros destinados às compras públicas da produção agrícola familiar, os agricultores tomaram suas decisões sobre a viabilidade ou não da realização de operações de crédito para investimento e custeio, como também sobre a forma de destinação de trabalho dos integrantes da família, no lote agrícola ou em trabalhos temporários na cidade. Assim, sua capacidade de se reproduzir como uma unidade social tende cada vez mais a depender do modo como operacionalizam as estratégias para organizar seu processo produtivo e a sua forma de inserção nos mercados.

Para analisarmos os efeitos da evolução da aplicação de recursos do PAA a nível regional, apresentaremos a seguir os dados relativos à execução da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) nos municípios de Araraquara, Ribeirão Preto e São Carlos, entre os anos de 2011 e 2021[[10]](#footnote-10). Esta modalidade foi executada, no período assinalado, com recursos do Ministério da Cidadania, por meio de dois tipos de instrumentos: 1) Celebração de Termos de Adesão com órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos; 2) Formalização de Termo de Cooperação com a CONAB.

**Figura 2 – PAA Modalidade Doação Simultânea (PAA/CDS). Órgão Executor: CONAB.**



Conforme a evolução dos gastos realizados pelo Ministério da Cidadania com o PAA/CDS no âmbito federal, estadual e regional, executados em parceria com a CONAB entre os anos de 2010 e 2021, percebe-se que houve um pico de recursos destinados à execução do programa no ano de 2014, considerando tanto o dado nacional agregado (R$ 285.529.236,08), quanto do estado de São Paulo (R$ 95.484.966,71). Do mesmo modo, constata-se uma queda vertiginosa em tais valores a partir de 2016, chegando a um montante de R$ 14.021.367,77 (soma dos estados) e R$ 782.000,00 (São Paulo), valores que representam apenas 4,91% do total investido no âmbito federal e 0,81% do total repassado ao estado de São Paulo em 2014.

Em termos regionais, a descontinuidade e intermitência da transferência de recursos financeiros do PAA no período analisado, resultado direto da redução do montante total do valor destinado aos estados e municípios para execução do programa, além de limitar as possibilidades de geração de renda para os camponeses, tem resultado em desconfiança por parte dos beneficiários em relação à garantia de acesso ao programa, ensejando limitações no que tange a efetividades da aplicação das políticas públicas a nível local. Isto se evidencia tanto na fala deste agricultor do Assentamento Bela Vista, em Araraquara, como também no relato de um dos engenheiros agrônomos da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de São Paulo:

Porque assim, vamos jogar que o projeto *[PAA]* é maravilhoso, mas e se ele virar as costas pra você? Já a feira jamais, a feira criou uma fidelidade. Porque assim, é perigoso, a gente não ter, tipo assim, eu vou produzir um couve flor pra vender no PAA, eu não consigo produzir para as feiras hoje (**agricultor assentado**).

A questão das políticas públicas é o seguinte: infelizmente a política pública, ela não tem continuidade. A gente passou por um período muito bom de política pública, depois a gente passou por um período péssimo de política pública, e a gente ainda não tem uma resposta da política pública até agora. Então, a política pública, seja ela de compra, de financiamento, de renda, de qualquer coisa, ela tem que ter uma estrutura que funciona em continuidade, porque é muito complicado para o produtor, ele tem uma estrutura que produz continuamente e ele não ter o amparo (**engenheiro agrônomo**).

Sob a lógica do agricultor feirante, é imperativo buscar incessantemente a satisfação plena das demandas de seus clientes (em termos de tipos de produto ofertados, qualidade, quantidade e preço), seja oferecendo produção própria (muitas vezes limitada pela escassez de mão de obra familiar, infraestrutura produtiva, crédito, ausência de serviços de ATER) ou negociada. Assim, na visão daqueles que lograram, com muito trabalho, sucesso em tal estratégia de comercialização, a perenidade da clientela pessoal nas feiras é mais certa do que a continuidade da possibilidade de venda nos mercados institucionais. Entretanto, entre os agricultores entrevistados, o caso apresentado configura-se como exceção, pois na ampla maioria das situações relatadas os programas de compras públicas são responsáveis pela própria estruturação da produção agrícola dos assentamentos rurais.

