

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS – FCH**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA -PPGG**

**CRISTIANO ALMEIDA DA CONCEIÇÃO**



DOURADOS – MS

2021

**CRISTIANO ALMEIDA DA CONCEIÇÃO**

**A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA CAMPONESA NO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NOS MUNICÍPIOS DO CONE  
SUL DE MATO GROSSO DO SUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito parcial para à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. João Edmilson Fabrini

DOURADOS – MS

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C744p Conceição, Cristiano Almeida Da  
A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA CAMPONESA NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NOS MUNICÍPIOS DO CONE SUL DE MATO GROSSO DO SUL [recurso eletrônico] / Cristiano Almeida Da Conceição. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: João Edmilson Fabrini .

Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Assentamentos rurais. 2. Mercado institucional. 3. Produção de alimento. 4. Chamada pública. 5. Soberania Alimentar. I. Fabrini, João Edmilson. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

CRISTIANO ALMEIDA DA CONCEIÇÃO

**A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA CAMPONESA NO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NOS MUNICÍPIOS DO  
CONE SUL DE MATO GROSSO DO SUL**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. João Edmilson Fabrini – Presidente  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvana de Abreu – Examinador  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Yukari Mizusaki – Examinador  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dr. Walter Roberto Marschner – Examinador  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dr. Alberto Feiden - Examinador  
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Pantanal)

Aprovada em 23/07/2021.

Em nome dos meus pais, Edna Almeida da Conceição e Luiz da Conceição, camponeses, assentados pelo programa nacional de reforma agrária, que tem se dedicado, assim como os demais camponeses, a lavrarem a terra com sabedoria para produzirem alimentos. Em nome deles, este trabalho é dedicado aos camponeses.

Dedicado também ao Padre Pascoal Forin, *In memoriam*, defensor dos camponeses e que perdeu a batalha para o Covid-19.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimento ao povo brasileiro que por meio de seus tributos tem financiado pesquisas através de suas agências estatais, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pois em dois anos me proporcionaram ser bolsista na modalidade demanda Social.

Ao meu orientador, João Edmilson Fabrini, pelos ensinamentos, pela paciência e por aceitar o desafio. E naqueles momentos de incertezas, de angústias, ele esteve sempre ali, pronto para ouvir e me fazer refletir. Professor João, meu eterno agradecimento.

Meu agradecimento à banca de qualificação do relatório de tese: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alzira Salete Menegat, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvana de Abreu e Prof. Dr. Walter Roberto Marschner. Agradecimento aos avaliadores da tese: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvana de Abreu, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Yukari Mizusaki, Prof. Dr. Alberto Feiden e Prof. Dr. Walter Roberto Marschner, meu muito obrigado.

Presto homenagem aos docentes do Programa de pós-graduação em Geografia, aos técnicos administrativos, aos terceirizados da segurança e limpeza. Homenagem à secretária da pós-graduação, Erika, à turma do SELAB, que esteve sempre à disposição em ajudar, auxiliar na orientação e no funcionamento de equipamentos e programas nos laboratórios do FCH.

Agradecimento aos amigos da turma 2017 do doutorado, pois partilhamos para além dos conteúdos acadêmicos do ambiente de sala de aula, compartilhamos vivências e experiências. Em ordem alfabética: Claudia Vera da Silveira, Cleiton Messias Rodrigues Abrão, Elaine da Silva Ladeira, Eliel Benites, João Batista Alves de Souza, Larissa Cristina Brandão Cardoso, Lucas Atanásio Catsossa, Patrícia Silva Ferreira, Roberson da Rocha Buscioli e Simone Maria Leme. Meu muito obrigado.

Agradecimento ao Prof. Dr. Euclides Reuter de Oliveira, parceiro nos trabalhos de campo e por me inserir no mundo da extensão universitária. Também estendo meus agradecimentos ao Alberto Feiden e ao Carlos Heling, que me auxiliaram nos contatos com os camponeses do Cone Sul.

Agradecimento ao Grupo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Geografia, Educação do Campo e Questão Agrária (GEOEDUQA), coordenado pelo Prof. Dr. Rodrigo Simão Camacho, que me oportunizou participar em coorientações e em bancas dos alunos da Faculdade Intercultural Indígena da Educação do Campo. Estendo ainda agradecimentos aos alunos da turma Olga Manosso, minha primeira experiência como professor, valeu turma.

Agradecimentos aos amigos de perto e de longe que sempre me enviaram mensagens de motivação. Amigos do curso Técnico em Agropecuária da Escola Família Agrícola: Marcelo Candido, Ivan, Glaciene, Valtair, José Silvério, Eneias, e professores José Roberto (Beto), Luiz, Sirlete e Olga. Os amigos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus do Pantanal: Anderson Sales, Rosaina Cuiabano, Cristiane, Tayrine, Rosilene, Karine, Thaiane, Ueviton. Amigos da Federal da Grande Dourados do curso Pronera: Alessandra, Luiz, Andriever, Fabio, Mauro, Nelson, Carlos, Rosimeire Silva, Vilma, Juliane Vieira (professora) e Josiane Azevedo, agregada da turma. Amigos constituídos durante o mestrado na Fronteira Sul: Camila Viana, Camila Traesel, Jose Simões, Gabriela Canosa, Raoni, Ana Claudia, Rosali, Cristian, Gilmar, Gabriela, Elton e Miguel.

Agradecimento ao professor Edgar Aparecido da Costa, ele e sua companheira Elisangela, por sua amizade e incentivo.

Agradecimento aos amigos que suavizaram a minha estadia em Dourados nesse período de doutoramento, nos mais diversos espaços que dividimos juntos. São eles: Fabio Nunes, Cleiton Messias, Cleiton Soares, João Batista, Alex Dias, Alexandre Bergamin, Rafael Medeiros, Gesliane Chaves, Norberto Boin, José Victor, Camilo Carneiro, Lorrane Barbosa, Renata Brasileiro, André Pessoa, Mirella Lacerda, Lucas Catsossa, Beatriz Vera, André Ricco, Eder Kukiel, Erica Santos, Luiz Felipe, Lidiane Cristina, Anderson Aparecido e Lucas Macena. Agradecimento ao José Silvério e família, minha gratidão.

Agradecimento a mãe Edna, pai Luiz e irmãos Valdinei e Vanderlei e, a família extensa: avós Luiza e Camilo, tios, tias, primos e primas que torceram por mim. Agradecimento em especial ao tio José, tia Zilda, Regina, Jossilene e Esmeralda.

Agradecimento, em especial, aos camponeses dos municípios do Cone Sul que me receberam em seus sítios, abrindo as portas de suas casas, sempre com carinho e partilhando suas vivências comigo. Agradeço a todos os extensionistas da AGRAER, as nutricionistas que me receberam e participaram indiretamente deste trabalho respondendo meus questionamentos.

Agradecimento, em especial, aos camponeses do assentamento Taquaral, no município de Corumbá – MS, que lutaram para a existência e permanência da Escola Monte Azul, pois minha trajetória escolar se iniciou naquela escola que por anos não tinha paredes.

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente colaboram com a realização desse trabalho, minha eterna gratidão!

## RESUMO

A tese trata da participação dos camponeses dos municípios do Cone Sul do estado de Mato Grosso do Sul no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) considerando a rede municipal de ensino. O PNAE foi criado em 1955, denominado no início de Campanha de Merenda Escolar (CME), dado que a União disponibilizou recursos financeiros aos estados e municípios para investirem em compras de alimentos para a merenda escolar. Em 2009, com a promulgação da Lei n.º 11.947/2009, estabeleceu-se que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a execução do PNAE deveriam ser utilizados nas aquisições de gêneros alimentícios diretamente da “agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações”. A participação da agricultura camponesa na oferta de gêneros alimentícios para a merenda escolar nos municípios do Cone Sul tem apresentado algumas similaridades e dissimilaridades no que tange aspectos como: chamada pública; publicidade das chamadas, participação dos Grupos Formais e Grupos Informais; periodicidade de entregas, locais de entregas, entre outros. O estudo constatou que a comercialização de alimentos no PNAE, em alguns municípios, têm sido quase que exclusividade de determinados Grupos Formais e Grupo Informais. Embora o PNAE tenha apresentado seguridade para a comercialização de alimentos da agricultura camponesa, é preciso haver ajustes e aperfeiçoamento na relação entre a Entidades Executoras e Camponesas (Grupos Formais ou Grupos Informais), para que seja mais bem operacionalizado e, assim, refletir em índices elevados de aquisição de alimentos para a merenda escolar. A pesquisa fez uma abordagem qualitativa e quantitativa e as análises apoiaram se em dados primários e dados secundários. Os dados primários são resultantes de trabalhos de campo realizados nos anos de 2018 e 2019 nos municípios do Cone Sul, a partir da aplicação de questionários, entrevistas e diálogos informais. Já os dados secundários são provenientes de pesquisa documental e acesso a bancos de dados de instituições públicas, tais como Ministério da Educação (MEC/FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) e Casa Civil.

**Palavras-chave:** Assentamentos rurais. Mercado institucional. Produção de alimento. Chamada pública. Soberania Alimentar.



## ABSTRACT

The thesis deals with the participation of peasants from the Southern Cone municipalities of the state of Mato Grosso do Sul in the National School Feeding Program (PNAE) considering the municipal education network. The PNAE was created in 1955, initially called the School Meals Campaign (CME), as the Union provided financial resources to states and municipalities to invest in food purchases for school meals. In 2009, with the enactment of Law No. 11,947/2009, it was established that at least 30% of the resources transferred by the National Education Development Fund (FNDE) for the execution of the PNAE should be used directly in the purchase of foodstuffs. of “family agriculture and rural family entrepreneurs or their organizations”. The participation of peasant agriculture in the supply of foodstuffs for school meals in the Southern Cone municipalities has shown some similarities and dissimilarities regarding aspects such as: public call; publicity of calls, participation of Formal and Informal Groups; frequency of deliveries, delivery locations, among others. The study found that the sale of food in the PNAE, in some municipalities, has been almost exclusive to certain Formal Groups and Informal Groups. Although the PNAE has provided security for the commercialization of food from peasant agriculture, there needs to be adjustments and improvement in the relationship between Executing Entities and Peasants (Formal Groups or Informal Groups), so that it is better operationalized and thus reflected in indexes purchase of food for school lunches. The research took a qualitative and quantitative approach and the analyzes were based on primary and secondary data. The primary data are the result of fieldwork carried out in 2018 and 2019 in the Southern Cone municipalities, based on the application of questionnaires, interviews and informal dialogues. Secondary data, on the other hand, come from documentary research and access to databases from public institutions, such as the Ministry of Education (MEC/FNDE), Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA), National Supply Company (CONAB), Agrarian Development and Rural Extension Agency (AGRAER) and Civil House.

**Keywords:** Rural settlements. Institutional market. Food production. Public call. Food Sovereignty.

## RESUMEN

La tesis trata de la participación de campesinos de los municipios del Cono Sur del estado de Mato Grosso do Sul en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en el sistema escolar municipal. El Programa Nacional de Alimentación Escolar se creó en 1955, denominado Campaña de Almuerzos Escolares (CME), dado que la Unión puso a disposición de los estados y municipios recursos económicos para invertir en la compra de alimentos para los almuerzos escolares. En 2009, con la promulgación de la Ley 11.947 / 2009, se estableció que al menos el 30% de los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) para la ejecución del PNAE, deben destinarse a la adquisición de alimentos directamente de “La agricultura y el empresario familiar rural o sus organizaciones”. La participación de la agricultura campesina en la provisión de alimentos para almuerzos escolares en los municipios del Cono Sur, ha mostrado algunas similitudes y disimilitudes en cuanto a aspectos como: convocatoria pública; publicidad de convocatorias, participación de Grupos Formales y Grupos Informales; periodicidad de las entregas, lugares de entrega, entre otros. La encuesta encontró que la comercialización de alimentos en el PNAE en algunos municipios ha sido casi exclusiva de ciertos Grupos Formales e Informales. Si bien el PNAE ha brindado seguridad para la comercialización de alimentos provenientes de la agricultura campesina, existe la necesidad de ajustes y mejoras en la relación entre las Entidades Ejecutoras y los Grupos Formales o Grupos Informales para que esté mejor operacionalizado y refleje así altas tasas de adquisición de alimentos para almuerzos escolares. La investigación tiene un enfoque cualitativo y cuantitativo. Los análisis se basan en datos primarios y secundarios. Los datos primarios son el resultado del trabajo de campo realizado en los años 2018 y 2019 en los municipios del Cono Sur, mediante la aplicación de cuestionarios, entrevistas y diálogos informales. En relación a los datos secundarios, provienen de la investigación documental y el acceso a bases de datos de instituciones públicas como el Ministerio de Educación (MEC / FNDE), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), Empresa Nacional de Abastecimiento (CONAB), Agencia de Desarrollo Agrario y Extensión Rural (AGRAER) y Casa Civil.

**Palabras clave:** Asentamientos rurales. Mercado Institucional. La producción de alimentos. Convocatoria pública. Soberanía alimentaria.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Recursos financeiros do Programa de Alimentação Escolar repassados as entidades executoras e número de alunos atendidos de 1995 a 2016, no Brasil	146
Gráfico 2 – Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (em milhões) disponibilizado para execução do (PNAE) (2016) por Região	151
Gráfico 3 – Compras da agricultura camponesa no período de (2010- 2016), Brasil	153
Gráfico 4 – Repasse (milhões) do FNDE à Secretaria Estadual de Educação – MS e às prefeituras (2011-2016)	158
Gráfico 5 – Montante repassados as prefeituras que não realizaram chamadas públicas 2011 – 2017 em MS	164
Gráfico 6 – Recursos repassados pelo FNDE a Secretaria de Educação do município Eldorado, 2011 a 2017	188
Gráfico 7 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Iguatemi (2011 - 2017)	196
Gráfico 8 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Itaquiraí (2011 a 2017)	203
Gráfico 9 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Japorã (2011 a 2017)	211
Gráfico 10 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Mundo Novo (2011 - 2017.)	217
Gráfico 11 – Recursos repassados pelo FNDE à Gerência de Educação de Naviraí	223
Gráfico 12 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Sete Quedas (2011 a 2017)	231
Gráfico 13 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Tacuru (2011- 2017)	236

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estrutura Fundiária Brasileira 2017	54
Tabela 2 – Brasil – Distribuição do total valor da produção em 2006	67
Tabela 3 – Brasil – Pessoas ocupadas nos estabelecimentos de acordo com o censo agropecuário de 2006	68
Tabela 4 – Utilização das terras de Mato Grosso do Sul censo agropecuário de 2006	69
Tabela 5- Área (hectares) colhida da lavoura temporária e da lavoura permanente em MS 2006	70
Tabela 6 – Valores repassados pelo FNDE segundo estágio de graduação e modalidade do alunado (2020)	145
Tabela 7 – Produtos e fornecedores gêneros Alimentícios ao PNAE (2015)	154
Tabela 8 – Alimentos mais adquiridos com recursos do PNAE (2015)	155
Tabela 9 – Produtos adquiridos dos camponeses pelo PNAE (2015)	156
Tabela 10 – Prefeituras de Mato Grosso do Sul participantes no PNAE, no período de 2011 a 2017, em relação a aquisição de alimentos (%)	160
Tabela 11 – Número de habitantes nos municípios do Cone Sul	172
Tabela 12 – Número de estabelecimentos agropecuários por extrato fundiário nos municípios do Cone Sul (2017)	174
Tabela 13 – Número de estabelecimentos agropecuários que criam bovinos nos municípios do Cone Sul (2018)	175
Tabela 14 – Produção de Leite (mil litros) nos municípios do Cone Sul no ano (2018)	175
Tabela 15 – Produção de mel de abelha (quilogramas) nos municípios do Cone Sul (2018)	176
Tabela 16 – Área plantada (hectares) em lavouras temporárias nos municípios do Cone Sul (2018)	177
Tabela 17 – Área destinada à colheita (hectares) de lavouras permanentes nos municípios do Cone Sul (2018)	178
Tabela 18 – Quantidade de galináceos (mil cabeças) nos municípios do Cone Sul (2018)	179
Tabela 19 – Número de estabelecimentos (unidades) com aquicultura nos municípios do Cone Sul (2018)	179
Tabela 20 – As variedades de hortícolas mais cultivadas nos estabelecimentos agropecuários (Unidades) dos municípios do Cone Sul	180

Tabela 21 – Quantidade de famílias camponesas, indígenas e agricultores tradicionais nos municípios do Cone Sul (2018)	181
Tabela 22 – Relação dos assentamentos rurais em Iguatemi pelo PNRA	192
Tabela 23 – Número de DAP física em Iguatemi – MS	193
Tabela 24 – Relação de entidades com DAP jurídica em Iguatemi – MS	194
Tabela 25 – Relação de assentamentos rurais pelo PNRA – Itaquirai – MS	199
Tabela 26 – Número de DAP física em Itaquirai – MS	199
Tabela 27– Relação de entidades com DAP jurídicas em Itaquiraí – MS	200
Tabela 28 – Relação de assentamentos rurais em Japorã pelo PNRA	208
Tabela 29 – Número de DAP física em Japorã – MS	209
Tabela 30 – Relação de entidades com DAP jurídica em Japorã – MS	209
Tabela 31 – Relação de assentamentos rurais em Mundo Novo pelo PNRA	214
Tabela 32. Número de DAP física em Mundo Novo – MS	215
Tabela 33 – Relação de entidades com DAP jurídica em Mundo Novo – MS	215
Tabela 34. Relação de assentamento rurais pelo PNRA e projeto de Cinturão Verde em Naviraí – MS	219
Tabela 35 – Número de DAP física em Naviraí – MS	220
Tabela 36 – Relação de entidades com DAP jurídica em Naviraí – MS	220
Tabela 37 – Extrato da DAP física no município de Sete Quedas – MS	229
Tabela 38 – Relação de entidade com DAP jurídicas em Sete Quedas – MS	230
Tabela 39 – Relação de assentamentos rurais em Tacuru pelo PNRA e PNCF	235
Tabela 40 – Extrato da DAP Tacuru – MS	235
Tabela 41 – Relação de entidades com DAP jurídica em Tacuru – MS	235
Tabela 42 – Grupo de alimentos solicitados nas chamadas públicas do PNAE pelas EEx no Cone Sul	240
Tabela 43 – Quantitativos de alimentos listados nas chamadas públicas do programa PNAE municipal e quantitativos de alimentos produzidos pelos camponeses	252
Tabela 44 – Os canais de comercialização acessados pelas entidades jurídicas do Cone Sul	254
Tabela 45 – Influência externas nas entidades jurídicas participante do PNAE	256

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Municípios que compõem o Território da Cidadania do Cone Sul – MS	31
Mapa 2 – Número de assentamentos e de famílias assentadas no estado de Mato Grosso do Sul, no período de (1980-2018)	64
Mapa 3 – Localização das Terras Indígenas homologadas e em estudo antropológico no estado de Mato Grosso do Sul	65
Mapa 4 – Quantitativo de escola da rede municipal de ensino na área urbana e rural no estado do MS	159
Mapa 5 – Espacialização do PNAE na rede municipal de ensino nos municípios do estado de Mato Grosso do Sul – MS (2011-2016)	163
Mapa 6 – Número de DAP física por município no MS em (2020)	165
Mapa 7 – Quantitativo de organizações com DAP jurídica no MS (2020)	167
Mapa 8 – Quantitativo de unidades escolares na rede municipal de ensino na área urbana e rural no MS.	168
Mapa 9 – Localização dos municípios no Cone Sul – MS	171
Mapa 10 – Localização de assentamentos rurais e aldeias indígenas nos municípios do Cone Sul	173
Mapa 11 – Quantitativo de DAP física e DAP jurídica nos municípios do Cone Sul	182

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de entidades jurídicas e prefeituras que foram inqueridas no trabalho de campo da pesquisa entre 2018 e 2019	41
Quadro 2 – Modalidades de gestão do PNAE adotadas pelos estados e municípios	147
Quadro 3 – Lista dos gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2016), Eldorado	189
Quadro 4 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2018), Iguatemi	197
Quadro 5 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011- 2018), Itaquiraí	205
Quadro 6 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2018)	212
Quadro 7 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011 - 2018), Mundo Novo	217
Quadro 8 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE – (2011 - 2018), Naviraí	226
Quadro 9 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011 - 2018), Sete Quedas	233
Quadro 10 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2016), Tacuru	238
Quadro 11 – A percepção dos nutricionistas na atuação e dos demais envolvidos na operacionalização do PNAE em âmbito municipal	264