Em relação aos recursos destinados ao PNAE, de acordo com os dados do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2021), houve entre os anos de 2010 e 2020 um crescimento nominal de 42,3% no montante de recursos repassados aos estados e municípios, aumento insuficiente para cobrir a inflação do período de acordo com o índice IPCA. Em termos reais, os recursos destinados ao programa sofreram retração de 17,8% no período considerado, passando de R$ 5,6 bilhões em 2010 para R$ 4,6 bilhões em 2020. Em agosto de 2022, o então presidente da república Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), vetou o reajuste do valor de repasse ao PNAE aprovado pelo Congresso no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece as bases para o orçamento do ano de 2023 e que previa a correção, pela inflação, desses valores para a oferta de merenda escolar, estagnados desde 2017.

Os dados relativos à execução do PNAE nos municípios de Araraquara, Ribeirão Preto e São Carlos entre os anos de 2011 e 2021[[11]](#footnote-11) ainda permitem auferir a dificuldade ou falta de disposição do poder público municipal no cumprimento do percentual mínimo (30%) estabelecido por lei para compra da agricultura familiar com os recursos do FNDE. Na série histórica considerada, apenas no ano de 2015 a Prefeitura de Ribeirão Preto cumpriu a meta mínima de compra da AF (33%); no caso de Araraquara, o município descumpriu a execução do percentual mínimo em 5 anos (2011, 2012, 2013, 2014 e 2019), e no caso de São Carlos foram 4 anos de compras aquém do exigido (2013, 2015, 2017 e 2018). Em relação aos percentuais investidos, eles variaram no período entre um **mínimo** de 7,60% em Ribeirão Preto (2017), 17,87% em São Carlos (2017) e 9% em Araraquara (2014), e um **máximo** de 33% em Ribeirão Preto (2015), 44% em São Carlos (2014) e 41% em Araraquara (2016).

Outro aspecto relacionado à efetividade de acesso às políticas para a agricultura familiar por parte dos camponeses refere-se ao formato do arranjo institucional e aos distintos níveis de decisão estabelecidos entre União, estados e municípios para o cumprimento de seus objetivos. Assim sendo, as distintas regras que constituem o arranjo operacional dos programas de compras públicas podem impactar diretamente na estruturação da produção camponesa. Como aponta este agricultor do PDS da Barra:

O PNAE pra gente, pra fazer agroflorestal, é um grande desafio, porque às vezes você consegue acessar aí num projeto, um produto, dois, e aí você tem dificuldade de fazer consórcio, entendeu? Então assim, na minha avaliação, para os sistemas agroflorestais ajuda, mas não é um PAA. Então, por exemplo, eu tenho um contrato de mil quilos de alface, mas no mesmo canteiro que eu produzo mil quilos de alface eu consigo produzir ali junto, saindo ao mesmo tempo, um pouquinho antes, eu consigo produzir mil quilos de rúcula, e aí o que eu vou fazer com essa rúcula? (...) O PAA, por exemplo, ele alavancou muito as agroflorestas. (...) isso permitia que a gente fizesse, que a gente sonhasse com os consórcios nos sistemas agroflorestais porque tudo o que você produzisse você conseguia escoar. (...) E o mais bacana do PAA, e acho que muitos agricultores não conseguiam compreender, é que o PAA foi criado pra o excedente. Ele deu uma oportunidade, dá uma oportunidade pro agricultor pra abrir os seus negócios, montar suas coisas, o excedente que é escoado pro PAA (**agricultor assentado**).

No geral, a percepção dos grupos assentados é de que as compras públicas têm um papel fundamental para o desenvolvimento dos assentamentos da região e da produção agroecológica ali realizada. Conforme vimos, a execução do PAA ocorre tanto por meio dos Termos de Adesão estabelecidos entre prefeituras e governo federal (a partir da disponibilização de cotas anuais por agricultor de valores disponíveis para venda de alimentos, sem a necessidade de apresentação prévia de projeto de venda), como pelos projetos de venda enviados à CONAB (sendo que a definição dos tipos de hortifrútis passíveis de integrar tais projetos é realizada segundo uma listagem extensiva de produtos oferecidos pelos camponeses, incluindo aí as especificidades produtivas regionais). Destarte, seja com a elaboração de projetos de vendas mais diversificados e flexíveis, seja com a dispensa de sua elaboração prévia, a forma de execução do PAA permite com que o programa cumpra um importante papel no escoamento de excedente dos produtos não consumidos pela própria família, ou que não foram comercializados em mercados.

No caso do PNAE, podemos afirmar que do ponto de vista operacional sua gestão executiva ocorre de forma essencialmente descentralizada. É de responsabilidade do Governo Federal, por meio do FNDE, tanto a definição de suas regras de funcionamento quanto o repasse de recursos às secretarias de educação dos estados e municípios, entidades executoras da aquisição de alimentos para a merenda escolar no âmbito local. Ademais, sua estrutura operacional[[12]](#footnote-12) também prevê a participação obrigatória de nutricionistas como responsáveis técnicos pelo programa, atribuição que envolve desde a elaboração dos cardápios, lista de compras e descrição técnica dos alimentos a serem adquiridos pelas entidades executoras, até a orientação e capacitação de agricultores familiares e merendeiras da localidade (TCU, 2017).

 Considerando tal arranjo, as possibilidades de acesso do conjunto de camponeses assentados às compras públicas realizadas no âmbito do PNAE são também definidas pelos termos sobre os quais é elaborada a chamada pública, que por sua vez estabelecem as regras do processo de seleção das propostas apresentadas pelos agricultores familiares. A possibilidade de escoamento dos produtos é limitada, primeiramente, pelo leque restrito de tipos e quantidades de alimentos que compõe a tabela de itens a serem adquiridos via chamada pública, estabelecido por sua vez pela previsão de consumo das escolas, de acordo com o cardápio preparado pelas nutricionistas. As exigências contratuais são mais rígidas, pois se exige dos camponeses (individualmente ou agrupados em cooperativas) a definição prévia de um projeto de venda que deverá cumprido dentro de um prazo de tempo estabelecido pelo cronograma de refeições das escolas, o que exige a realização de planejamento produtivo mais rigoroso.

Para além dos critérios legais definidos para classificação das propostas[[13]](#footnote-13), os tipos e quantidades de hortifrútis a serem adquiridos por meio da chamada pública, assim como os preços que serão praticados, apresentam-se enquanto elementos determinantes para favorecer ou limitar o acesso dos camponeses assentados a tal política. Na prática, as decisões em relação a tais aspectos são tomadas pelas equipes executoras de forma mais ou menos unilateral, a depender da abertura ao diálogo e às negociações que as secretarias municipais e estaduais estão dispostas a promover com o conjunto dos agricultores familiares da região. No caso dos camponeses estabelecidos em assentamentos rurais, esta abertura é dificultada, entre outros motivos, pelo preconceito que tais pessoas ainda sofrem por terem adquirido terra por meio da luta política pela reforma agrária.

Em acordo com Di Giovanni (2009), é possível entender o campo das *polycies* como um universo que expressa modos particulares de manifestação da cultura, na medida em que as realidades sociais dos formuladores, implementadores e beneficiários das políticas públicas é permeada por valores que configuram seus modos distintos de ação e reflexão, ligando-se estreitamente com as possibilidades de consecução dos diferentes interesses e objetivos postos em jogo por eles dentro do arcabouço institucional, operacional e normativo existente. Deste modo, políticas com arranjos operacionais descentralizados tendem, cada qual a seu modo, ampliar a margem de autonomia das decisões dos implementadores, uma vez que a operacionalização das variáveis executivas não é controlada diretamente por quem formula e normatiza o plano de ação da política pública.

Conforme indicam os relatos dos agricultores nas entrevistas realizadas, tal *modus operandi* tem ensejado a ocorrência de situações que favorecem a manifestação, por parte dos técnicos executores, de idiossincrasias que limitam o cumprimento normativo adequado dos procedimentos regulamentados, no bojo da tomada de decisão sobre a concessão de crédito ou à execução das chamadas públicas, por exemplo. Assim, é possível perceber a existência de uma construção simbólica hegemônica que desabilita os sujeitos sociais “sem-terra” enquanto atores políticos legítimos, limitando diretamente suas possibilidades de acesso e, portanto, a abrangência e efetividade das políticas públicas de fomento aos agricultores familiares viventes nos assentamentos rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma geral, a análise das condições de acesso das políticas públicas voltadas ao fomento da categoria dos agricultores familiares, e que incidem sobre os camponeses viventes nos assentamentos rurais, permite constatar que, especialmente num período de retração e desmonte das ações e programas para AF, o acesso a tais políticas ainda está restrito a um número limitado de agricultores, não conseguindo abranger os camponeses menos capitalizados. Segundo a análise empreendida, as políticas públicas avaliadas caracterizam-se pela insuficiência e descontinuidade dos repasses financeiros realizados, pelo baixo grau de articulação com outras políticas relacionadas (o que define a ausência de suporte externo para suas ações) e por contingências de implementação relacionadas ao seu alto grau de descentralização e à existência de níveis distintos e distantes de decisão. Para agir dentro de um espaço social institucionalizado, pautado por um conjunto regras burocráticas rígidas, ainda é exigida dos camponeses assentados uma alta capacidade de organização gerencial, administrativa e financeira, mas também legitimação política para interpor-se em tais espaços e fazer faler seus interesses específicos.