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Cultivo de mandioca no assentamento Rancho Loma	193
Foto 2 – Veículo da Associação Colorado utilizados nas entregas do PNAE	194
Foto 3 – Cultivo de hortícolas no assentamento Santa Rosa para comercializar no PNAE Itaquiraí – MS	202
Foto 4 – Plantio de mandioca no assentamento Savana – Japorã – MS	208
Foto 5 – Cultivo de hortícolas no assentamento Juncal – Naviraí – MS	219
Foto 6 – Produção de panificados e doces na AMAJU no assentamento Juncal – Naviraí – MS	221
Foto 7 – Cultivo agrícola no limite internacional entre Sete Quedas e Corpus Christis	229
Foto 8 – Cultivo de hortícolas no assentamento Vitoria da Fronteira – Tacuru – MS	237
Foto 9 – Lista de itens da chamada pública afixado em mural no escritório da AGRAER de Naviraí – MS	245
Foto 10 – Criação de frangos semi caipira no assentamento Colorado em Iguatemi – MS	247
Foto 11 – Divisão dos itens listados na chamada pública entre os Grupos Formais de Naviraí – MS	248
Foto 12 – Cronograma de entregas dos grupos formais em Naviraí – MS	250



## LISTA DE SIGLAS

ABERC – Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas  
AFERAL – Associação Feminina do Rancho Lona  
AGRAER – Agência Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ANTEP – Associação Naviraiense Terra e Paz  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APH – Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros de Sete Quedas  
APOMS – Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul  
ASPROLEITE – Cooperativa de Produtores de Leite de Mundo Novo  
ASPROM – Associação dos Produtores de Orgânicos do Município de Mundo Novo  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BIOLABORE – Cooperativa de Trabalho e Assistência Técnica do Paraná  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CGPAE – Coordenação – Geral do Programa de Alimentação Escolar  
CGPAE – Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar  
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CME – Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNSA – Conferência Nacional de Segurança Alimentar  
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
COOAF-NAV – Cooperativa dos Agricultores Familiares de Naviraí  
COOPAJU – Cooperativa dos Produtores do assentamento Juncal  
COOPISC – Cooperativa de Piscicultores de Mundo Novo  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CREAS – Centro de Referência Assistência Social  
DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
DIRAE – Diretoria de Ações Educacional  
EEx – Entidades Executoras  
EFAITAQUI – Escola Família Agrícola de Itaquirai

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FCP – Fundação Cultural Palmares  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
IDH – Índice de desenvolvimento humano  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDA – Ministério Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MIRAD – Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário  
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
MP – Medida Provisória  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
PAA – Programa Aquisição Alimento  
PAAI – Institucional Programa de Aquisição Alimento Institucional  
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento  
PAIS – Produção Agroecológica Integrada e Sustentável  
PBF – Programa Bolsa Família  
PGPAF – Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar  
PIC – Projetos Integrados de Colonização  
PL – Projeto de Lei  
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural  
PNERLT – Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz para Todos  
PNHR – Programa de Habitação Rural  
PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar

PNPB – Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel

PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

PPA – Plano Plurianual

PROAGRO – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROCAB – Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos

PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal

PROINF – Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

PY – Paraguai

SAPS – Serviço de Alimentação Nacional Previdência Social

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário

SEDAMA – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Meio Ambiente

SEMAC - Secretária de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e da Tecnologia

SIM – Serviço Municipal de Inspeção

SINDAG – Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SMAPMA – Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente

STAN – Serviço Técnico de Alimentação Nacional

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

TCU – Tribunal de Contas da União

UEx – Unidade Executora

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF – Nations International Children Emergency Fund

UPG – Unidade de Planejamento e Gerenciamento

USAID – United State Agency For International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
Metodologia: o caminho da pesquisa .....	32
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>44</b>
<b>A OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO BRASIL: DO LATIFÚNDIO, DA ESCRAVIDÃO E A FORMAÇÃO DO CAMPESINATO.....</b>	<b>44</b>
1.1 Da Plantation ao surgimento da pequena propriedade produtora de alimentos .....	45
1.2 A Luta pela terra e reforma agrária no estado de Mato Grosso do Sul .....	55
1.3 Agricultura camponesa e a produção de alimentos: agrotóxicos a ameaça da soberania alimentar .....	71
1.4 Distribuição e comercialização de alimentos .....	78
1.5 O debate dos circuitos de comercialização de alimentos .....	81
1.6 Soberania Alimentar e a construção das cadeias curtas .....	85
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>90</b>
<b>O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DA AGRICULTURA CAMPONESA .....</b>	<b>90</b>
2.1 A concepção de Estado.....	91
2.2 O papel do Estado na construção das políticas públicas .....	94
2.5 Políticas Públicas e território.....	99
2.3 Território e Desenvolvimento Local: os limites do PNAE.....	104
2.4 As Políticas Públicas para Agricultura Camponesa .....	111
2.4.1 Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar (PRONAF).....	112
2.4.2 Projeto Lumiar.....	115
2.4.3 Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) .....	116
2.4.4 Criação do Ministério Desenvolvimento Agrário (MDA) .....	117
2.4.5 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).....	117
2.4.6 Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).....	118
2.4.8 Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz para Todos (PNERLT) .....	119
2.4.9 Programa de Habitação Rural (PNHR) .....	120
2.4.10 Programa de Aquisição Alimento (PAA).....	120
2.4.11 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) .....	121
2.4.12 Programa de Bibliotecas Rurais Arca das Letras .....	122
2.4.13 Programa Bolsa Família (PBF).....	122

2.4.14 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR).....	123
2.4.15 Lei da Agricultura Familiar .....	124
2.4.16 Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) .....	126
2.4.17 Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).....	126
2.4.18 Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) .....	127
2.4.19 Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR) .....	127
2.4.20 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) .....	128
2.4.21 Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para todos) .....	129
2.4.22 Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde).....	129
2.4.23 Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).....	130
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>132</b>
<b>O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO BRASIL.....</b>	<b>132</b>
3.1 A construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	133
3.2 A trajetória de construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	138
3.3 Operacionalização, Controle Social e Normatização do PNAE.....	144
3.4 Alimentação e preparação dos Cardápios.....	149
3.5 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) entre números e realidades no Brasil e em Mato Grosso do Sul.....	151
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>170</b>
<b>REPERCUSSÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), NOS MUNICÍPIOS DO CONE SUL.....</b>	<b>170</b>
4.1 O perfil dos municípios do Cone Sul.....	170
4.2 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Eldorado.....	186
4.3 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Iguatemi .....	191
4.4 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Itaquiraí.....	198
4.5 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Japorã .....	206
4.6 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Mundo Novo .....	213
4.7 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Naviraí .....	218
4.8 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Sete Quedas.....	228

4.9 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Tacuru .....	234
4.10 A participação dos Grupos Formais e Grupos Informais no PNAE municipal....	241
4.11 A organização dos Grupos Formais e Informais e apresentação dos projetos de vendas .....	246
4.12 Os circuitos curtos de comercialização e a participação dos Grupos Formais e Informais.....	253
4.13 A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos municípios do Cone Sul: e o PNAE.....	258
4.14 A escolha dos alimentos, a preparação de cardápios e atuação das nutricionistas	260
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>266</b>
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	273
APÊNDICE .....	294

## APRESENTAÇÃO DO AUTOR

Terceiro filho dos camponeses Edna Almeida da Conceição e Luiz da Conceição, que se encontravam acampados no município de Eldorado/ MS para “participar” da reforma agrária. Nesse município, formou-se em 1986 um enorme acampamento de famílias brasiguaias que retornavam do Paraguai pensando em receber terras no Brasil, pois acreditaram que o governo estava disposto a fazer reforma agrária no país. Meus pais foram desses camponeses que pensaram assim: – “o governo estava dando terra e logo ia conquistar um lugar para criar os meus filhos”. Bem, mas o que parecia ser vontade do governo, não foi. E as famílias como a minha tiveram que lutar pela terra. Essa luta durou quatro anos, até sermos assentados no P.A Taquaral, no município de Corumbá. Logo após sermos assentados, compreendemos que o “novo lugar de morada” era completamente diferente de La Paloma, no Paraguai, lugar da antiga morada.

No primeiro ano de assentados, derrubamos a mata usando foice e machado para realizamos o plantio na roça de toco. A produção da roça abasteceu a dispensa e parte do excedente foi vendida na feira da cidade. Na safra seguinte, a roça dobrou de tamanho e a variedade de alimentos também, no entanto, a venda do excedente da produção não ocorreu somente nas feiras livres, dado o aumento da produção. Por isso, tivemos que vender para atravessadores, de modo que o valor recebido mal deu para custear o plantio no ano subsequente.

Em 1992, quando meus irmãos frequentavam a escola no assentamento, a merenda repassada era composta de produtos enlatados e industrializado como: bolacha de maisena, bolacha de água e sal, almondegas de soja, salsicha, carne seca (jabá), mingau de milho, arroz, sardinha e leite em pó.

Em 1994, foi o período em que iniciei os estudos e estava com sete anos de idade. Entrei na primeira série sabendo desenhar meu nome. A “Escola Monte Azul” do assentamento tinha sido reconstruída em mutirão pelos próprios pais na região denominada de agrovila 2. A falta de infraestrutura era notória nesse primeiro ano de funcionamento da escola no novo lugar, pois não havia banheiros, cozinha para preparar a merenda e as salas de aulas não tinham paredes, o que delimitava uma da outra era apenas o quadro. Em relação a qualidade da merenda escolar, não tinha mudado quase nada em comparação ao período estudos dos meus irmãos, pois continuava sendo biscoito de água e sal ou de maisena, salsicha, arroz, mingau, suco de artificial e macarrão.

A mudança na qualidade da merenda escolar para os alunos começou em 2001, com a aquisição de alguns alimentos que passaram a ser adquiridos da própria comunidade. A partir dessa abertura, a diretora na época comprou alimentos dos agricultores como abobora, mandioca e batata doce. O volume comercializado era pequeno e as pessoas que efetuaram as vendas dos alimentos foram convidadas pela Associação de Pais e Mestres para serem os fornecedores. As entregas aconteciam uma vez na semana diretamente na escola e o pagamento era efetuado por meio de cheque. No período que minha família participou nas vendas de alimentos, eu era o responsável para efetuar as entregas e ficava super feliz em poder comer na merenda escolar alimentos produzidos por nós.

Com a conclusão do ensino fundamental, em 2001, na Escola Municipal Polo Monte Azul e Extensões, a possibilidade de estudar o Ensino Médio no assentamento Taquaral era praticamente zero, porque não havia escola ou extensão que oferecesse o segundo grau no assentamento. A continuação nos estudos era um dos princípios que meus pais queriam deixar para os filhos, já que para eles faltou oportunidade. Essa incerteza de ter ou não acesso a esse nível escolar naquele local me direcionou a fazer o processo seletivo, em janeiro de 2002, para ingressar no ensino médio concomitante com o curso técnico em agropecuária na Escola Família Agrícola (EFA) em Campo Grande.

Em março de 2002, comecei o curso na EFA e desfrutei da oportunidade de conhecer e saber mais sobre a produção agroecológica. Esse sistema de produção proporciona a autonomia e soberania alimentar dos camponeses que praticam esse modo de viver. Ainda como estudante da instituição, em 2005, participei da Marcha Nacional pela Reforma Agrária, que percorreu o trajeto de Goiânia a Brasília. Nessa marcha os movimentos sociais do campo cobravam do Estado políticas públicas setoriais como: linhas de financiamentos para a produção de alimentos, recursos para educação do campo e para acesso dos jovens ao ensino superior, programas de aquisição de alimentos, crédito para construção de habitação rural, entre outros.

Em dezembro de 2005, concluí o curso técnico em agropecuária e retornei para Corumbá, para participar do processo seletivo da Associação dos Técnicos em Agropecuária dos Assentamentos de Corumbá (ATAAC), para trabalhar com os camponeses dos assentamentos Taquaral, Tamarineiro 2 e Paiolzinho. A ATAAC, em parceria com a *ong italiana Comunità Impgno Servizio Volontariato (CISV)*, realizava financiamentos de microcrédito para que os camponeses pudessem desenvolver atividades produtivas como: horticultura, bovinocultura de leite, apicultura, agroindústria de derivados da cana, criação de galinhas caipira, construção de cisternas, ovinos e caprinocultura e a ATAAC era a



responsável técnica para assessorar no desenvolvimento dos projetos. Nessa associação trabalhei até junho de 2012, e a percepção que tive enquanto técnico e camponês foi que a comercialização se apresentava como um dos principais gargalos para muitos camponeses, estando eles atendidos ou não pelo microcrédito. A fragilidade na venda ou ausência de canais foi um dos motivos que inviabilizou a expansão na criação de caprinos e ovinos, por exemplo, nos assentamentos de Corumbá e Ladário, pois a falta de infraestrutura para abater os animais colocava em xeque todo o processo anterior de criação. Isso pode ser apontado como uma das razões que desestimulou a prática da atividade na criação de pequenos animais nos assentamentos rurais.

A oportunidade de ingressar no ensino superior surgiu em 2008, enquanto trabalhava na ATAAC, após ficar sabendo da ocorrência do vestibular na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), o qual destinava a atender os povos do campo, por meio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Em julho de 2008, teve início as aulas do curso de Ciências Sociais, na modalidade de Pedagogia da Alternância. Já a segunda graduação foi em geografia e as aulas iniciaram em março de 2009, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campus do Pantanal.

Em 2010, trabalhando na ATAAC e estudando, tive a oportunidade de participar do evento internacional promovido pelo movimento internacional *Slow Food* denominado de Terra Madre, na cidade de Turin, na Itália. Esse movimento reúne comunidades de alimentos de todo mundo para preservar seu modo tradicional de produção e consumo. Nessa ida a Itália, passados os compromissos do evento, fui conhecer algumas associações e cooperativas de produtores e consumidores que a ONG *Comunità Impegno Servizio Volontariato* assessorava. Nas visitas as organizações, conheci a operacionalização dos circuitos curtos de comercialização, tanto de um lado, quanto do outro. Esses circuitos de comercialização, tem a capacidade de entrelaçar quem produz com quem consome, e dá autonomia a ambos os lados, para quem vende e para quem compra.

Ao retornar para o trabalho e para as aulas me fez querer pesquisar e compreender por que, no Brasil, os circuitos curtos de comercialização eram ações pontuais e as feiras agroecológicas sendo o principal canal de vendas. Na graduação de Geografia, fui bolsista em projeto de pesquisa que reunia pesquisadores da UFMS e Embrapa Pantanal e o estudo envolveu o desenvolvimento de cultivo de alimentos agroecológicos em assentamentos rurais. A participação nesse projeto me inseriu novamente na temática de produção agroecológica e comercialização de alimentos.

Ao término das duas graduações, o passo seguinte era buscar voos mais altos academicamente, como fazer um mestrado, uma vez que alguns membros do projeto de pesquisa incentivavam para que isso pudesse ocorrer, mas no Mato Grosso do Sul não havia programa que abordasse a temática de produção agroecológica e comercialização. Em novembro de 2013, recebi um *e-mail* de abertura do processo seletivo do programa de pós-graduação de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Quando fui fazer a inscrição no processo seletivo, descobri que o campus universitário era no Paraná, em Laranjeiras do Sul, mas a vontade em fazer uma pós-graduação era maior do que os condicionantes que poderia dificultar a minha ida para Laranjeiras do Sul. Durante o processo seletivo da pós-graduação, eu estava trabalhando em um projeto de geração de renda com ribeirinhos no Pantanal de Paiáguas, nas comunidades do Bracinho, Limãozinho, São Domingos, Cedro, Cedrinho e Corixão. Fiquei sete meses nesse trabalho e minha saída foi em decorrência para cursar a pós-graduação.

Enquanto cursava as disciplinas do mestrado, participei do projeto de pesquisa que acompanhava o núcleo de produção agroecológica Luta Camponesa que faz parte da Rede Ecovida. No núcleo, minha função enquanto bolsista era de organizar toda burocracia que envolvia a certificação participativa. Na UFFS Laranjeiras do Sul havia um grupo de estudos sobre comercialização de alimentos agroecológicos em circuito curto/cadeias curtas de comercialização, e uma colega da pós-graduação me convidou para participar das reuniões do grupo. A participação neste grupo aguçou meu interesse nesta temática e, durante o desenvolvimento da dissertação, foi possível identificar algumas práticas realizadas de maneira involuntária pelos camponeses nos municípios de Corumbá e Ladário ao comercializar sua produção.

Já no processo seletivo para cursar o doutorado no Programa de Pós-graduação em Geografia, construí um projeto de pesquisa que visava compreender como se dá a participação da produção orgânica no âmbito das compras governamentais de 2011 a 2016, no Mato Grosso do Sul. Esse projeto se iniciou ainda no mestrado, pois em conversas com alguns camponeses que praticavam o processo de comercialização nos mercados institucionais (PAA e PNAE), foi exposto que as prefeituras tinham dificuldades ou resistência em fazer aquisição de alimentos orgânicos/agroecológicos, uma vez que o “poder de compra” seria menor em virtude do acréscimo de 30% a mais quando a produção é certificada como orgânica/agroecológica. Para as prefeituras é interessante comprar alimentos livres de agrotóxicos para a merenda escolar. No entanto, se queixam de que os repasses do FNDE não são reajustados (complementados) quando se faz essa bonificação para alimentos

orgânicos/agroecológicos e, assim, acabam tendo menos alimentos adquiridos. A queixa das prefeituras faz todo sentido, pois é preciso criar mecanismos em que bonificação seja paga diretamente pelo FNDE aos camponeses ou suas organizações previamente cadastradas e, dessa forma, nenhum lado será penalizado. Em muitos casos, os camponeses têm deixado de ofertar alimentos com certificação orgânica/agroecológica porque eles têm redução no volume de vendas.

Os motivos para estudar a implementação e repercussão da comercialização de alimentos produzindo pela agricultura camponesa nos mercados institucionais não me faltaram. No primeiro ano de obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura camponesa no PNAE, técnicos da AGRAER convidaram a minha família para apresentar um projeto de venda de alimentos, mas meus pais ficaram desconfiados: “Será que vou receber pelos meus produtos”? Essa ação dele de repulsa, de não querer comercializar no PNAE se manteve até o ano de 2016, quando foi divulgado o edital que continha mel na chamada pública e a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) do meu irmão encontrava-se expirada e fez com que o projeto de venda do mel fosse realizado na DAP do meu pai. Assim, “sem querer”, ele acabou participando da venda pela primeira vez e foi convencido que a comercialização era segura e que recebia pelos alimentos entregues. Outro elemento motivador para o estudo, se associa no entendimento de como os editais das chamadas públicas do PNAE tem apresentado alimentos, nas listas para as aquisições, diferentes daqueles que são produzidos na localidade, e, assim, diversos camponeses ficavam sem efetuar a comercialização. Dessa forma, as Executoras alegavam que não tinha produção.

A partir dessas nuances, foi construído o projeto de pesquisa de doutoramento que visou entender a participação da agricultura camponesa no PNAE em âmbito municipal.