REFERÊNCIAS

BAUER, M. W. et al. (Org.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. **Decreto no 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_\_. **Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar. Brasília. Congresso Nacional, 2006.

\_\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2009a.

\_\_\_\_\_\_. **38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: MEC, 2009b.

\_\_\_\_\_\_. **Resolução/CD/FNDE nº 4, de 02 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: Ministério da Educação, 2015.

\_\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

CARVALHO, J. G. **Questão Agrária e Assentamentos Rurais no Estado de São Paulo**: o caso da Região Administrativa de Ribeirão Preto. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CMAP. **Avaliação Executiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2021.

DE LORENZO, H. C., NASCIMENTO, A. S., RAMALHEIRO, G. C. de F., & Almeida, L. M. de M. C. (2022). Análise bibliométrica das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, 25 (2), 63-89.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP**, n°82, 2009, p. 01-29.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A.; DUVAL, H. C. O final de um ciclo? Reflexões sobre assentamentos rurais no Estado de São Paulo. **REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 5, n. 1, jul/dez. 2012.

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Raízes**, v.38, n.1, 2018.

LEITE, S. P.; SCHMITT, C. J.; GRISA, C.; SILVA, M. A. P.; ZIMMERMANN, S.; BARBOSA, Y. S. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.) **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

MOREIRA, R. J. Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, v. 11, p. 57-88, 2009.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A.. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

PIRES, M. J. S.. Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do Pronaf de 2000 a 2010. **Texto para discussão n. 1914**. IPEA, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: TCU, 2017.

WANDERLEY, M. N. B.. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P.. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. (Parte II, p. 66-83). Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

1. **Universidade Federal de São Carlos** - Programa de Pós-Graduação em Educação/ Núcleo de Pesquisa e Extesão Rural - diogo.tafuri@ufscar.br [↑](#footnote-ref-1)
2. **Universidade Federal de São Carlos** - Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural/ Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural. **Universidade de Araraquara** - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - joelson@ufscar.br [↑](#footnote-ref-2)
3. **Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro** - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – victormarchesin@ufrrj.br [↑](#footnote-ref-3)
4. O presente artigo é um dos resultados obtidos pelo desenvolvimento da pesquisa: “Nas franjas do progresso: efeitos socioambientais da produção canavieira nos estados de Alagoas e São Paulo”, vigente entre fevereiro de 2021 e abril de 2023, a partir de articulação institucional entre UFSCar e UFAL e financiamento FAPESP/FAPEAL. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural> [↑](#footnote-ref-6)
7. Conforme afirma Di Giovanni (2009), “(...) não existe qualquer política pública que se esgote em si mesma, como uma totalidade fechada”, sendo que “(...) os suportes materiais de uma *policy*, podem ser definidos no seu próprio interior, ou mesmo, externamente, em outras políticas correlatas” (p. 18). [↑](#footnote-ref-7)
8. Os assentados também reclamam da condição das estradas dentro do assentamento e do acesso à cidade, dificultado pela ausência de transporte municipal, que impõem obstáculos à comercialização da produção local, bem como a educação de jovens e crianças. [↑](#footnote-ref-8)
9. A Resolução FNDE nº 38/2009 definiu a obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30% de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta> [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar> [↑](#footnote-ref-11)
12. Também devemos destacar dentro de tal estrutura o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar, responsáveis pelo controle social da execução PNAE e pela avaliação da prestação de contas das entidades executoras, com emissão do Parecer Conclusivo. [↑](#footnote-ref-12)
13. A Resolução CD/FNDE nº 04/2015 define prioridade para contratação de fornecedores locais, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2015). [↑](#footnote-ref-13)