## INTRODUÇÃO

O propósito da pesquisa é entender a participação da agricultura camponesa por meio da implementação/execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na rede municipal de ensino, na oferta de gêneros alimentícios que compõem a merenda escolar nos municípios do Cone Sul<sup>1</sup>, no estado de Mato Grosso do Sul (MS), a saber: Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru, a partir do ano de 2011, quando tornou-se obrigatório a aplicação do artigo 14 da Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Serão analisadas também as contradições na participação dos camponeses, execução e contribuição do PNAE, enquanto política pública, para o fortalecimento e autonomia dos camponeses a partir da comercialização de sua produção agroalimentar.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), no Brasil há 5.071.365 estabelecimentos agropecuários e cerca de 4.523.693 são abaixo de 100 hectares, o que corresponde 89% e ocupam apenas 20% das terras. Ainda que ocupando pequena extensão territorial, a agricultura camponesa nesses estabelecimentos menores tem se destacado na produção de alimentos que vão diariamente para a mesa dos brasileiros. Os camponeses são responsáveis pela produção de 80% da mandioca, 70% do feijão, 58% do leite, 59% do plantel suínos, 50% das aves, 46% do milho, 38% do café e 34% do arroz (IBGE, 2006). Entretanto, mesmo sendo relegado o acesso às políticas públicas, os “pequenos agricultores” têm demonstrado todo o seu vigor na produção e na diversidade de alimentos que vão diariamente para as mesas das famílias. As lutas dos movimentos sociais do campo ocorridas a partir da década de 1990 demandaram do Estado que fossem criadas políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento socioeconômico do campo brasileiro. Em 2009, a promulgação da Lei n.º 11.947/2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, regulamentou a aquisição de gêneros alimentícios da “agricultura familiar”<sup>2</sup> pelo PNAE.

---

<sup>1</sup> Neste estudo utilizamos a delimitação administrativa proposta pela extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) de “Território da Cidadania”. Os municípios que compõem o Território da Cidadania do Cone Sul foram utilizados apenas como recorte espacial para delimitar a análise do (PNAE) no âmbito municipal, coordenados pelas secretarias de educação municipais. É importante ressaltar e esclarecer que o estudo envolve uma discussão na perspectiva territorial.

<sup>2</sup> Adota-se, neste trabalho, a concepção de agricultura camponesa conforme tratada por Oliveira (2007), cujo limite é a própria sobrevivência no campo. O termo agricultura familiar é utilizado no texto quando estiver associado com as políticas públicas, em razão das terminologias adotadas pelo governo federal. Na academia há um intenso e profícuo debate que trata da diferenciação entre a agricultura familiar e agricultura camponesa.

O PNAE foi criado em 1955, de maneira assistencialista e com o nome de Campanha de Merenda Escolar (CME), dado que a União tinha como objetivo disponibilizar recursos financeiros aos estados e municípios para investirem em aquisições de alimentos para a merenda escolar. É popularmente conhecido como programa da merenda escolar, no qual o artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009 estabelece que 30% no mínimo dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sejam utilizados nas aquisições de gêneros alimentícios diretamente da “agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009). Contudo, é importante frisar que esse artigo abre possibilidade para o não cumprimento, pois o enunciado faz menção a “priorizando” e não obrigando as entidades executoras a adquirir os alimentos.

A promulgação da Lei n.º 11.947/2009 permitiu e estabeleceu um novo circuito de comercialização entre produtor e consumidores a partir do amparo jurídico através da “dispensa do procedimento licitatório” por meio da chamada pública. Anteriormente a essa Lei, qualquer tipo de aquisição de bens e serviços com a utilização de recursos públicos tinha que seguir o rito jurídico da aplicação da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, para garantir a isonomia e a impessoalidade. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu o artigo 37, inciso XXI, por meio da Lei n.º 8.666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. A modalidade de chamada pública foi um “mecanismo” criado pelo FNDE, por meio da Resolução n.º 38<sup>3</sup> de 16 julho de 2009, que estabeleceu regras para aquisições de gêneros alimentícios para o Programa PNAE, para que as organizações jurídicas constituídas em Grupo Formal<sup>4</sup> ou Grupo Informal se utilizem da modalidade de chamada pública (dispensa de licitação) para venderem os alimentos para as Entidades Executora (EEx) e Unidade Executora (UEX).

Os procedimentos administrativos instituídos pela Lei n.º 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE n.º 38 estabeleceram a chamada pública como parâmetro para selecionar e classificar os projetos de vendas para aquisição de gêneros alimentícios de organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão (DAP<sup>5</sup>) ao Programa de Fortalecimento da Agricultura

---

<sup>3</sup> A Resolução CD/FNDE n.º 38, de 16 de julho de 2009, foi revogada e substituída pela Resolução CD/FNDE n.º 26 de 17 de junho de 2013.

<sup>4</sup> O Grupo Formal é constituído por camponeses formalizados em entidade jurídica seja ela cooperativa ou associação, e que possuem DAP jurídica. No caso de empate entre as organizações com DAP jurídica e que sua jurisdição seja no mesmo município, o critério de desempate adotado é a maior porcentagem de assentados de reforma agrária, quilombolas ou de indígenas em seus quadros de associados ou de cooperados.

<sup>5</sup> A DAP é o documento que viabiliza o acesso às diversas linhas de crédito do PRONAF e a acessibilidade a 15 políticas públicas do governo federal, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Garantia de Preços da Agricultura

Familiar (PRONAF) – DAP Jurídica ou de agricultores familiares, detentores da DAP física. Na chamada pública, a habilitação dos projetos de vendas inicia-se pelas organizações locais e, na falta de alguma organização ou de agricultores, os próximos a serem habilitados poderão ser as organizações do território rural, do estado e do país, nesta ordem. É importante frisar que cada DAP física poderá comercializar por ano letivo para cada EEx o valor de até R\$ 20.000 nas chamadas públicas.

Diferentes estudos publicados como de Triches (2010), *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar*, e de Peixinho (2011), *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*, tem apontado que o PNAE é um importante instrumento de conexão entre produtores e consumidores e de incentivo à produção local de alimentos, bem como a geração de renda para as famílias camponesas. Além disso, o PNAE oportuniza o estabelecimento de circuitos curtos de comercialização (CCC), uma vez que os agricultores locais têm prioridade nas vendas dos alimentos que vão para a merenda escolar.

A problemática central de pesquisa é a participação dos camponeses do Cone Sul do MS no PNAE, a partir da aprovação da Lei n.º 11. 947/2009, que “dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica”. Essa Lei trouxe a recomendação de que os “agricultores familiares” passassem a ser também fornecedores de alimentos para a merenda escolar, na qual se utilizando da modalidade chamada pública instituída por meio da Resolução do CD/FNDE n.º 38/2009 para comercializar no PNAE. Mas, contraditoriamente, o poder local de cada município, e mesmo o Estado, não tem assegurado o cumprimento da Lei, pois quando as nutricionistas montam os cardápios de merenda escolar (listas de aquisições) desconhecem a sazonalidade de cultivos dos produtos, a diversidade produtiva e quais são produzidos na região pelos camponeses. Assim, os itens adquiridos são oriundos de outras regiões brasileiras, e/ou passíveis de comprar em supermercados e grandes redes atacadistas, desconsiderando a equivalência nutricional e o hábito alimentar local do alunado.

Acrescenta-se, ainda, que na inscrição dos projetos de vendas, sejam eles na modalidade de Grupo Formal ou Informal nas chamadas públicas, é preciso que as organizações camponesas ou camponeses devem apresentar uma gama de documentações solicitadas no edital para efetivar a comercialização no mercado institucional. No entanto, alguns desses documentos o próprio Estado não viabiliza meios para facilitar a emissão, a exemplo disso é a

---

Familiar (PGPAF), Garantia Safra (PROAGRO), Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), entre outros.

DAP física. A falta desse documento tem sido elemento impeditivo para a participação dos pequenos agricultores na comercialização da produção nos municípios do Cone Sul, sobretudo de indígenas e comunidades quilombolas.

As aquisições no programa PNAE não tem contemplado a diversidade produtiva de alimentos presentes nos municípios do Cone Sul, pois as chamadas públicas têm sido direcionadas para comprar alimentos *in natura* e não tem fomento para a produção, havendo a necessidade de políticas auxiliares para esse fim, como o PRONAF, que nem sempre são acessíveis para a maioria dos agricultores ou de formato contínuo. O comprometimento do executivo no desenvolvimento de políticas públicas em âmbito municipal e estadual criará meios para viabilizar a produção dos itens que atualmente necessitam ser adquiridos de outras regiões para a merenda escolar, havendo a necessidade de percorrerem longas distâncias, perdendo em poder nutricional e, especialmente, ampliar as possibilidades de desenvolvimento na produção dos pequenos agricultores.

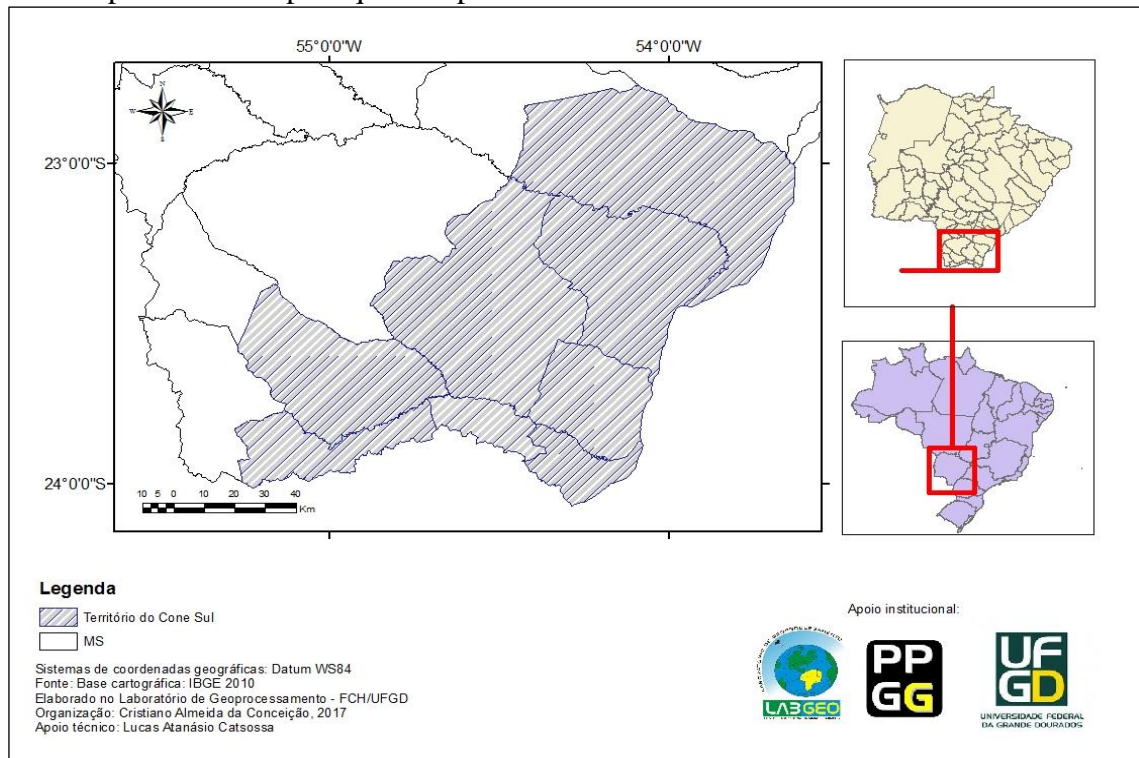
Nesse sentido, a categoria território é fundamental para a presente pesquisa, visto que o território, que ora é objeto deste estudo, é ocupado por diferentes classes. No entanto, a compreensão da participação dos camponeses no território é em uma perspectiva territorial. O território é uma derivação da apropriação do espaço. Conforme Santos (SANTOS, 2006 p. 14), é preciso compreender as relações de poder que são estabelecidas neste território:

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (grifo do autor.)

Em entendimento semelhante Sack (1986, p. 266) compreende que os “territórios são construídos socialmente, os efeitos dependem de quem está controlando, pois em alguns momentos o território restringe, controla e outros exclui”. No caso dos municípios do Cone Sul, o conceito de território irá auxiliar na compreensão de como o PNAE se materializa na implementação nesses municípios e as relações de poder que são emanadas a partir dessa política pública.

O Território da Cidadania do Cone Sul, primeiramente, se estabeleceu como Território Rural<sup>6</sup>, no ano 2003. Em 2009, foi inserido no Programa de Território da Cidadania<sup>7</sup> e é formado pelos municípios de Eldorado, Iguatemi, Itaquirai, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru (Mapa 1).

Mapa 1 – Municípios que compõem o Território da Cidadania do Cone Sul – MS



Fonte: elaborado pelo autor.

O Território da Cidadania do Cone Sul está localizado no Sul do Mato Grosso do Sul e tem aproximadamente 3.000 mil famílias assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF<sup>8</sup>). Ainda conta com nove comunidades indígenas dos grupos étnicos Guarani: Kaiowá e Nhandeva, duas colônias de pescadores profissionais e aproximadamente 4.200 agricultores tradicionais (VISÚ, 2013; HELING et al., 2016; FUNAI, 2018). O número de DAP físicas é de 5.767, o que proporciona

<sup>6</sup> O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), substituiu o antigo PRONAF, na linha “Infraestrutura e Serviços”, que disponibilizava recursos a municípios que não possuíam infraestrutura adequada. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005)

<sup>7</sup> Centralizar ações interministeriais com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2009).

<sup>8</sup> Criado inicialmente em 1997 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como o nome de “Cédula da Terra” e denominada no meio acadêmico como reforma agrária de mercado. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o “Cédula da Terra” foi reconfigurado e passou a chamar Programa Nacional de Crédito Fundiário, no entanto o *modus operandi* continuou o mesmo.



um potencial de vendas no PNAE municipal de R\$ 115 milhões. É importante ressaltar que o Território da Cidadania do Cone Sul é utilizado neste estudo somente como recorte territorial, e não se pretende analisar as ações desse programa.

O critério para escolher os municípios do Cone Sul como campo de pesquisa levou em conta diversos fatores, dentre eles, por possuir uma considerável diversidade de sujeitos que compõem o território como: Projetos Integrados de Colonização (PIC) (assentamentos de colonização dirigida na década de 1970), assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária, assentamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, colônia de pescadores e terras indígenas.

Cabe destacar que a categoria camponato se compreende pela construção do seu lugar social nos diferentes espaços, seja na luta pela terra ou na resistência para permanecer nela, como apresentado por Fabrini e Ross (2014), Almeida (2003), Oliveira (1991), Martins (1981, 1985, 1995), entre outros. Aliado a ela, as políticas públicas, como veremos adiante, a adoção pelo Estado da categoria Agricultura Familiar, instituído pela Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Esta Lei estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Apesar de reconhecer a importância da Lei n.º 11.326/2006, que tem o objetivo de estruturar diretrizes na implementação e acesso de políticas públicas, essa Lei tem imprimido uma homogeneidade das diversas agriculturas que se expressam no meio rural, pois estudos acadêmicos têm retratado o contrário: há heterogeneidade de agriculturas. Diante disso, optou-se por utilizar, nesta pesquisa, a categoria de agricultura camponesa nas perspectivas de Shanin (2005, 2008), Chayanov (1974), Oliveira (2001), e Tavares dos Santos (1984; 1993). Ou seja, nos assentamentos visitados, elementos característicos da agricultura camponesa se fizeram e fazem presentes: a terra como meio de produção e reprodução; a existência de práticas de ajuda mútua entre os membros das entidades jurídicas; a força de trabalho familiar; reciprocidade entre os camponeses; soberania alimentar; a unicidade entre unidade produtiva e de consumo; a possibilidade de trabalho acessório por parte de algum membro da família; e a autonomia com o mercado.

### **Metodologia: o caminho da pesquisa**

A pesquisa é um estudo com abordagem qualitativa e quantitativa da participação dos camponeses no PNAE. As análises apoiam-se em dados primários e dados secundários. Os

dados primários são resultantes de trabalhos de campo realizados em 2018 e 2019 nos municípios do Cone Sul, a partir da aplicação de questionários, realização de entrevistas com roteiro semiestruturado, observações e diálogos informais (Quadro 1). Já os dados secundários são provenientes de pesquisa documental e acesso a bancos de dados de instituições públicas, tais como o Ministério da Educação (MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Casa Civil.

A pesquisa documental envolveu as seguintes dimensões: Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Portarias, Resoluções, bem como relatórios de projeto de extensão no Território da Cidadania do Cone Sul, editais das chamadas públicas disponíveis nos *sites* das prefeituras e nos arquivos de “licitação e contratos” das referidas prefeituras. Já as bases de dados consultada foram as seguintes: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO); e *site* das prefeituras municipais do Cone Sul.

A técnica utilizada para coleta dos dados primários foi aplicação de questionários estruturados com informantes-chaves. São camponeses ou representantes das entidades jurídicas que estão participando ou já participaram das chamadas públicas do PNAE. Para essa ação, o apoio técnico da AGRAER foi de grande relevância no contato com os antigos participantes do PNAE nos municípios. Em Eldorado não há nenhuma organização de camponeses que possui a DAP jurídica e, por esse motivo, não se realizou nenhuma entrevista com representante dos camponeses e as indagações ocorreram somente com o coordenador local da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) e a nutricionista da Secretaria de Educação.

Além disso, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com “agentes públicos” que estão ocupando cargos nas repartições municipais, como a secretaria de agricultura<sup>9</sup> e Secretaria de Educação, e que tem envolvimento direto na execução do PNAE municipal. Foram feitas, ainda, entrevistas com agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos escritórios regionais da AGRAER, e com ex-coordenador técnico da

---

<sup>9</sup> Optou-se por chamar de Secretaria de Agricultura de forma genérica, uma vez que em cada município utiliza uma nomenclatura para designar essa autarquia.

empresa privada de ATER que era contratado pelo INCRA quando foi implantado o PNAE em Tacuru e prestavam consultoria técnica nos assentamentos Água Viva e Vitoria da Fronteira.

Para verificar o percentual de compra de produtos da agricultura camponesa na alimentação escolar nos municípios do Cone Sul, foram analisados os dados de prestação de contas das EEx, disponibilizados no *site* FNDE<sup>10</sup> em planilhas do programa *Excel* (MICROSOFT OFFICE, 2021). Os dados foram organizados por período de execução (ano a ano) e, posteriormente, com o *Excel* foram confeccionadas as tabelas e gráficos e, em seguida, se analisou o percentual de aquisições de gêneros alimentícios que cada prefeitura adquiriu da agricultura camponesa.

Para identificar e analisar quais foram os alimentos inclusos nos editais das chamadas públicas, os dados foram copilados a partir de *sites* das prefeituras ou em arquivos denominados de Setor de Licitação e Contratos; Departamento de Licitação e Contratos Administrativos, entre outros. Como forma de publicizar o intuito da pesquisa, em todas as visitas aos órgãos públicos, o pesquisador levava consigo uma carta de apresentação do estudo e dos seus objetivos, assinada pelo coordenador do programa de pós-graduação. Exibir a carta foi o suficiente para podermos acessar os dados de Itaquirai, Eldorado e Tacuru. Já Mundo Novo, mesmo apresentando a carta, não nos concedeu autorização para acessar os arquivos das chamadas públicas de anos anteriores. É importante explicar que o acesso aos editais das chamadas públicas em algumas secretarias de educação não se efetivou, por motivos que vão desde a falta de arquivo específico para este fim, ou porque informaram que a gestão anterior levou todos os documentos referente às chamadas públicas do PNAE quando deixaram a prefeitura.

Em Naviraí e Sete Quedas, o acesso aos editais pretéritos foi sem nenhuma burocracia. No primeiro município, os editais puderam serem copilados no próprio *site* da prefeitura, bastando o interessado buscar pela aba “contratos e licitações” e inserir na ferramenta de busca as palavras “chamada pública” para ter acesso a todos os editais. Já o segundo município, é possível encontrar as chamadas no *site* da prefeitura e com a própria nutricionista que arquiva todas as chamadas públicas já realizadas. No entanto, nos *sites* das prefeituras de Mundo Novo, Japorã, Iguatemi e Tacuru, o acesso aos editais é descontínuo da atual gestão.

Posteriormente, os dados foram agrupados em duas colunas: a primeira exibia os produtos solicitados pelas EEx e a segunda coluna apresentava os alimentos que são produzidos na região e não está na chamada e, por último, utilizou-se a relação das hortaliças, frutas, outros

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>. Acesso em: 20 out. 2018.

produtos disponibilizados pela AGRAER para analisar os pontos divergentes. Ainda neste objetivo, empregou-se a Tabela Brasileira de Composição de Alimentos (TACO), em que os itens alimentares foram agrupados de acordo com a classificação dos grupos de alimentos a que eles pertencem. Desta maneira, foi possível classificar quais grupos de alimentos foram mais adquiridos, em cada município, para a merenda escolar.

A fim de identificar e analisar a participação dos camponeses na comercialização de alimentos, bem como identificar as principais demandas e ofertas de alimentos em cada município do Cone Sul e conhecer e analisar os entraves que favorecem ou dificultam as aquisições dos gêneros alimentícios, foram aplicados três questionários estruturados diferentes (apêndice A, apêndice B e apêndice C) com informantes-chaves (diretores de cooperativas, associações, Agente de extensão rural e nutricionista ou secretário de educação).

O questionário (Apêndice A<sup>11</sup>) possuía ao todo 28 questões, entre abertas e perguntas fechadas, e estava organizado em seis seções: a primeira direcionava para a identificação da entidade jurídica e sua composição no quadro de associados/cooperados; na segunda seção, a entidade e sua participação nas chamadas do PNAE; na terceira, os gêneros alimentícios que são comercializados na chamada do PNAE e os gêneros alimentícios que são produzidos e não estão nas chamadas públicas; na quarta seção está se a entidade tem recebido apoio externo para participar das chamadas públicas; na quinta, contam os principais canais de comercialização das entidades e, na última seção, qual a participação da entidade nos conselhos. Nesta ação, foram entrevistados 14 camponeses, 10 foram entrevistados como representantes das organizações jurídicas (Grupo Formal) e 4 foram entrevistados como participantes das chamadas públicas na condição de Grupo Informal.

As entidades jurídicas, bem como seus representantes, foram entrevistadas nos seguintes municípios: em Iguatemi, as entidades foram: a Associação Feminina Rancho Loma (AFERAL), fundada no ano de 2008, com 32 associadas e a Associação dos Pequenos Agricultores do PA Colorado, fundada em 2007, com 76 associados. No período da pesquisa de campo, a associação AFERAL estava com 36 associadas e 29 delas possuem DAP física. Já a associação Colorado tinha, em 2018, 40 associados e 36 deles estavam com DAP física.

Em Naviraí foram: a Associação Naviraiense Terra e Paz (ANTEP), fundada em 1997, e a Cooperativa dos Produtores do assentamento Juncal (COOPAJU), ambas possuem sede administrativa no assentamento Juncal. A ANTEP, quando foi criada, em 1997, tinha 200 associados e atualmente tem 15, todos eles têm a DAP física. A COOPAJU foi fundada com 60

---

<sup>11</sup> O depoimento do entrevistado camponês será identificado com a letra C e número.

camponeses e no ano de 2018 possuía 27 cooperados, sendo que 25 deles dispõem de DAP física.

Em Sete Quedas, por sua vez, há apenas uma associação formalizada, a Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiro (APH), fundada em 2004, com 22 associados e hoje tem apenas 12. O número de associados que possuem DAP física hoje é de 5 cooperados e os demais estão com as DAPs vencidas ou canceladas e não conseguem renovar pela falta de documentos comprobatórios exigidos.

Itaquiraí, em comparação com os demais municípios do Cone Sul, tem o maior número de entidades jurídicas. Apesar disso, há apenas duas que têm participado das chamadas públicas do PNAE no município: a Associação 8 de Março, fundada no assentamento Santa Rosa, no ano de 2001, com 40 famílias associadas na época e agora tem 31 e, destes, apenas 25 possuem a DAP física. A outra é a Associação 24 Junho, fundada no ano de 1996 e com sede no assentamento Sul Bonito. Na fundação, a associação possuía em seus quadros 200 associados e agora está com 40, e 21 deles tem a DAP física. Em Tacuru há três entidades jurídicas, mas nenhuma delas está participando do PNAE e não tem membros vendendo produtos para a merenda escolar. Nesse município, as entrevistas foram realizadas com todos os camponeses que comercializaram no PNAE, na chamada pública de 2018. Eles são dos assentamentos Vitória da Fronteira e Água Viva. Dos quatro entrevistados, três deles participam da comercialização desde 2011.

Em Japorã há três organizações jurídicas, porém, os projetos de venda no PNAE são apresentados na modalidade de Grupo Informal. Entretanto, estas mesmas organizações têm participado na comercialização do mercado institucional do PAA com a apresentação do projeto de venda exposto em Grupo Formal. A Associação de Produção Familiar Terra Viva, criada em 2013, é formada por 12 associados e praticamente todos os integrantes são parentes (genros, noras, tio, tia e sobrinhos) e dois deles fazem parte da equipe técnica da secretaria SEDAMA. Já a Associação de Pequenos Produtores Rurais do Assentamento Indianópolis, em sua fundação no ano de 2003, tinha 55 associados e agora tem apenas 30.

No município de Eldorado não há nenhuma organização jurídica que comercializa a produção no PNAE, pois os projetos de venda são apresentados na modalidade Grupo Informal e a quantidade de agricultores participantes da última chamada pública foi de seis vendedores.

Mundo Novo conta com três entidades jurídicas registradas, apesar disso, apenas uma tem apresentado projetos de vendas na modalidade Grupo Formal, dado que as duas organizações estavam com as DAPs jurídicas expiradas no período da pesquisa. Foram entrevistados integrantes da Associação dos Produtores de Orgânicos do Município de Mundo

Novo (ASPROM), criada em 2009 e, neste período, contava com 35 associados e agora apenas 12 agricultores. Os associados da ASPROM têm participado das chamadas públicas com apresentação de projetos de vendas em Grupo Informal, pois estão com a DAP jurídica expirada.

Em relação ao questionário do Apêndice B<sup>12</sup>, ressalta-se que foi formatado com o objetivo de entrevistar, em cada município, os profissionais responsáveis pela execução do PNAE municipal. Composto de 12 questões entre perguntas abertas e fechadas, o roteiro tinha por meta compreender a implantação do PNAE e a participação dos diversos segmentos na execução do programa no âmbito municipal, bem como se dá a elaboração da lista de alimentos que vão compor a merenda escolar.

A aplicação dos questionários ocorreu entre maio de 2018 e novembro de 2019 e, ao todo, foram entrevistadas nove profissionais que trabalham diretamente com PNAE em seus respectivos municípios. Desse percentual são seis nutricionistas, dois secretários de educação e um gestor de compras. Em Naviraí, Itaquiraí e Iguatemi, o roteiro de perguntas foi deixado nas secretarias de educação e eles foram respondidos e enviados por e-mail e, nos demais municípios, as entrevistas ocorreram em horário e dia pré-agendados pelos entrevistados.

No entanto, nas secretarias de educação de Mundo Novo e Japorã, as entrevistas ocorreram na segunda visita nas respectivas secretarias, pois o contato prévio via e-mail e telefonema não se concretizou no primeiro agendamento. Em Mundo Novo, a nutricionista, não estava na cidade e a secretária de educação designou o gestor de compras para responder o questionário e aquelas perguntas que ele não soubesse responder seriam respondidas pela nutricionista e enviado posteriormente via e-mail, mas não ocorreu.

Já em Japorã, a entrevista ocorreu simultaneamente com a nutricionista e com o secretário de educação. Em Tacuru, Mundo Novo e Japorã ocorreram algumas exceções na aplicação dos questionários, pois não foram somente as nutricionistas que responderam às perguntas, como ocorreram nos demais municípios, mas sim supervisionados pelo secretário de educação ou responsáveis por contratos e convênios. Na primeira cidade, o secretário de educação respondeu às perguntas, pois segundo ele, “a nutricionista tinha assumido a pouco tempo a função e provavelmente não saberia dizer com exatidão como é como estava a execução do PNAE”. O fato que, após a entrevista com o secretário<sup>13</sup>, foi esquecido o caderno de campo

---

<sup>12</sup> O depoimento do entrevistado responsável pela operacionalização do PNAE será identificado com a letra N.

<sup>13</sup> Na entrevista com o secretário de educação de Tacuru, o professor Euclides Reuter de Oliveira estava presente na sala como ouvinte. Entre os anos de 2014 e 2017, o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), coordenado pelo professor, esteve desenvolvendo ações no Território da Cidadania no projeto de intitulado de “*Ações participativas para o desenvolvimento rural territorial no Cone Sul/MS*”. Durante a

sobre a mesa dele. Em contato posterior com a secretária, pedimos que o guardasse e, em uma nova oportunidade, voltaria para pegá-lo. A funcionária da secretária informou que poderia enviar o caderno pela nutricionista, uma vez que no final de semana ela retornava a Dourados, onde tem residência. Em Dourados, a nutricionista falou que trabalhava a duas semanas apenas e que o município estava sem nutricionista desde março.

A respeito do Apêndice C, foi editado para entrevistar os agentes de ATER<sup>14</sup> e continha 22 questões. O Objetivo do roteiro foi de compreender a atuação deles no PNAE. Foram realizadas 11 entrevistas, embora na pesquisa foram analisadas apenas 10. Desse percentual, sete são técnicos da AGRAER, dois são técnicos das secretarias de agricultura e um foi técnico de empresa privada que prestou assistência no período de implementação do programa no município. Entre os municípios envolvidos no estudo, não foi possível entrevistar nenhum técnico de ATER de Iguatemi, pois o agendamento da entrevista estava previsto para segunda quinzena de março, mas foi cancelada em virtude da pandemia da covid 19.

Já nos municípios de Japorã e Sete Quedas, foram entrevistados técnicos de ATER tanto das prefeituras, quanto da AGRAER. No primeiro município existia uma separação de atividades motivadas por questões de políticas do prefeito contra a equipe técnica da AGRAER, pois de acordo com a coordenadora da AGRAER regional, o prefeito de Japorã foi o único que não fez parceria com a instituição. Já no segundo, o técnico da AGRAER apontou que as atividades são desenvolvidas em parceria com técnicos da secretária de agricultura e, assim, entrevistamos. Já nos demais municípios, foram entrevistados somente técnicos de ATER da AGRAER, uma vez que são os responsáveis pela preparação dos projetos de vendas que são apresentados nas chamadas do PNAE. É importante salientar que algumas das entrevistas foram gravadas e, em outras, a gravação não foi autorizada. Desse modo, somente realizamos anotações das repostas no caderno de campo.

Antes da aplicação do questionário do Apêndice A, as questões do roteiro de pesquisa foram submetidas há um teste piloto e dois acadêmicos do curso de Educação do Campo, da Faculdade Intercultural Indígena (FAIND), que são moradores de um dos oitos municípios sob

---

entrevista, o secretário falou que o município não havia recebido nenhuma política pública do Território da Cidadania do Cone Sul e, certamente, o secretário não sabia que havia entre eles alguém que tinha participado desse programa. Nesse momento, iniciou-se uma discussão acalorada entre os dois e, que praticamente pôs fim à entrevista.

<sup>14</sup> O depoimento do entrevistado de ATER será identificado com a letra A.

estudo participaram dessa fase<sup>15</sup>. Esse pré-teste foi de grande eficácia para auxiliar no ajuste de algumas perguntas e para reestruturar outras.

Antes de ir a campo para fazer as entrevistas e aplicar os questionários, buscou-se apoio da AGRAER, na regional de Naviraí, para informar sobre o projeto de pesquisa e solicitar suporte técnico da instituição e dos demais escritórios pertencentes à regional para viabilizar os contatos com as entidades jurídicas que estavam participando nas chamadas do PNAE ou com os camponeses do Grupo Informal. Além disso, em visita ao escritório da AGRAER, de Naviraí, o órgão auxiliou nos contatos com os representantes da ANTEP, COOPAJU e Associação das mulheres do assentamento Juncal (AMAJU). Foi realizada uma visita na sede da associação AMAJU, localizada no assentamento Juncal e houve uma conversa informal com as mulheres que participam na produção de panificados que são entregues para a merenda escolar, como também em mercados, mercearias, lanchonete e no mercadão municipal.

O procedimento adotado que antecedia a realização das entrevistas com as informantes-chaves se deu através de contatos prévios, via de telefonemas, via correio eletrônico ou, em muitos os casos, em visitas *in loco* para posteriormente agendar o retorno e entrevista.

É importante ressaltar que em alguns municípios os contatos prévios com os entrevistados (entidades jurídicas ou camponeses) só foi possível a partir da rede de contato profissional de pessoas ligadas as seguintes instituições: Associação de Produtores Orgânico de Mato Grosso do Sul (APOMS), Embrapa Pantanal, Escola Família Agrícola (EFAR<sup>16</sup>) e do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET – UFGD), que viabilizaram os agendamentos para depois realizarmos as entrevistas.

Em um primeiro momento, o deslocamento nos trabalhos de campo no município de Naviraí foi realizado utilizando motocicleta. A partir do julho, os trabalhos passaram a contar com apoio de transporte do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDT – UFGD)<sup>17</sup>. O quadro 1 evidencia a relação de entrevistas que foram realizadas nos municípios do Cone Sul.

A elaboração dos produtos cartográficos foi executada no Laboratório de Geoprocessamento (LABGEO), da Faculdade de Ciências Humanas (FCH) da UFGD, usando

---

<sup>15</sup> A metodologia de ensino da Pedagogia da Alternância divide a formação em dois momentos: o primeiro é denominado de Tempo Universidade, no qual o acadêmico participa das aulas na universidade e, o segundo, é designado de Tempo Comunidade, em que o acadêmico desenvolve as atividades na própria comunidade.

<sup>16</sup> Escola Família Agrícola – Rosalvo da Rocha Rodrigues.

<sup>17</sup> Esse núcleo desenvolve atividades de extensão com os seguintes públicos do meio rural: assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas. O NEDT é composto por professores da Faculdade de Ciências Agrárias e da Faculdade de Ciências Humanas. No ano de 2018, o autor deste trabalho iniciou atividades no NEDT como consultor aos grupos de apicultores.



o programa ArcGIS<sup>18</sup> versão 10.6. Utilizaram-se as bases de mapeamento das unidades territoriais do Brasil e Mato Grosso do Sul elaborados pelo IBGE.

---

<sup>18</sup> LABGEO da UFGD, detém a licença de uso do software ArcGIS (ESRI, 2018).

Quadro 1 – Relação de entidades jurídicas e prefeituras que foram inqueridas no trabalho de campo da pesquisa entre 2018 e 2019

<b>Município</b>	<b>Data</b>	<b>Instituição/entidade</b>	<b>Finalidade</b>
Naviraí	10/05/2018	AGRAER, AMAJU e COOPAJU	Apresentação do trabalho de pesquisa e agendamento para realização de entrevistas.
Sete Quedas	27/06/2018	Secretaria de educação; AGRAER	Visita às instituições para agendamento de entrevistas.
Japorã	25/07/2018	SEDAMA	Visita à instituição para agendamento de entrevistas.
Sete Quedas	13/07/2018	Secretaria Municipal de Educação; AGRAER; Secretaria de Agricultura	Realização de entrevista.
Itaquiraí	25/08/2018	Associação 8 de Março	Realização de entrevista.
Naviraí	06/09/2018	AGRAER; Associação Naviraiense Paz e Terra; Secretaria de Educação*	Realização de entrevista.
Iguatemi	29/09	Assentamento Racho Loma; Assentamento Colorado	Realização de entrevista.
Tacuru	24/10/2018	Secretaria de educação	Realização de entrevista.
Mundo Novo	30/10/2018	Associação dos Produtores orgânicos do município de Mundo Novo.	Realização de entrevista.
Japorã	30/10/2018	SEDAMA; Associação de Pequenos Produtores Rurais do Assentamento Indianópolis; Associação de Produção Familiar Terra Viva	Realização de entrevista.
Eldorado	31/10/2018	AGRAER; Secretaria de Educação	Realização de entrevista.
Iguatemi	31/10/2018	Secretaria de Educação*	Visita à instituição para agendamento de entrevista.
Campo Grande	14/11/2018	Ex coordenador de ATER da empresa COAAMS	Realização de entrevista.
Dourados	26/11/2018	SEBRAE	Realização de entrevista.
Tacuru	29/11/2018	AGRAER, camponeses	Realização de entrevista.
Sete Quedas	29/11/2018	Associação APH	Realização de entrevista.
Japorã	07/12/2018	AGRAER; Secretaria de Educação*	Realização de entrevista.
Mundo Novo	07/12/2018	AGRAER; Secretaria de Educação*	Realização de entrevista.
Itaquiraí	07/12/2018	AGRAER; Secretaria de Educação; Associação 24 de Junho	Realização de entrevista.
Japorã	07/11/2019	Secretaria de Educação	Realização de entrevista.
Mundo Novo	07/11/2019	Secretaria de Educação; COOPISC	Realização de entrevista.

Legenda:\* Instituição contatada, mas sem efetivação de entrevista.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na execução das entrevistas, ao chegar nos locais, novamente faziam-se esclarecimentos dos objetivos da pesquisa e solicitávamos a permissão para gravar áudio da conversa e caso fosse permitido, iniciávamos a gravação. Nesse processo, utilizávamos caderno de campo para fazer as anotações dos elementos mais importantes relatados pelos entrevistados.

A aplicação dos questionários e a realização das entrevistas aconteceram nos mais diversos locais: nas secretarias de educação, de agricultura, nas agências da AGRAER e nas residências dos camponeses. As entrevistas realizadas nas casas dos camponeses sempre eram regadas com café, tereré, bolos e biscoitos. Nestas entrevistas, em especial, além do autor se identificar como aluno da pós-graduação, relatava também que os pais são camponeses. É importante salientar que o ato de informar para alguns dos entrevistados mais receosos que meus pais são camponeses assentados pela reforma agrária, auxiliaram o pesquisador a transpor uma situação embaraçosa com um representante de associação, pois em ano anterior, a organização havia passada por investigação da Polícia Federal na execução do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e isso os deixou desconfiados com as perguntas. Ao iniciar a entrevista, ele começou a responder as questões muito mecanicamente “sim” ou “não”. Ao querer saber mais sobre “por que sim” ou “por que não” ele recomeçava e estruturava a frase que seria proferida. Diante dessa situação, relatamos um problema ocorrido em Corumbá, quando agentes da Polícia Rodoviária Federal fizeram uma investigação, após denúncias em irregularidades na entrega de alimentos do PAA. Ao dar-lhe a informação sobre os pais do pesquisador, as respostas ficavam mais espontâneas.

Em relação à organização desta tese, apontamos que está organizada em quatro capítulos, além da introdução e metodologia. No primeiro apresentamos uma breve consideração acerca do processo de ocupação territorial do Brasil e a constituição da pequena propriedade na produção de alimentos de subsistência. Além disso, discutimos também a estrutura fundiária no estado de Mato Grosso do Sul e a luta pela terra, bem como a importância da agricultura camponesa na produção e na soberania alimentar.

No segundo capítulo, tecemos algumas considerações acerca da concepção do Estado seu papel na elaboração e implementação de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para os camponeses. No capítulo três, tratou-se em linhas gerais do início do PNAE e sua execução como política de segurança alimentar e nutricional a partir da promulgação da Lei n.º 11.947/2009, no qual habilitou a “Agricultura Familiar” com uma das ofertantes de alimentos para compor a merenda escolar. Em seguida, no quarto capítulo é analisada a implementação do PNAE nos municípios do Cone Sul, e a maneira que estão sendo operacionalizados pelas secretarias municipais de educação, tentando em compreender os modos organizativos que

cada Entidade EEx (prefeitura) adotaram para o PNAE, bem como entender a participação dos Grupo Formal e Grupo Informal, em seus respectivos municípios. Por fim, nas considerações finais é pontuada a participação da agricultura camponesa na oferta de gêneros alimentícios no PNAE na rede municipal de ensino nos municípios do Cone Sul.

## CAPÍTULO 1

### **A OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO BRASIL: DO LATIFÚNDIO, DA ESCRAVIDÃO E A FORMAÇÃO DO CAMPESINATO**

Neste capítulo será feita uma breve consideração acerca do processo de ocupação territorial do Brasil e a concentração fundiária através das *plantations* e sua relação com o campesinato e a produção de alimentos.

O modelo produtivo implantado no Brasil se deu de modo a assegurar a propriedade e a concentração da terra, pois aquele que detém a posse da terra detém o poder. Nesse sentido, é preciso entender o processo de ocupação das terras e a formação do latifúndio, bem como o Estado priorizou a produção de mercadorias para exportação e relegou a produção de alimentos. Esse processo que concentra terras e poder político tem refletido até hoje, pois o Brasil bate recorde na produção agrícola de grãos/soja, carne, fibras ano após ano, no entanto, milhares de brasileiros não tem o que comer.

A pequena propriedade nasceu no entorno da grande propriedade e seu sistema produtivo era a produção dos gêneros alimentícios que servia para a manutenção familiar e se comercializava o excedente. A restrição do acesso à terra se intensificou por intermédio da Lei de Terras de 1850, a qual tratava a terra como mercadoria e sua posse era mediante a compra.

O cercamento das terras, o escanteamento da produção de alimentos e a exploração do pobre do campo desencadearam conflitos e revoltas no meio rural. A produção de alimentos que era desenvolvida, sobretudo nas pequenas propriedades que também passaram a ter dono, e foram apropriadas pelo latifúndio agroexportador. A luta por direitos de permanecer na terra ganhou notoriedade com o surgimento das Ligas Camponesas. Sua expansão pelo Brasil foi silenciada com a instauração do regime militar em 1964, e retomada após a redemocratização do Brasil pelas lutas dos movimentos sociais.

A tecnificação da agricultura convencional a partir da incorporação do pacote tecnológico da “revolução verde” alongou ainda mais a pobreza e a exclusão dos camponeses da terra. A concentração de terra e a modernização conservadora excludente tiveram fortes reações dos camponeses, o que motivou os movimentos sociais e, na confluência de forças políticas organizadas, passaram a lutar pela reforma agrária, nunca realizada no Brasil.

Contudo, segundo dados IBGE (2006) observa-se que a pequena propriedade era responsável por 70% dos alimentos que vão para as mesas dos brasileiros diariamente.

### **1.1 Da *Plantation* ao surgimento da pequena propriedade produtora de alimentos**

No Brasil, o processo de ocupação territorial se iniciou no litoral em direção ao interior. Os colonizadores portugueses, ao chegarem a essas terras, buscavam extrair as riquezas que não custavam trabalho, mas ousadia (HOLANDA, 1995). O modelo produtivo que a administração portuguesa implantou na colônia visava extrair recursos florestais e metais preciosos e produzir gêneros tropicais para abastecer a metrópole. A coroa portuguesa sempre teve um único propósito: transformar a colônia em uma grande *plantation*.

Para assegurar o domínio português, foram estabelecidas e instituídas as capitânicas hereditárias, de tal modo que o território brasileiro foi fatiado em 14 capitânicas hereditárias ao longo da costa brasileira. O domínio de parte dessa porção de terras nas sesmarias somente era concedido às pessoas de enorme prestígio com a coroa, como fidalgos ou pessoas que professavam a fé católica. Com a posse, os donatários das capitânicas deveriam defender o território contra a invasão de estrangeiros, como também fundar vilas e explorar os recursos naturais.

Diegues Junior (1979), em seu artigo *Populações rurais brasileiras*, assinala que a sociedade brasileira teve sua fundação no meio rural e a fazenda foi a primeira organização social. Ademais, aponta que o estabelecimento das fazendas no território brasileiro é uma herança da cultura portuguesa, na qual centralizava o poder, embora no Brasil colônia, essas fazendas ganharam outras características, já que [...] “encontrava nesses núcleos seu centro de fixação e de estabilidade: fixação dos homens numa atividade, fixação dos homens nas relações étnicas, fixação dos homens num processo de relações culturais” (DIÉGUES JUNIOR, 1979 p. 122). A sede das fazendas abrigava número elevado de pessoas e assegurava aos fazendeiros *status* de poder naquela região, ao ponto que, em muitos os casos, a autoridade deles era maior do que a autoridade de alguns governadores da província. A constituição da fazenda, na ocupação territorial do país, esteve sucessivamente conectada como elemento de fixação do homem, haja vista que esta prática foi também adotada no processo de colonização na região amazônica pelos militares.

As atividades produtivas desenvolvidas nas fazendas, no período colonial, era o plantio de cana-de-açúcar para a produção de açúcar, a criação de gado para o fornecimento de carne, bem como o cultivo de algodão, muito utilizado na produção de vestimenta (DIÉGUES JUNIOR, 1979).

A atividade canavieira, por um longo período, foi a principal atividade geradora de renda para seus senhores e a criação de gado era a ponta de lança para a expansão da agricultura que avançava do litoral em sentido ao interior (PRADO JUNIOR, 1973). Para sustentar esse modelo produtivo rústico, a mão de obra utilizada na lavoura era majoritariamente escrava e a aquisição das pessoas que seriam escravizadas ocorria na costa africana, a partir transação comercial conhecida pelos historiadores como escambo. O número de escravos arregimentados à força, durante o decênio de 1841 a 1850, foi de aproximadamente de 368.738 cativos<sup>19</sup>, ao passo que cerca de 70% de tudo que era exportado em mercadorias era revertido na compra de mais escravos, de modo que o negro era os braços dos senhores (SINGER, 1979). A posição social ou *status* dos fazendeiros se mensurava pela quantidade de terras e escravos que possuíam (SINGER, 1979).

No entorno das grandes fazendas, se assentavam os trabalhadores livres, em pequenas propriedades, os quais praticavam uma agricultura distinta daquela cultivada nas grandes fazendas. O sistema produtivo praticado nessas propriedades era a produção de itens de subsistência e parte dos alimentos cultivados nas roças era adquirida pelos fazendeiros para abastecer as despensas da casa grande. O fim da importação da mão de obra escrava pôs mais uma vez o trabalhador livre em evidência, seja pela capacidade de produzir alimentos ou pela possibilidade de substituir a mão de obra escrava mediante o pagamento pelo trabalho executado. Além dos trabalhadores livres, outra classe que já exercia tarefas no domínio territorial dos fazendeiros eram os agregados, pois a eles incumbiam sua submissão e a obediência e, em contrapartida, o fazendeiro dava-lhe proteção e amparo.

Para Guimarães (1989), os pequenos agricultores no entorno da grande fazenda eram posseiros intrusos que desafiaram o poder dos latifundiários:

Todavia, muito mais importantes que a do colono, nesse mesmo processo, a que este também mais tarde se incorpora, é a figura do posseiro ou intruso, principalmente o posseiro intruso nativo, que enfrenta, primeiro, o poder latifundiário, desde tempos mais recuados, **quando nenhuma lei o protege, nada senão sua própria audácia o ampara.**

Ao atacar de frente todo-poderoso sistema latifundiário, ao violar as suas draconianas instituições jurídicas, a posse passa a histórica como a arma estratégica de maior alcance e maior eficácia na batalha secular conta o monopólio da terra.

**Intrusos e posseiros foram os percussores da pequena propriedade camponesa.** A princípio nos intervalos entre as sesmarias, depois orientaram-se para as terras devolutas, e não raramente, para áreas internas dos latifúndios subexplorados. A força da repetição desses atos de atrevimentos e bravura,

---

<sup>19</sup> Conforme explica Laurentino Gomes em seu livro “Escravidão” o Brasil recebeu cerca de 5 milhões de cativos africanos.

pelos quais pagaram com a vida, foi que o sagrado e até então intangível monopólio colonial e feudal da terra começou a romper-se.

É verdade que nem sempre a posse serviu a pequena propriedade, não se ignorando que através dela também se constituíram vários latifúndios. Mas se aos latifúndios estavam abertos todos os caminhos e todas as possibilidades de formação e expansão, a pequena propriedade quase não restava, durante os primeiros séculos, se não uma única via de acesso a posse. (GUIMARÃES 1989, p. 102, grifo nosso).

Em 1850, como forma de assegurar a posse das terras nas mãos apenas da elite, foi promulgado a Lei de Terras, que pôs fim ao regime de posses livres e estipulava que as terras só seriam concedidas através da compra, como aponta Silva (2004 p.17).

A promulgação dessa lei ocorreu para deter o processo de apropriação livre mediante a posse da terra. Era o momento de imigração de trabalhadores estrangeiros, destinados, especialmente, a fornecer trabalho às lavouras de café do estado de São Paulo. Por essa razão, o preço da terra estipulado pelo Estado deveria ser tal que sua compra se tornasse impossível aos trabalhadores nacionais e estrangeiros.

Com a criação desta Lei, o objetivo principal era de assegurar e garantir que os grandes latifundiários não perderiam a mão de obra, pois “na medida em que o trabalho se tornasse livre, a terra necessitaria estar aprisionada” (MARTINS, 1998).

A resistência e revolta dos pobres do campo contra o regime latifundiário se fizeram através das insurgências. No final do século XIX, surgiu no interior do estado da Bahia o Arraial dos Canudos, sob o comando do líder religioso Antonio Conselheiro. Belo Monte, nome dado pelos moradores, foi uma comunidade que se organizaram para lutar contra o poderio dos coronéis do sertão (MORISSAWA, 2001). Em Belo Monte, a comunidade era composta de trabalhadores rurais e ex-escravos que perambulavam pelo sertão e, com o estabelecimento do arraial, a comunidade se organizou em torno do trabalho livre que garantia a equidade entre todos.

Este arraial logo despertou a atenção das autoridades que passaram a enxergar o movimento como insurgentes da nação e, para frear o surgimento de outros povoados, o governo atacou os sertanistas, enviando as forças armadas para combater Belo Monte. Após diversas tentativas contra Belo Monte, o governo brasileiro teve o seu êxito quando mais de cinco mil soldados das forças armadas atacaram o arraial e dizimaram todos os seus habitantes, promovendo uma carnificina no sertão brasileiro.

Não diferente, como aconteceu em Belo Monte, na Bahia, no início do século XX, na região Sul do Brasil, entre os estados do Paraná e Santa Catarina, ocorreu um movimento de



caráter político-religioso liderado pelo monge José Maria (MORISSAWA, 2001). A região que o monge se estabeleceu estava em disputa entre camponeses e a empresa norte-americana *Brazil Railway Company* que exigia a retirada imediata de todos da área. A companhia havia recebido do governo federal uma enorme extensão de terras para serem exploradas, em contrapartida pela construção da estrada de ferro que ligava São Paulo ao Rio Grande do Sul. A construção da ferrovia atraiu milhares de famílias para trabalharem na obra e, com o fim dos serviços, muitas famílias não tinham para onde ir e acabaram ficando dentro da área da empresa. Essa ação desencadeou uma guerra denominada de Guerra do Contestado ou Guerra dos Pelados, tendo ocorrido diversos ataques da força pública contra a população lá instalada, para garantir a posse à empresa e a expulsão dos posseiros.

No estado de Goiás, o conflito agrário se deu posteriormente à implementação da Colônia Agrícola de Goiás (CANG) e da construção do trecho da rodovia Belém – Brasília, que supervalorizou as terras. A grilagem de terras, além da participação dos fazendeiros no processo de grilagem, contou também com complacência de um juiz e do dono do cartório local (MORISSAWA 2001). Nessa ocasião, ocorreu a reação dos camponeses que conseguiram expulsar os fazendeiros e contaram com a ajuda de alguns integrantes do Partido Comunista do Brasil (PCB). A influência do PCB fez com que na região fosse criada a Associação dos Lavradores de Formoso e Trombas e a criação de sindicatos rurais que ajudaram na conquista da terra.

Já no Paraná, segundo Sprandel (1992), o conflito se deu durante o governo de Moyses Lupion, em 1946, que promoveu favorecimentos políticos na venda de terra devolutas por meio de companhias imobiliárias, onde já havia povoamento existente, como aconteceu no Norte do estado a chamada Revolta de Porecatu:

os posseiros reagiram com armas a tentativa de venda de áreas devolutas realizadas pelo governo, e por diversas vezes, e com baixas dos dois lados, combateram policiais militares deslocados para a região. A solução para o litígio viria após a eleição de um novo governo estadual, em 1951, o qual declarou de utilidade pública as terras conflitadas de Porecatu, Jaguatipã e Arapongas, cujos títulos teriam sido expedidos irregularmente pela administração anterior (SPRANDEL, 1992 p.24).

Ainda no Paraná, no ano de 1950, a região Sudoeste foi palco de muitas disputas, sejam elas no âmbito dos conflitos jurídicos e políticos entre os colonos da Colônia Agrícola Nacional General Osório (CANGO), com a empresa Clevelândia Industrial Territorial Ltda (CITLA) (LAZIER, 1983). A lentidão do Estado Brasileiro em titular e reconhecer os colonos como os

verdadeiros ocupantes da área desencadeou um conflito sangrento. Os grileiros foram derrotados pelos posseiros.

O avanço do capitalismo no campo trouxe consigo o monopólio da concentração fundiária. A formação das Ligas Camponesas era, naquele momento, o movimento contraditório de mobilização e organização dos pobres do campo contra a força hegemônica dos latifundiários “coronéis”. Em 1945, nasceram em várias localidades do sertão nordestino as primeiras Ligas Camponesas, em forma de associações, posteriormente a promulgação do Decreto-Lei n.º 7.038, 10 de 1944, que autorizava a mobilização e a organização da população do meio rural. Além disso, nesse período ocorreu a legalização do PCB, partido que postulava uma aliança entre a classe operária da cidade e a classe operária camponesa na construção do movimento revolucionário de base socialista (AZEVEDO, 1982).

No entanto, ao ampliar sua atuação no campo, o PCB vislumbrava extirpar o “poder dos currais eleitorais sob o domínio das oligarquias coronelistas” (AZEVEDO, 1982, p 56). Dessa maneira, o pensamento do PCB era de que as Ligas Camponesas seriam o instrumento de organização e mobilização das classes rurais, sejam elas os assalariados, os pequenos produtores, arrendatário, parceiros e posseiros (AZEVEDO, 1982). A atuação de militantes do PCB comandando as associações instituiu uma extensão do partido nas organizações camponesas e centralizaram o comando delas alinhadas ao partido e, assim, não possuíam nenhuma autonomia. No entendimento de Grzybowski (1987), o PCB transformou a luta pela terra em uma luta política e isso ficou evidente quando integrantes do partido se aproximaram das ligas camponesas no Nordeste.

Essa aproximação do partido comunista com as Ligas Camponesas e sindicatos rurais inflamou ainda mais os rumores de que o Brasil seria um país comunista. O governo de João Goulart pretendia realizar as reformas de base, ou seja, promover mudança na estrutura econômica e social a partir de diversas reformas e a reforma agrária seria a mola propulsora do desenvolvimento, por meio da desapropriação de terras ao longo das rodovias federais.

Outro ato que deixou as oligarquias raivosas foi a criação, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural. A promulgação desse Estatuto do Trabalhador Rural foi feita à imagem e semelhança da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>20</sup>, dado que passou a garantir aposentadoria por invalidez e por velhice a todos os trabalhadores rurais, coisa que até aquele momento era exclusividade do trabalhador urbano. Os artigos do Estatuto expuseram alguns direitos que o trabalhador rural passou a ter do empregador, como o pagamento de salário-

---

<sup>20</sup> O Decreto Lei n° 5.452 de 1 maio de 1943 foi assinado pelo então presidente Getúlio Vargas que consolidava no Brasil as normas e as relações de trabalho entre empregado e empregador.

mínimo regional, carteira assinada, jornada de serviço de oito horas diárias, direito de repouso semanal e férias renumeradas. Após a implementação do Estatuto, pequenos proprietários de terras, parceiros, meeiros e arrendatários deixaram de ser considerados empregadores e foram incluídos no Estatuto do Trabalhador Rural como assegurados especiais.

Porém, as reformas estruturantes tão almejadas pelo governo de Goulart não saíram do campo das ideias e foram interrompidas pelo golpe militar, em 1964. As lutas foram arrefecidas pela truculência do regime, que pôs fim à mobilização que estava latente e o Estatuto da Terra, amplamente debatido antes do estabelecimento do período ditatorial foi suspenso.

Posteriormente ao Golpe Militar, foi aprovado o Estatuto da Terra “[...] de tal forma que se orienta para estimular e privilegiar o desenvolvimento e a proliferação da empresa rural. O destinatário privilegiado do Estatuto não é o camponês, o pequeno lavrador apoiado no trabalho da família. O destinatário do Estatuto é o empresário, o produtor dotado de espírito capitalista” (MARTINS, 1985 p.32). A ideia original do Estatuto da Terra apregoava alterações na estrutura fundiária da terra e a reforma agrária seria a precursora para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A promulgação do Estatuto da Terra pelos militares garantiu de imediato a suspensão da reforma agrária, e suspendeu qualquer tipo de mudanças na estrutura agrária que não fosse de interesses do Estado. O Estatuto estabeleceu seis áreas preferenciais para serem utilizadas na colonização oficial: áreas inexploradas; áreas próximas dos grandes centros de consumo; áreas situadas nas fronteiras econômicas; área reservada à colonização estrangeira; áreas de êxodo próximas dos eixos rodoviários e; colonização privada, no qual o Estado garante apoio (TAVARES DOS SANTOS, 1993). Dentre as medidas aprovadas e contidas no Estatuto da Terra e mais utilizadas nos governos militares foi a colonização dirigida através dos PIC, seja pela ação de órgãos estatais ou pelas colonizadoras privadas.

De acordo com Tavares dos Santos (1993), antes da chegada dos militares ao poder, a questão agrária no Estado brasileiro sempre oscilou entre política de reforma agrária e política de colonização. No entanto, o primeiro ato de governo do general Castelo Branco foi emitir a Emenda Constitucional n.º 10, que estabeleceu as seguintes condições: a desapropriação das terras seria por meio de compras e indenização; reconhecimento dos direitos de posseiros que ocupam terras públicas a extensão inferior a 100 hectares e por mais de 10 anos sem que houvesse oposição dos legítimos proprietários; qualquer alienação ou concessão de terras públicas acima de três mil hectares deveria ter autorização do Senado Federal e estava livre desta autorização prévia projeto proposto pelo governo federal (TAVARES DOS SANTOS, 1993).

A colonização agrícola sempre foi uma artimanha do Estado brasileiro para promover a ocupação e expansão de novas fronteiras agrícolas, seja por intermédio de órgãos governamentais como o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ou por colonizadoras privadas. A criação de colônias agrícolas nacionais já havia transcorrido durante o governo Vargas como um modelo político de colonização que visava fixar colonos pobres na terra, mais que tinham aptidão para o trabalho agrícola e, ao mesmo tempo, orientar migrações internas do país para minimizar possíveis ameaças de desabastecimento alimentar e ocupar a mão de obra considerada excedente na região Sudeste (TAVARES DOS SANTOS, 1993).

A década de 1970, com a modernização do campo, o avanço das fronteiras agrícolas, os megaprojetos de ocupação da Amazônia e os tímidos projetos de colonização dirigidas foram alguns dos ingredientes que levaram os camponeses a se organizarem e lutarem pela reforma agrária. Para Martins (1985), o período de governança militar foi marcado pela intensa transformação do campo brasileiro. Esta transformação foi viabilizada pela política de incentivos fiscais que o governo militar proporcionou para alguns grupos privilegiados, entre eles, as grandes empresas capitalistas e os grandes grupos econômicos.

As diversas transformações técnicas e produtivas sacudiram o campo brasileiro a partir da “revolução verde”, o que acarretou a expulsão de milhares de camponeses do campo em direção às cidades. Ainda naquele período, o país iniciava os primeiros parques fabris e o deslocamento de pessoas do campo para as cidades era necessário para ser utilizada sua força produtiva na fábrica. Esta ação de atrair as pessoas Florestam Fernandes (1979) chamou de válvula de sucção.

No início da década de 1970, a expropriação das terras no Sul e Sudeste do país, para serem incorporadas na modernização do campo brasileiro, levou o governo a avançar sobre “novos territórios” e um dos seus artifícios para o descolamento dos camponeses foi a colonização. Uma vez instalada a colônia, o colono derruba a mata, amansa a terra e expulsa os indígenas (TAVARES DOS SANTOS, 1993).

Outro contingente de trabalhadores rurais pobres e expulsos pela modernização do campo, e que não se enquadraram nos projetos de colonização do governo federal, foram atraídos pelo baixo preço das terras no país vizinho, o Paraguai. Para Esselin, Oliveira, e Oliveira (2012), a modernização tecnológica no campo e a desapropriação da área de alagamento da represa de Itaipu levaram muitos colonos tradicionais a emigrar para o Paraguai. A transferência de população de um lado ao outro era visto com bons olhos, tanto pelo governo brasileiro, quanto pelo paraguaio, de modo que este governo queria promover a modernização

agrícola em seu país e os agricultores brasileiros eram uma possibilidade real, pelas origens europeias e lida na produção agrícola.

No fim da década de 1970, a economia crescia lentamente e o esperado milagre econômico não se consolidou, e a insatisfação contra regime ditatorial se acendeu com o fortalecimento de alguns grupos sociais que iniciaram o enfrentamento perante o Estado (FARIAS, 2006). Mas também é no final dos anos 1970, principalmente 1978 e 1979, que a crise do petróleo instalada na política de poupança externa que alimentou o crescimento econômico do regime militar.

Com o fim do regime ditatorial, a estrutura do Estado (Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo) pouco se alterou o *modus operandi*, uma vez que o controle e comandos estiveram sempre nas mãos dos aliados para manter os privilégios, como aponta Martins (1986, p.15):

[...] composições políticas hábeis, conseguiram evitar a presença política dos trabalhadores urbanos e rurais na transição da ditadura militar para um novo regime. Conseguiram fazer, também, uma composição política conservadora e antiparticipativa que beneficiou não só o capital, mas também as oligarquias apoiadas na propriedade da terra.

A mobilização dos trabalhadores rurais excluídos se deu por meio dos movimentos de luta pela terra, como a única e efetiva possibilidade de conquista da terra de trabalho e emancipação naquele período. Para Martins (1986, p.18), “os trabalhadores que lutam pela terra, lutam também contra este esse tipo de opressão: lutam também pela liberdade, pelo rompimento com tais vínculos de dependência. Cortam, assim, o arame farpado da sujeição”.

A Igreja Católica, após a realização do Concílio Vaticano II de 25 de dezembro de 1961, a Encíclica *Popularum progressiva* de 26 março de 1967 pelo Papa Paulo VII e as Conferências do Episcopado Latino Americano, em Medellín, na Colômbia (1968), e Puebla, no México (1979), recomendava a aproximação da igreja com os povos excluídos, o que levou a redefinir a sua prática social enquanto instituição religiosa (FARIAS, 2006). Outras instituições religiosas aderiram à ala progressista da Igreja Católica, entre elas estavam a Igreja Metodista e a Igreja Luterana, que também se somaram a voz dos povos que estavam sendo violentados e oprimidos. A imersão das igrejas perante os marginalizados e excluídos levou o surgimento das Comunidades Eclesiais de Bases (CEB). Para Borges e Kudlavicz (2008), nos encontros da CEB eram debatidos assuntos relacionados às questões sociais, como a moradia, educação, trabalho e terra. É importante ressaltar que apenas uma parcela dos religiosos ligados às igrejas

que se aproximaram dos excluídos, pois não ocorreu o rompimento da Igreja com as oligarquias, criando outra corrente religiosa.

Se na década de 1960 a irrupção das Ligas Camponesas pelo Brasil deflagrou a luta pelos direitos dos povos do campo e foi silenciada com a instauração do regime militar, a ressurgência da luta pela terra se refez com mais energia e espacialidade no campo, a partir da atuação dos agentes pastorais da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e dos movimentos dos trabalhadores rurais, que sacudiram o campo brasileiro. Essa ação mais perceptível da CPT, na questão agrária, se acentuou com mais ímpeto no Brasil e no Mato Grosso do Sul a partir do documento aprovado na 18ª Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, realizada em Itaici - SP, em 1980, intitulado de “Igreja e Problemas da Terra”, onde pontuava que a concentração fundiária acarretaria pobreza e marginalização da população do campo.

A atuação da CPT teve o intuito de preparar e fortalecer os povos do campo na luta pela terra, fazendo o enfrentamento contra o latifúndio e demandando do governo a execução da reforma agrária. Para Grzybowski (1987, p. 75) “a reforma agrária emerge dos movimentos sociais e como proposta se configura no plano político do enfrentamento entre as diferentes classes e de sua correlação de forças no Estado”. O autor ainda aponta que “[...] a reforma agrária vai muito além dos movimentos, apesar de não poder ser entendida sem eles e nem ser possível uma reforma agrária que não passe necessariamente pelos movimentos sociais no campo” (GRZYBOWSKI, 1987 p. 75).

No embate da luta pela terra, durante os anos 1980 a 1985, mais de 721 trabalhadores rurais foram assassinados e, desse total, mais de 222 foram assassinados somente no ano de 1985. O genocídio não foi somente de trabalhadores rurais, como também advogados e agentes pastorais. Para combater os movimentos sociais do campo surgiu a União Democrática Ruralista (UDR). Essa organização era um conglomerado de fazendeiros, latifundiários que se articulavam como grupos para constituir e manter seu poder perante o Estado, com financiamento de campanha ou organizar leilões de gado para angariar fundos para “defender as suas terras” de posseiros e sem terras.

Em 1985, a mobilização dos trabalhadores do campo eclode pelo Brasil, ao ponto de ter mais de 11.500 famílias acampadas, em 42 acampamentos, por vários estados do país, no processo de luta pela terra. Anterior ao golpe militar, em diversas partes do país, havia a mobilização dos camponeses, sejam eles organizados em sindicatos ou em movimentos sociais (GRZYBOWSKI, 1987).

Em meio a pressão dos movimentos sociais do campo, o governo de José Sarney lançou o IPNRA, com a intenção de assentar 1,4 milhões de famílias. O plano envolvia o assentamento

de famílias em terras consideradas ociosas da união ou em latifúndio considerado improdutivo, sem a função social e, até o 2008, foram assentadas apenas 49 mil famílias, o que representava apenas 6% da meta estabelecida.

A concentração fundiária ainda é uma realidade no Brasil. O “Massacre de Corumbiara”, em Rondônia, em 1995, entre sem-terra e policiais/pistoleiros expõem a lentidão que o Estado se coloca para resolver a questão agrária. Passados alguns anos, em 1999, aconteceu em Eldorado do Carajás no Sul, no Pará, o assassinato de outros 19 sem-terras, em decorrência de uma ação despejo. A demora do Estado continua a fazer vítimas, como ocorreu em 2017, em duas chacinas nos municípios de Conilza no Mato Grosso e Pau d’Arco, no Pará, onde foram assassinados 19 trabalhadores sem-terra a mando de grileiros e latifundiários da região.

Para Oliveira (2007, p.127), “o Brasil caracteriza-se por ser um país que apresenta elevadíssimos índices de concentração da terra. No país estão os maiores latifúndios que a humanidade já registrou na história. Na tabela a seguir é evidenciado que dos 5.071.365 de estabelecimentos agropecuários no Brasil, mais de 50,15% deles tem menos que 10 hectares e detêm apenas 2,2% das terras. Já os estabelecimentos agropecuários que possuem de 2.000 a 10.000 hectares representam 0,28% dos estabelecimentos, mas concentra 19,9% das terras.

Tabela 1 – Estrutura fundiária brasileira 2017

<b>Classe</b>	<b>Área Total (há)</b>	<b>Nº de estabelecimentos</b>	<b>% estabelecimentos</b>	<b>Área (há)</b>	<b>% Terras</b>
De 0 a menos de 10		2.543.778	50,15	7.989.114	2,2
De 10 a menos de 100		1.979.915	39,04	63.783.346	18,2
De 100 a menos de 200		218.576	4,31	29.355.325	8,3
De 200 a menos de 500		146.877	2,89	44.809.304	12,7
De 500 a menos de 1000		54.683	1,07	37.864.983	10,8
De 1000 a menos de 2.500		34.185	0,67	51.600.088	14,7
De 2.500 a menos de 10.000		14.280	0,28	63.027.750	19,9
Acima de 10.000		2.400	0,04	51.823.420	14,7
Produtor sem área		76.671	1,51	-	
<b>Total</b>		<b>5.071.365</b>		<b>350.253.330</b>	

Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2017).

No item seguinte iremos tratar sobre a apropriação e a concentração fundiária das terras no Mato Grosso do Sul e a luta dos movimentos sociais do campo para fazer a reforma agrária e, por consequência, produzir alimentos, ainda que cercado pelas lavouras de *commodities* do agronegócio.

## 1.2 A Luta pela terra e reforma agrária no estado de Mato Grosso do Sul

O processo de ocupação territorial do estado de Mato Grosso do Sul não é muito diferente dos demais estados brasileiros, pois nesse estado, ainda anterior à divisão em duas unidades político-administrativas, quando se constituía como estado de Mato Grosso, também aconteceu o monopólio das terras por meio da concessão às famílias de influência. Um exemplo dessa prática foi a concessão e monopólio da Companhia Matte Laranjeira, em 1882, ainda na fase imperial, quando Tomaz Laranjeira obteve do governador de Cuiabá o direito de exploração dos ervais nativos, que iam dos marcos Rincão do Júlio até a Cabeceira do Rio Iguatemi. A ligação de Tomaz Laranjeira com autoridades da região, como o Barão de Maracaju e o general Antônio Maria Coelho, contribuíram para que a empresa efetivasse a exploração dos ervais, como também exercesse seu poder econômico e político no Estado (FABRINI, 2008; QUEIROZ, 2015; OLIVEIRA, 2013).

A companhia engendrou nessa região um monopólio absoluto na cadeia produtiva, que perpassava a colheita e beneficiamento da erva mate, até a comercialização para os grandes centros comerciais como a Argentina e o Uruguai. A Mate Laranjeira, por um longo período, dificultou a constituição e o desenvolvimento de pequenas propriedades, no sul do MS (FABRINI, 2008; OLIVEIRA, 2013).

A colonização nesta região, que até a década de 1970 representava o extremo sul de Mato Grosso, foi caracterizada por duas frentes colonizadoras: a primeira, datada do início do século XX, com a imigração de sulistas atraídos pela possibilidade de adquirirem terras para desenvolvimento da pecuária e extração da erva mate. A segunda frente é recente (meados do século XX) e sua ocupação aconteceu nos limites entres os estados de São Paulo e Paraná, região rica em recursos florestais (FABRINI, 2008; FACHIN, 2015).

Além da extração dos ervais nativos no Sul do estado, outra atividade de grande relevância naquele período era a pecuária extensiva. A introdução dos bovinos no estado se deu na segunda metade do século XVIII, a partir da penetração dos sertanistas que percorriam a região em busca de metais preciosos. A criação dos bovinos foi desenvolvida no sistema extensivo aproveitando as pastagens nativas e a venda se realizava para os grandes centros, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A Marcha para o Oeste, projeto idealizado ainda no Estado Novo, por Getúlio Vargas, em 1937, se constitui como outra frente de ocupação do antigo sul de Mato Grosso, e se materializou através do Programa de Integração Nacional (PIN), lançado pelo Decreto-Lei nº 1.106 de 16 junho de 1970, que vislumbrava a ampliação da fronteira agrícola em direção à



região amazônica. Se afirmava haver um vazio demográfico e, por meio do programa de colonização e reforma agrária iria “integrar para não entregar” “terras para os homens sem-terra” (OLIVEIRA, 1991; OLIVEIRA, 2013).

Para Lima (2009), o ato de criar o Território de Ponta Porã fez parte da política de ocupação das áreas de fronteiras, de minimizar a presença da Cia Laranjeira e de facilitar a ação do estado sem que houvesse qualquer problema que dificultasse a implementação de projetos de desenvolvimento nesta região.

O enredo propagado no PIN era de que havia um vazio demográfico, principalmente nas áreas fronteiriças. Porém, esse enredo pode ser refutado pelos diversos estudos que relataram a presença de grupos indígenas e quilombolas ocupando as terras ainda no século XVIII. O estudo de Chamorro (2017) apontou que a região denominada de Itatim<sup>21</sup>, já era habitada por múltiplos grupos indígenas desde o período pré-colonial e todos aqueles que falavam a língua semelhante aos indígenas da região de Assunção, foram chamados de Cários. A autora ainda assinala que a cobiça de conquistar esta região era estratégica, tanto para os colonizadores espanhóis, quanto os portugueses: os primeiros queriam um melhor caminho para chegar no Peru, na Serra da Prata e, o segundo, além do domínio para chegar na serra, eles cobiçavam a região por possuir forte presença de indígenas que poderiam ser escravizados nas lavouras de cana-de-açúcar.

As incursões de bandeirantes portugueses e espanhóis tinham o objetivo de fundar vilas e povoados em territórios indígenas. Foi um genocídio e a população sobrevivente foi aldeada em duas reduções próximas aos rios Apa e Paraguai (CHAMORRO, 2017). A presença e a resistência indígena na ocupação desse território de Itatim são longas.

Para Chamorro (2017), o Barão de Antonina, interessado em garantir e ampliar sua influência no antigo sul de Mato Grosso, tendo em vista a política indigenista do Império e a promulgação da Lei de terras de 1850, ele encomendou estudos exploratórios da região afim de aldear indígenas e liberar suas terras para efetuar o processo de colonização. A política de aldeamento do Império determinava que fosse criada entre o sul da Província de Mato Grosso e Norte da Província do Paraná oito colônias indígenas (CHAMORRO, 2017).

A deflagração da Guerra da Tríplice Aliança, em 1864, acarretou a essa região muita destruição e mortes, e os povos indígenas se dispersaram no território “[...] acreditando fugir do fim do mundo; esses se lançaram à procura de lugares mais favoráveis para sua forma de vida” (CHAMORRO, 2017, p. 39). Com o fim da guerra, a localidade foi incorporada a uma

---

<sup>21</sup> Itatim significa “pedra pontuda com espinho”. A região de predominância de falante de guarani.

nova frente econômica e os ervais nativos da região passaram a ser explorados e autonomia no uso da terra foi perdida.

Já Brand (1998) evidencia que as comunidades indígenas dos Ñandeva/Chiripá, os Mbyá e os Kaiowá (no Paraguai este grupo étnico se autodenominam Pãi-Tavyterã) se estendiam desde o norte do Rio Apa, Rio Dourados, até a Serra de Maracaju, de ambos os lados tanto do Paraguai/Brasil nos afluentes do Rio Jejuí. A presença indígena também foi verificada no trabalho de Cavalcante (2015), pois, segundo ele, a realização dos PICs<sup>22</sup> de Iguatemi e de Sete Quedas, na década de 1970 pelos militares, foram feitos em terras tradicionalmente ocupadas por grupos indígenas. O anseio do governo militar não era de fazer “a reforma agrária” e tão pouco incentivar a criação da pequena propriedade, mas de promover a ocupação humana da área de fronteira como forma garantir a soberania nacional.

As terras já estavam ocupadas pela população indígenas e ao mesmo tempo foi incorporada em outros projetos, como da revolução verde, que buscava homogeneizar as terras e para isso destruíram os ervais nativos, bem como as árvores frutíferas nativas. O aldeamento das populações indígenas foi o *modus operandi* que o Estado brasileiro se valeu para expropriar as terras e consentir a incorporação delas no processo intensificado da revolução verde. Para Mizusaki (2003, p.53), “confinados, índios já não dispõem de rios, nem mata (com sua fora e fauna) que lhe permitam a caça, a pesca, a coleta, uso da lenha para se aquecerem no inverno, enfim, a realização do seu modo de vida”.

No antigo sul de Mato Grosso, a criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND), em 1946, colocou fim ao monopólio da Companhia Mate Laranjeira. A colonização do sul de Mato Grosso pelo povoamento não-índio, já estava no planejamento do governo federal desde 1923, uma vez que o projeto possuía um caráter geopolítico para legitimar a ocupação territorial e minimizar possíveis disputas entre brasileiros e paraguaios.

De acordo com Fachin (2015), com o fim do monopólio da Companhia Mate Laranjeiras, em 1930, o processo de ocupação do sul de Mato Grosso foi estimulado e dinamizado pela intensificação da chamada colonização dirigida, sendo conduzidos por empresas colonizadoras públicas<sup>23</sup> e particulares<sup>24</sup>. A criação das colônias nesses municípios tinha por objetivo introduzir a prática agrícola em áreas que antes eram dominadas pela pecuária

---

<sup>22</sup> Os Projetos Integrados de Colonização (PIC), foi um instrumento utilizado na década de 1970 para atenuar os conflitos fundiários e de estratégia geopolítica para ocupar os “espaços vazios”.

<sup>23</sup> De acordo com Fachin (2015) as Colônias Agrícolas Estaduais criadas no estado foram nos seguintes municípios: Bodoquena (Bodoquena); Cipó e Paxixi (Aquidauana); Taquari (Coxim); Ilha Comprida (Três Lagoas); Itá (Bela Vista); Caarapá e XV de Novembro (Ponta Porã); Carambaretá (Ivinhema); e Botelha (Tacuru).

<sup>24</sup> Someco (Ivinhema), Vera Cruz (Naviraí), Moura Andrade (Nova Andradina).

extensiva e a extração da erva mate (FACHIN, 2015). Para Abreu (2001), a criação de colônia agrícola de Dourados aumentou a diversidade dos sistemas produtivos:

A colônia Agrícola de Dourados contribuiu para a expansão da atividade agrícola do Mato Grosso, que até então era pecuarista-extrativista, tendo atraído, como se viu supra, grandes contingentes de migrantes para produzir arroz, algodão, amendoim, feijão, café, mandioca e mamona. (2001, p.58).

A autora ainda aponta que a boa fertilidade do solo, topografia não acidentada e preços baixos das terras atraíram para a região agricultores interessados em substituir os ervais nativos e as pastagens por lavouras de arroz, algodão e soja.

Além dos projetos de colonização, outro fato que impulsionou a ocupação territorial no estado e elevaram o preço das terras foi a construção da linha férrea Noroeste do Brasil. A ferrovia interligou Alta Sorocabana, em São Paulo, aos municípios do antigo sul de Mato Grosso e contribuiu na formação de povoados e na emancipação de alguns municípios no estado. A estrada de ferro viabilizou o escoamento de gado vivo para frigoríficos paulista e promoveu a valorização das terras ao longo da ferrovia (FABRINI, 1996).

Ainda na década de 1970, foram criados diversos programas de cunho desenvolvimentista para o antigo sul de Mato Grosso, dentre os quais podemos citar o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) e Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN)<sup>25</sup>. A execução desses programas estava programada no II Plano Nacional de Desenvolvimento e foi coordenada pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). O Projeto “Brasil-Potência” foi concebido durante o regime militar, com ações de planejamento e de intervenção estatal com o objetivo de criar infraestruturas e promover atividades econômicas, uma vez que as exportações foram definidas como prioridade pelo governo federal. O primeiro programa desenvolvimentista tinha objetivo de criar inicialmente quatro áreas-programas<sup>26</sup> para serem incorporadas na expansão da fronteira agrícola para a prática da agropecuária e de atividades florestais (ABREU, 2003). Já as ações do PRODEPAN (ABREU, 2003, p.107, grifo da autora) se constituía em “um conjunto de medidas a dotar o Pantanal Mato-Grossense *de condições para melhor utilização de seus amplos recursos, visando a sua definitiva integração ao desenvolvimento nacional*. Os programas implementados no MS não se destinaram a estimular a produção de alimentos

<sup>25</sup> De acordo com Abreu (2001) as ações do programa envolviam 26 municípios dos estados do MT e MS.

<sup>26</sup> Campo Grande/Três Lagoas; Bodoquena; Xavantina; e Parecis.

básicos como arroz, feijão, mandioca entre outros, e sim o contrário, de promover o cultivo monoculturas.

Em meio à execução dos programas desenvolvimentistas, em 1977, ocorreu a divisão do estado de Mato Grosso em duas unidades político-administrativas, e foi instituída em 1979. De acordo para Comin (2019), a distância geográfica com a capital, Cuiabá, e a intensificação nas relações comerciais com os estados da região Sudeste foram algumas das razões que imprimiram na elite oligárquica do antigo sul de Mato Grosso o desejo separatista de constituir um novo estado. O desenvolvimento econômico e a diversidade nos sistemas produtivos se acentuaram ainda mais após a construção da ferrovia da NOB e retiraram a centralidade econômica que Cuiabá tinha com o restante do estado via Corumbá e centralizou em Campo Grande como polo comercial. Antes da criação do MS, a SUDECO analisou a situação socioeconômica do estado e, posteriormente, para sua divisão em duas unidades administrativas (COMIN, 2019). É notório que antes do processo de divisão administrativa, o MS já era essencialmente agrário, sendo a criação do estado resultante de clivagens de interesses políticos entre as oligarquias regionais.

A criação do estado do Mato Grosso do Sul foi marcada pelo final do regime militar e o início da reabertura para a redemocratização do Brasil. Em 1982, aconteceram as eleições com a participação do povo elegendo novamente seus representantes políticos. O milagre econômico prometido pelo regime militar não veio e o que ficou exposto foi o fosso e aumento da desigualdade social entre ricos e pobres. Esse aumento foi o fermento para que fosse retomado o debate da função social da terra e a importância da reforma agrária para a produção de alimentos.

A revolução verde com o discurso de modernizar o campo, prometia mudanças nos índices de produtividade, dado que na agricultura o aumento poderia ser dobrado e utilizando a mesma quantidade terras que já se cultivavam. A introdução desse pacote “tecnológico” foi financiada por organismos internacionais como o *Food and Agriculture Organization* (FAO) das Nações Unidas, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o discurso de modernizar a agricultura para minimizar a fome do planeta. É importante salientar também a participação das fundações privadas como a Fundação Ford e Rockefeller na massificação da revolução verde (ANDRADES; GANIMI, 2007). O projeto de modernização foi posto em execução, em um primeiro momento, com a criação de centros de pesquisas em países dos continentes americano e asiático.

No México foi criado Centro Internacional de Trigo Milho e Melhoria (CIMMYT) e, na Filipinas, o Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz (IRRI). As primeiras ações dos

centros foram o desenvolvimento de sementes melhoradas de arroz e trigo, disponibilizadas para agricultores da América Latina e da Ásia (EVENSON; GOLLIN, 2003). Desta forma, foram substituindo as sementes crioulas cultivadas pelos camponeses. Nesses centros de melhoramento e pesquisa, o conhecimento científico foi sendo produzido e disseminado para os camponeses por meio da assistência técnica e extensão rural.

Segundo Perez-Cassarino (2012), a revolução verde foi estruturada sob a tríade de crédito, pesquisa e extensão rural para a grande propriedade e a total exclusão para a pequena propriedade. A modernização da agricultura se deu por meio da revolução técnico-científica e pela farta disponibilidade de créditos para aquisição de sementes melhoradas, agrotóxicos e maquinaria pesada. De acordo com Evenson e Gollin (2003), o orçamento disponibilizado pelo Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR) para desenvolver pesquisas em 16 centros de pesquisas espalhados pelo mundo, em 2003, foi de US\$ 340 milhões.

No entanto, a modernização do campo trouxe elementos que aceleraram o êxodo rural, com alterações nas relações sociais de trabalho, visto que parte da mão de obra utilizada no sistema tradicional foi substituída por máquinas e pós fim no regime de meeiro e parceria. A implementação do pacote tecnológico da revolução verde corroborou na manutenção e na concentração fundiária e aprofundou ainda mais o fosso da desigualdade socioeconômica entre o latifúndio e a pequena propriedade.

O incremento de sementes híbridas e de insumos modernos alterou significativamente o processo natural de fertilização do solo (pousio), uma vez que a adubação química tornou desnecessário o descanso da terra, bem como intervalo entre um plantio e outro. Já a substituição das sementes crioulas por cultivares de ciclo precoce veio com prenúncio de aumento na produtividade e do lucro. Todavia, a substituição de sementes crioulas por híbridas retirou dos camponeses a autonomia reprodutiva de refazer e cultivar suas próprias variedades e tem colocado em constante dependência do pacote tecnológico da revolução verde e, o mais grave, é que coloca em risco a soberania alimentar de todos os cidadãos, uma vez que são as multinacionais que controlam as sementes e insumos.

Além da modernização do campo, as obras de infraestruturas implementadas durante o governo militar, como as barragens para a geração de energia elétrica também foram condicionantes para expulsão de milhares de famílias do campo na região Sul e Sudeste, pois muitos delas tiveram suas propriedades alagadas pelas águas. Algumas famílias foram retiradas dessas áreas alagadas sem ter direito a nada e foram obrigadas a migrarem para as cidades e se tornarem proletariados, já outras famílias foram incluídas nos projetos de reassentamentos pelos atingidos pelas obras de barragens ou de colonização. Parte dos camponeses expulsos pelas

obras de barragens ou pela modernização do campo foi expatriado para o Paraguai como objetivo de adquirirem terras no país estrangeiro.

Para Fabrini e Roos (2014), as tensões no campo ganham novos personagens, os seringueiros, os atingidos por barragens e as greves dos trabalhadores rurais no corte de cana nos canaviais de Pernambuco e, nos anos seguintes, nos canaviais paulistas. Ao lado dos trabalhadores rurais ressurgem o sindicalismo forte e combativo e ainda contou com apoio dos agentes da CPT e pequenos agricultores descontentes com a política agrícola do governo (FABRINI; ROOS, 2014). A ebulição nas tensões no campo foi arrefecida com o lançamento do IPNRA.

Em relação ao Mato Grosso do Sul, em 1978, a CPT<sup>27</sup> organizou o I Encontro da CPT em Glória de Dourados. Posteriormente a este encontro, a CPT, em anos seguintes, realizou reuniões em diversos municípios do estado, quando se constitui, em 1982, a Comissão dos Sem-terra, uma coordenação formada por 11 integrantes (FARIAS, 2006). O objetivo da comissão era de fomentar e organizar acampamentos para lutar pela reforma agrária.

O rompimento de contrato das fazendas Jequitibá e Entre Rios, em Naviraí, e da fazenda Itasul, em Itaquiraí, foram o estopim na década de 1980 para deflagrar o conflito entre os arrendatários e os fazendeiros nestes dois municípios (ALMEIDA, 2003; FABRINI 2008). Os arrendatários contaram com apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da CPT, organização ligada à Igreja Católica, que juntamente com um advogado ingressou com ação judicial para defender seus direitos. O conflito culminou com o assassinato do advogado Joaquim da Neves Norte, que defendia os arrendatários de Naviraí. Parte das famílias dos arrendamentos das fazendas Jequitibá e Entre Rios foram transferidas para serem assentadas em Corumbá, em 1984. Já as famílias arrendatárias da fazenda Itasul se mobilizaram ao lado do Sindicato e apoiados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e conquistaram a desapropriação da fazenda para a reforma agrária.

O acirramento do conflito agrário no meio rural fez com que, em 1983, os trabalhadores rurais, juntamente com a CPT, organizassem os primeiros acampamentos com o intuito de ocupar áreas de terras devolutas, no MS (BATISTA, 2013). As lideranças, em conjunto, conseguiram mobilizar mais de mil famílias de brasiguaios que acamparam na cidade de Mundo Novo e, tempo depois, em 1984, fizeram a maior ocupação de sem-terra no estado, em Ivinhema, na fazenda Santa Idalina, pertencente a SOMECO, como aponta Fabrini:

---

<sup>27</sup> Em 1978 a Comissão Pastoral da Terra foi criada em âmbito nacional (BORGES; KUDLAVICZ, 2008).

A ocupação das terras do grupo SOMECO tornou-se fato de destaque em Mato Grosso do Sul, fazendo vir a público os conflitos e as contradições existentes com a injusta distribuição de terras, sufocados durante o período militar. Também foi dado conhecimento público à questão que envolve a posse da terra no Estado, onde uma oligarquia detém o monopólio da posse da terra e o controle do Estado (FABRINI, 2008 p.76).

A ocupação da Fazenda Santa Idalina logo foi reprimida com a ação truculenta do Estado, em desfavor dos sem-terra. De acordo com Fernandes (2001, p. 46) “ao ocupar a terra, os sem-terra vem a público e iniciam as negociações, os enfrentamentos com todas as forças políticas. Ao ocupar espaços políticos, reivindicam seus direitos”.

As famílias despejadas se dividiram em dois grupos: o primeiro acampou em Ivinhema e o segundo na Vila São Pedro, em área pertencente à Igreja Católica, em Dourados, para aguardar as negociações com o governo do estado para serem assentados. O desfecho do drama para aqueles que acamparam na fazenda Santa Idalina seu deu com a criação do Projeto de Assentamento Padroeira do Brasil<sup>28</sup>, em Nioaque, que assentou provisoriamente cerca de 471 famílias em uma área de 2.500 hectares.

Essa primeira ação de ocupação no Mato Grosso do Sul desencadeou o surgimento de outros acampamentos de brasiguaios nas cidades de Sete Quedas, Mundo Novo e Eldorado, com apoio dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, CPT e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) (SPRANDEL, 1992).

As famílias brasiguaias, mesmo permanecendo em acampamentos distantes uma das outras, possuíam sua coordenação local, com representantes que constituíam a Comissão dos Acampados, os quais eram os responsáveis pela interlocução com as autoridades do estado (SPRANDEL, 1992; BATISTA, 2013). Após muitas idas a Brasília, realizações de passeatas e ocupações de prédios públicos, as famílias brasiguaias destes acampamentos obtiveram êxito, em 17 de outubro 1985, quando foram desapropriados os imóveis Horizonte e Escondido, que junto formava uma área de 18.468 hectares no município de Ivinhema e assentou 757 famílias (SPRANDEL, 1992).

De acordo com Sprandel (1992), esse ato configurou com a primeira desapropriação realizada pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), no MS. Posteriormente, as autoridades do MS proibiram a constituição de novos acampamentos no estado, como descreve Sprandel (1992, p.37) “o movimento repressivo culmina em junho de

---

<sup>28</sup> O assentamento Padroeira do Brasil é de criação do estado de Mato Grosso do Sul, através da Empresa de Serviços Agropecuário de Mato Grosso do Sul (AGROSUL). De acordo com o relatório do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1996 o assentamento foi reconhecido como assentamento definitivo, pois até então era denominado como assentamento provisório.

1986, quando 250 famílias provenientes de La Paloma, no Paraguai, são agredidas pela Polícia Militar ao tentar ingressar no país,[...] fechamento da fronteira brasileira para aquelas mobilizações”.

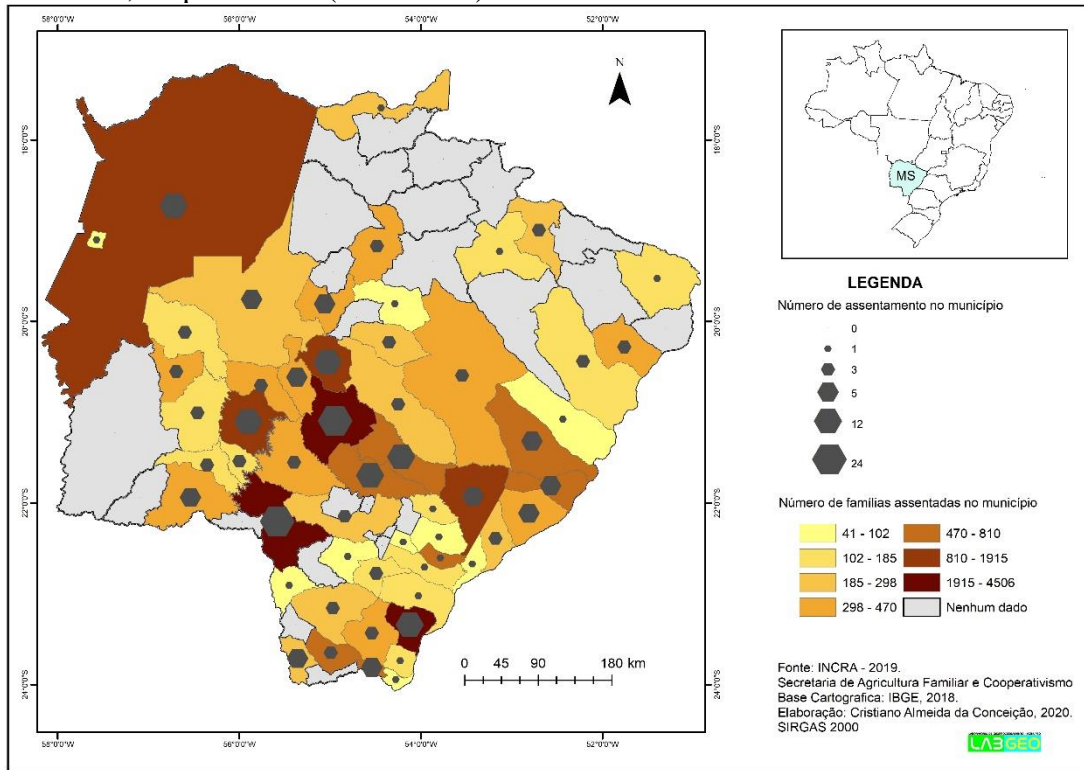
O “fechamento da fronteira” era a maneira que o governo brasileiro encontrou para extinguir a possibilidade de formação de acampamentos na cidade de Mundo Novo. Entretanto, no mesmo ano que o estado fechou a fronteira, em Eldorado, cerca de 700 famílias de brasiguaios, ao retornarem do Paraguai, acamparam em um terreno cedido pela prefeitura, juntamente com outras famílias de ex-arrendatários do próprio município (BATISTA, 2013).

Como forma de atenuar os conflitos agrários e esconder os acampamentos que se faziam presentes em várias cidades do estado, o governo resolveu transferir todas as famílias acampadas para um único local, em Dois Irmãos do Buriti, que ficou conhecido como assentamento provisório de Santo Inácio. A gleba Santo Inácio recebeu acampados das seguintes cidades: Jatei, Bataiporã, Caarapó, Brasilândia, Dourados, Bataguassu, Amambai, Taquarussu, Três Lagoas, Sete Quedas, Eldorados e Paranhos (BATISTA, 2013). Esse assentamento ficou provisório durante três anos, e aglomerou mais de 800 famílias, ficando confinadas em apenas 5.452 hectares, à espera da desapropriação das terras para serem assentados (FARIAS, 2006). As famílias que estavam acampadas nesse assentamento provisório foram subdivididas e realocadas nos seguintes assentamentos: Casa Verde (Nova Andradina); Monjolinho (Anastácio); Taquaral (Corumbá) e Capão Bonito (Sidrolândia).

O desdobramento da luta pela terra no MS, 35 anos depois da conquista do primeiro assentamento, atualmente se configurou na conquista de 204 assentamentos rurais da reforma agrária (Mapa 2).



Mapa 2 – Número de assentamentos e de famílias assentadas no estado de Mato Grosso do Sul, no período de (1980-2018)



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Até 2018, o MS possuía 27.887<sup>29</sup> famílias assentadas em 204 assentamentos, perfazendo uma área de 716.212,187 hectares (INCRA, 2018). As áreas dos assentamentos somadas correspondem apenas 1,93% do território do MS.

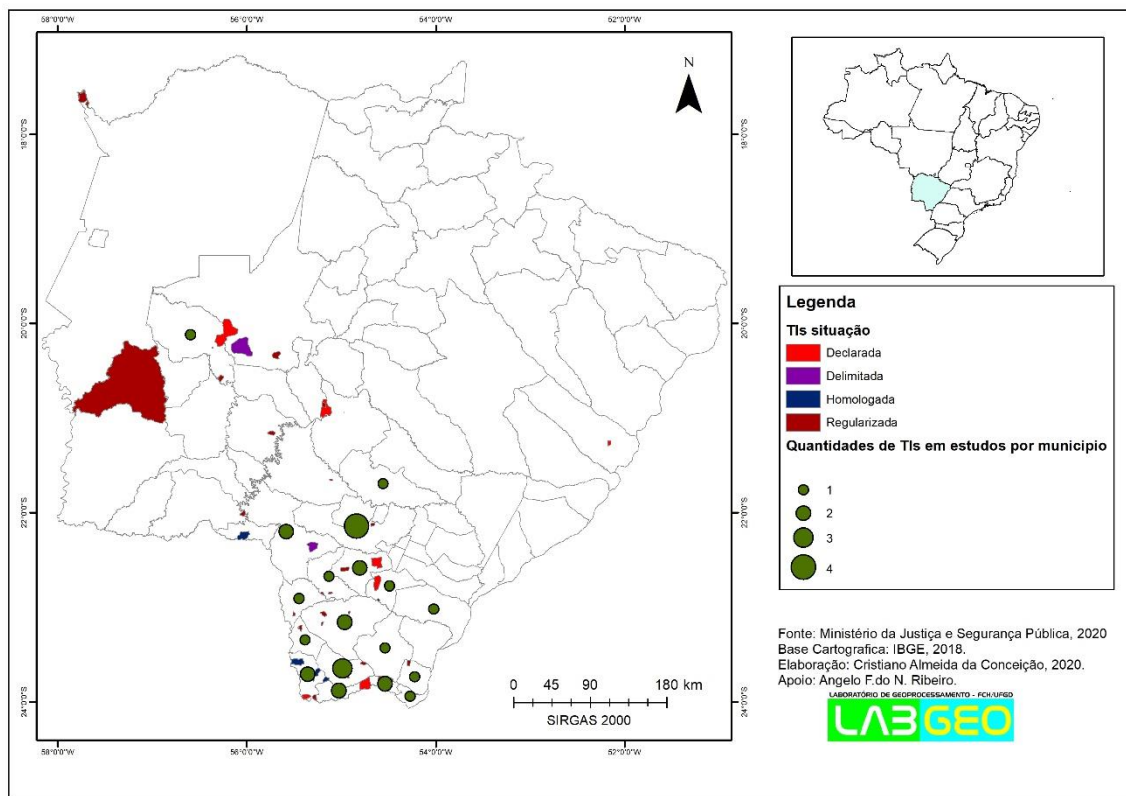
Os municípios que apresentam o maior número de assentamentos de reforma agrária, até 2019, são: Sidrolândia (22), Itaquirai (12), Rio Brilhante (nove) e Ponta Porã (sete). Além disso, é importante salientar que existem no estado outros três tipos de assentamentos, além do Projeto de Assentamento “Federal” (PA), são eles: Projeto de Assentamento Estadual (PE); Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB) e; Projeto de Assentamento Casulo (PCA)<sup>30</sup>. No MS há oito assentamentos rurais criados pelo governo estadual: Canaã (Bodoquena); Padroeira do Brasil (Nioaque); Carlos R. Melo (Sonora); Paulo Freire (Dois Irmãos do Buriti); São Francisco (Sidrolândia); Colônia Agroecológica Aspargo (Jaraguari); São Tomé (Santa Rita do Pardo); Terra Solidaria I e II (Sidrolândia).

<sup>29</sup> <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>

<sup>30</sup> Esta modalidade de assentamento pode ser criada tanto pelo município ou pela União

Além dos assentamentos rurais de reforma agrária, há no estado 40 Terras Indígenas (TI) homologadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e outras 19 TI em processo de estudos antropológico para se tornarem Tekoha<sup>31</sup> (Mapa 3).

Mapa 3 – Localização das Terras Indígenas homologadas e em estudo antropológico no estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Parte das terras reivindicadas pelos indígenas para a demarcação estão localizadas no sul do MS, na fronteira com o Paraguai, nos municípios de Dourados, Caarapó, Paranhos, Sete Quedas, Ponta Porã, Coronel Sapucaia, Japorã, Aral Moreira, Iguatemi e Mundo Novo.

Nos últimos anos, os conflitos por terra têm acirrado em todas as regiões do Brasil, e no MS, os conflitos tem-se intensificado entre fazendeiros e indígenas. O quantitativo de pessoas que foram assassinadas no campo por lutarem por terra, água e trabalho, entre 1985 e 2019, foi 1.973 vítimas, em média, 58 assassinatos por ano. Em 2019, a violência contra lideranças indígenas que foram assassinadas por defenderem seu território totalizou sete indígenas, dos estados do Maranhão, Amapá e Amazonas (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019). As lutas dos indígenas no MS para a demarcação de terras levaram centenas de lideranças indígenas

<sup>31</sup> De acordo com Benites (2021, p.46) “o tekoha é o oikoha (o lugar do vivido em movimento), onde a vida se move, fazendo as relações com os diversos seres para obter a própria vida, reunindo as energias do lugar e corporificando-as para se manter-se em trânsito na busca permanente de aperfeiçoar o teko (modo de ser).

à morte e o caso que ganhou repercussão na mídia nacional foi o assassinato do líder indígena Marçal de Souza, que reivindicava a demarcação do tekoha, no município de Antonio João - MS.

Com relação à luta dos quilombolas no MS, há reconhecidos e demarcados pela Fundação Cultural Palmares (FCP) cerca de 10 quilombos, e outros sete territórios que estão em estudos antropológicos para serem reconhecidos como território quilombola. No entanto, algumas dessas terras reivindicadas pela comunidade negra para a demarcação estão localizadas em área urbanas das cidades de Corumbá e Campo Grande.

Além das comunidades Indígenas e quilombolas, a criação dos assentamentos nos municípios não altera somente a estrutura agrária, mas amplia a oferta de bens e serviços, como apresentam Menegat e Faisting (2011, p.34): “[...] as pessoas assentadas produzem e comercializam produtos agrícolas, adquirem ferramentas no comércio local, acessam serviços públicos, o que tem aquecido a economia das cidades e fortalecido o diálogo entre pessoas assentadas e aquelas residentes no espaço urbano”. Já no âmbito estadual os autores apontam:

[...] o aumento da população nos municípios de Mato Grosso do Sul [...] gerou o crescimento de demandas comerciais e de serviços, bem como políticas públicas em diversas áreas, como na saúde e na educação. Por isso, entende-se que as transformações do território do Estado vêm ocorrendo em diversos sentidos, dentre eles: físico, econômico, cultural e de poder. Físico porque impulsionou o crescimento do número de pequenas propriedades, assentando famílias que cultivam a agricultura familiar; econômico porque reorganizou e ampliou o comércio urbano; cultural porque promoveu troca de saberes entre as pessoas do local com aquelas que chegam de diferentes lugares do Brasil; e de poderes porque a dinâmica de participação política nos municípios e mesmo no Estado tem sido questionada. (2011, p.34).

A partir desse entendimento, é possível compreender que a pequena propriedade tem se expressado por uma gama imensurável de benefícios para os municípios, além de produzir e oferecer uma heterogeneidade de produtos alimentícios. O assentamento é território de lutas, pois as famílias se organizam para demandar do poder público políticas básicas como saúde, educação e entre outras.

Mitidiero Junior e Barbosa (2016) no artigo “*QUEM PRODUZ COMIDA PARA OS BRASILEIROS? 10 ANOS DO CENSO AGROPECUÁRIO 2006, FELIZ ANIVERSÁRIO CAMPESINATO*” fizeram uma importante análise do papel significativo da pequena propriedade na produção de alimentos frente aos ruralistas. De acordo com Mitidiero Junior e Barbosa (2016), os dados do censo agropecuário de 2006 demonstraram que a partir da década de 1970, aconteceu uma leve evolução nos índices de produtividade puxado pela mudança na

base técnica da produção e a manutenção da concentração fundiária, e o que se observou foi a presença marcante da agricultura camponesa.

A metodologia adotada por Mitidiero Junior e Barbosa (2016), para fins comparativos foi em dividir os estabelecimentos rurais em três estratos de área, sendo elas: pequena (0 a 200 ha) média (200 a 1000 ha) e grande (acima 1000 ha) (Tabela 2), para mensurar o valor de produção e área ocupada em cada segmento.

Tabela 2 – Brasil – Distribuição de área ocupada por cada segmento produtivo em 2006

<b>Tipo da produção</b>	<b>Pequeno (0 a 200 ha)</b>	<b>Médio (de 200 a 1000 ha)</b>	<b>Grande (1000 ha e mais)</b>
Animal de grande porte	76,1%	16,2%	7,1%
Animal de médio porte	80,7%	9,3%	9,1%
Aves	75,7%	20,3%	2,5%
Pequenos animais	58,8%	18,5%	15,4%
<b>Total da produção animal</b>	<b>76,1%</b>	<b>16,5%</b>	<b>6,2%</b>
Lavouras Permanentes	75,0%	17,2%	7,8%
Lavouras Temporárias	41,9%	18,6%	39,2%
Horticultura	93,2%	4,0%	0,8%
Floricultura	85,6%	13,1%	0,9%
Silvicultura	42,5%	14,3%	41,8%
Extração Vegetal	64,6%	7,3%	3,5%
<b>Total da produção vegetal</b>	<b>52,1%</b>	<b>17,3%</b>	<b>29,9%</b>
Agroindústria rural	64,1%	6,7%	26,0%
<b>Total geral da produção</b>	<b>57,5%</b>	<b>16,9%</b>	<b>24,8%</b>

Fonte: adaptado de MITIDIERO JUNIOR e BARBOSA (2016).

No Brasil, os estabelecimentos enquadrados como pequena propriedade a criação de animais está presente 76,1% das propriedades, sendo que 75,7% são de criação de aves e 80,7% é de animais de médio porte. Em relação a destinação das terras para o cultivo de lavouras permanentes e temporárias, os estabelecimentos de até 200 hectares, cerca de 75,0% deles está com lavouras permanentes e 41,9% com lavouras temporárias. A pequena propriedade se destaca em destinação de área para a horticultura, com 93,2% dos estabelecimentos agropecuários e reina quase que soberana neste segmento. A presença de áreas com silvicultura é presente em 42,5% dos estabelecimentos agropecuários. A grande propriedade se destaca

ainda abaixo da pequena propriedade, em dois segmentos: na silvicultura, ocupando cerca 41,8% e no cultivo de lavouras temporárias, com 39,2%.

Outro dado importante apontado por Mitidiero Junior e Barbosa (2016) é a enorme capacidade de empregabilidade que a pequena propriedade tem na geração de postos de trabalho, dado que a pequena propriedade com até 200 hectares gera 84,4 % dos empregos no campo (Tabela 3).

Tabela 3 – Brasil – Pessoas ocupadas nos estabelecimentos de acordo com o censo agropecuário de 2006

<b>Classes de área</b>	<b>Número</b>	<b>Número (%)</b>
Pequena (menos de 200 ha)	13.977.594	84,4%
Média (de 200 a 1000 ha)	1.152.641	7,0%
Grande (1000 ha acima)	761.904	4,6%
Produtor sem área	675.405	4,1%
<b>Total</b>	<b>16.567.544</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: adaptado MITIDIERO JUNIOR e BARBOSA (2016)

A geração de postos de trabalho nos estabelecimentos acima de 1000 hectares é muito aquém daqueles com até 200 hectares, uma vez que estes têm a capacidade de gerar 16 vezes mais emprego do que os acima de 1000 hectares.

Em relação ao Mato Grosso do Sul, o artigo de Almeida e Kudlavicz (2011), *A potencialidade da pequena unidade de produção em Mato Grosso do Sul: os censos agropecuários 1995/96 e 2006 em debate*, analisou as transformações que ocorreram no meio rural sul-mato-grossense nos últimos 10 anos, a partir de dados dos dois últimos censos agropecuários. A pesquisa assinalou aumento no número de estabelecimentos com até 50 hectares e bom desempenho da agricultura camponesa na produção de alimentos que vão diretamente à mesa. Ao analisar o censo, é possível compreender que quando se menciona a produção de alimentos (comida), a pequena propriedade no Mato Grosso do Sul tem a expertise em produzir, embora não tenha recebido a devida atenção do governo do Estado na disponibilidade de políticas públicas.

A metodologia utilizada neste estudo é a análise comparativa de quatro itens produzidos na lavoura temporária, dois desses itens (soja e cana) são muito cultivados pela agricultura empresarial e dois são alimentos indispensáveis na dieta alimentar dos brasileiros (feijão e arroz). De acordo com Almeida e Kudlavicz (2011, p. 54), em comparativos entre o censo de 1995/96 e censo 2006, ocorreu aumento na produtividade tanto do arroz, de 67,77%, e do feijão

51,19%, ainda que as áreas cultivadas dessas culturas foram reduzidas nos estratos de até 200 ha.

De acordo com os dados da Tabela 4, no MS, o uso das terras para pastagens representa 69%, a utilização da área para florestas naturais fica com 19%, o uso de terras para o cultivo das lavouras temporárias corresponde 6,46% e com áreas bem menores ficaram a utilização de área para tanques lagos e açudes, juntamente com lavouras permanentes, correspondendo cada uma a 0,2%. O uso das terras para pastagens, no censo agropecuário de 1995/96, segundo Almeida e Kudlavicz (2011), representava 70%. As terras que não estão sendo utilizadas para nenhum tipo de cultivo ou criação correspondem a 1,94%.

Tabela 4 – Utilização das terras de Mato Grosso do Sul censo agropecuário de 2006

	<b>- 200 ha</b>	<b>-1000 ha</b>	<b>+1000 ha</b>	<b>Total</b>
<b>Lavouras temporárias</b>	197.170	660.006	1.086.198	1.943.374
<b>Lavouras (forrageiras, cultivo de flores, viveiros)</b>	17.620	44.402	117.681	178.714
<b>Lavouras permanentes</b>	17.804	20.306	22.634	60.745
<b>Pastagens</b>	1.032.483	3.623.027	16.288.301	20.943.814
<b>Florestas plantadas</b>	3.066	12.659	86.097	101.822
<b>Florestas naturais</b>	170.001	930.756	4.717.022	5.817.780
<b>Sistemas agroflorestais</b>	11.374	41.435	112.057	164.868
<b>Tanques, lagos, açudes</b>	3.152	10.092	59.395	72.638
<b>Construções, benfeitorias ou caminhos</b>	35.949	35.452	116.988	188.389
<b>Terras inaproveitáveis</b>	16.436	50.609	516.962	584.006
<b>Total</b>				30.056.150

Fonte: Almeida e Kudlavicz (2011, p.49).

O censo agropecuário de 2006 aponta a pastagem ainda sendo a que mais concentra terras no MS. Os dados do IBGE (2018), assinalam que o estado possui o segundo maior rebanho de bovinos do Brasil e as pequenas e médias propriedades tem na produção de leite a principal fonte de renda. Estudo de Tomich (2007) nos assentamentos de Corumbá<sup>32</sup> e Ladário demonstraram que a criação de bovinos está presente em mais de 85% das propriedades dos assentados e a atividade leiteira é a maior fonte de renda para as famílias assentadas.

Em relação às terras utilizadas para o cultivo das lavouras temporárias, o percentual é de 2.028.044 hectares (Tabela 5). Desse total, cerca de 58,41% são utilizados para produzirem soja. No entanto, o cultivo de lavouras de soja em estabelecimentos de até 200 hectares representa 9,90% das terras. A ocupação do cultivo da soja em estabelecimentos de até 200

<sup>32</sup> De acordo com dados do IBGE (2018) o município pantaneiro possui o segundo maior rebanho de bovinos do Brasil, ficando atrás apenas do município paraense São Felix do Xingu.

hectares foi motivada pelo aquecimento do mercado externo, sobretudo, para atender a China, importou milhões de toneladas de grãos.

Tabela 5 – Área (hectares) colhida da lavoura temporária e da lavoura permanente em MS 2006

<b>Lavoura Temporária</b>	<b>-10</b>	<b>-50</b>	<b>-100</b>	<b>- 200 há</b>	<b>-1000 ha</b>	<b>+1000 ha</b>	<b>Total</b>	
Arroz (casca)	836	2.053	1.650	2.153	10.428	3.649	20.770	
Amendoim	108	71	4	-	23	-	637	
Cana	278	1.234	733	1.665	18.114	127.626	149.641	
Feijão	1.470	4.342	659	1.326	1.984	2.644	12.934	
Mandioca	5.243	14.659	1.583	1.265	3.182	949	26.881	
Milho	10.179	31.705	18.450	39.487	31.700	246.618	620.068	
Soja	2.747	31.426	25.953	57.178	496.672	570.798	1.184.777	
Trigo	-	327	288	1.265	11.836	12.177	25.907	
<b>Total</b>								2.028.044
<b>Lavoura Permanente</b>	<b>-10</b>	<b>-50</b>	<b>-100</b>	<b>- 200 há</b>	<b>1000 ha</b>	<b>+1000 há</b>	<b>Total</b>	
Amora	103	311	11	-	-	-	425	
Banana	63	10	55	46	93	-	360	
Café	403	547	63	188	10	-	1.254	
Coco	16	46	-	5	19	80	176	

Fonte: adaptada de Almeida e Kudlavicz (2011, p. 52 – 53).

Os itens como feijão e arroz, que são consumidos diariamente, são produzidos sobretudo nos estabelecimentos com até 200 hectares. Nestes, o cultivo de feijão está presente em 62% das terras, a mandioca abrange cerca 84% dos estabelecimentos de até 200 ha e o arroz ocupa apenas 32%. Já o uso das terras nas lavouras permanentes nos estabelecimentos com até 200 hectares, a banana está presente em 71% dos estabelecimentos, o café ocupa 93% das terras e o coco, em menor quantidade, com apenas 29,44% dos estabelecimentos. Em ralação a produção de hortícolas, as pequenas propriedades com até 50 hectares produzem 100% de tudo que consumimos em verduras e hortaliças.

Ao longo do tempo, os estabelecimentos agropecuários abaixo de 200 hectares têm provado a capacidade produtiva e eficiência para a produção de alimentos. O último censo agropecuário de 2017, divulgado pelo IBGE (2019), apontou a existência de 3.897.408 estabelecimentos agropecuários e dispõem de apenas a 23% da área total de terras no país. Contudo, eles produzem 69,9 % da mandioca, 34,4% de suínos, 64,2% do leite, 53,7% da banana, 41,8% feijão preto, 34,4% feijão fradinho, 11,6% do feijão de cor, 36% do frango, 12,7% mamão, 12,4% ovos, 10,9% arroz e 59,4% horticultura, para citar alguns exemplos que a pequena propriedade produz e sua biodiversidade alimentar (IBGE, 2017).

É fato que a agricultura camponesa tem sido a guardiã da soberania alimentar do país, embora o Estado (os governos) não tenha incentivado a pequena propriedade a produzir

alimentos. Ocorre o contrário, pois sempre despenderam de recursos públicos para a grande propriedade, aquela que produz apenas mercadoria para exportação. Se houvesse políticas públicas para os agricultores, certamente triplicaria a produção de alimentos de qualidade, livre de agrotóxicos e sem conservantes.

A respeito da diversidade produtiva que a agricultura camponesa tem na oferta de alimentos, no estudo *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Ponta Porã – MS no Âmbito da Agricultura Familiar*”, Silveira, Silveira e Conceição (2018) identificaram uma variedade de produtos *in natura* que foram entregues pela agricultura camponesa na chamada pública do município no ano de 2018. O estudo expôs que durante o ano 2018, a entidade jurídica do assentamento Itamarati entregou para as escolas municipais 16 tipos de alimentos para a merenda escolar, entre *in natura* e processados. Os alimentos *in natura* foram: alface, brócolis, cebola cebolinha cenoura ralada, repolho, rúcula, salsinha, tomate, abóbora menina, abóbora cabotiã (pedaço), couve-flor, couve picada, mandioca picada, feijão marrom e, processado, foi entregue iogurte.

Não há dúvidas que a aproximação entre as comunidades escolar e camponesa tem oportunizado benefícios para ambos: as escolas recebem alimentos frescos e de boa qualidade e os camponeses recebem uma remuneração justa pelos alimentos comercializados.

Ao abordar a ocupação territorial no Brasil e no MS e a luta pela terra, necessariamente não é o objetivo do estudo, tornou-se necessário compreender o nascimento da pequena propriedade e o papel dela desde o estabelecimento do Estado Nacional brasileiro na produção de alimentos que chegam todos os dias nas mesas dos brasileiros.

Nesse sentido, no item a seguir será tratada a importância da agricultura camponesa como produtora de alimento, dada a diferença da agricultura empresarial, que está preocupada em produzir *commodities* para exportação e, por sinal, contamina com resíduos de agrotóxicos.

### **1.3 Agricultura camponesa e a produção de alimentos: agrotóxicos a ameaça da soberania alimentar**

A diversidade produtiva em gêneros alimentícios sempre foi desempenhada pela agricultura camponesa, todavia, a política agrícola no Brasil tem privilegiado continuamente a agricultura de exportação com o plantio de monocultura e isso tem se materializado no aporte de recursos que são dispendidos pelo governo federal nos planos safras para custear a plantação da agricultura empresarial. No plano Safra 2020/2021, os recursos disponibilizados pelo



governo para agricultura empresarial chegaram a R\$ 236,3 bilhões e, desse montante R\$ 179,3 bilhões para custeio, industrialização e comercialização e R\$ 56,9 bilhões para investimento. A agricultura camponesa sempre foi deixada à margem da política pública de crédito agrícola para custear a produção de alimentos, e a primeira linha de crédito para esse segmento veio somente a partir da década de 1990, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP).

Os dados apresentados em 2006, pelo extinto Ministério Desenvolvimento Agrário (MDA) demonstraram toda a pujança da agricultura camponesa e sua responsabilidade na produção e no abastecimento de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 50% em aves, 59% em suínos e 58% no leite. A agricultura camponesa, além de responder por 70% dos alimentos que vão diariamente para as mesas dos brasileiros, ainda é responsável por gerar sete em cada 10 empregos no meio rural (SARAIVA et al. 2013). Já no plano Safra 2020/2021 o volume para o financiamento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi de R\$ 33 bilhões.

Embora nos últimos 15 anos tenha ocorrido avanço no volume aportado de recursos, bem como a criação de novas linhas de créditos do PRONAF, contudo, o número de contratos de créditos liberados para custeio não foi expressivo, porque muitos camponeses continuam tendo dificuldades para expedição de documentos para cumprir a burocracia, a exemplo é a DAP ao PRONAF, comprovante primordial para liberação do crédito bancário. Nesse sentido, a produção de alimentos basicamente é custeada pelos próprios camponeses, uma vez que se encontram excluídos das linhas de créditos mediante tamanha burocracia bancária.

Conterato (2018), no artigo *A galinha dos ovos de ouro não pode morrer: viva a agricultura familiar produtora de alimentos!*, fez uma importante análise das consequências que a falta de financiamento público pode acarretar no desabastecimento alimentar no Brasil, e o imenso dispêndio de recursos público para financiar o que ele denomina de custeio da “sojicização”. Para ele, o Estado tem se preocupado em produzir superávits, a partir das exportações das *commodities* e, assim, tem marginalizado o cultivo de gêneros alimentícios de primeira necessidade, pois a falta de incentivo do poder público acaba desestimulando o cultivo de alimentos.

No plano safra 2019/2020 houve um retrocesso aprofundado pelo próprio governo que extinguiu a heterogeneidade creditária que havia entre a agricultura camponesa (PRONAF) e a agricultura empresarial, pois concentrou em uma única conta os recursos para empréstimos. A explicação dada pela ministra da agricultura, Tereza Cristina, para essa ação é de que “não existem duas agriculturas no Brasil”. No entanto, ao tomar essa decisão, a Ministra empurrou

muitos camponeses para a exclusão permanente do acesso ao financiamento bancário, pela simples extinção do PRONAF. Já o montante de recursos para o financiamento do agronegócio saltou de 300 milhões para mais de 225 bilhões de reais em comparação com o primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro. Dessa maneira, o governo Bolsonaro tem demonstrado desprezo no que tange a produção de alimentos e dada importância para custear a produção do agronegócio. Porém, ao colocar a produção de alimentos à margem das políticas públicas de financiamento, no ano de 2020 ocorreu um aumento nos preços de alimentos básicos que compõem a dieta alimentar, como arroz e feijão.

Em meio à pandemia mundial da Covid – 19, em abril de 2020, o governo federal, pressionado pelos movimentos sociais do campo, promulgou a Medida Provisória n.º 957, de 24 de abril de 2020, que abria crédito extraordinário de 500 milhões para o Ministério da Cidadania para aquisição de alimentos dos camponeses por meio do PAA. Os alimentos deveriam ser adquiridos por meio das organizações jurídicas e distribuídos para a população em situação de insegurança alimentar através da rede socioassistencial. O orçamento extraordinário aprovado pela MP n.º 957/2020 não foi utilizado para aquisição de alimentos e as duas partes foram penalizadas, de um lado os camponeses não comercializaram os alimentos produzidos e, do outro lado, a população carente não teve acesso aos produtos. Ao não executar esse programa, o governo de Bolsonaro sinaliza, mais uma vez, o pouco apreço aos camponeses e a produção de alimentos.

Já em decorrência dos efeitos de isolamento provocado pela Covid – 19, o Legislativo Federal aprovou, por meio da Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020, a concessão de 600 reais para trabalhadores informais ou de baixa renda. A extensão do auxílio emergencial para pequenos agricultores foi proposta pelo Projeto de Lei n.º 735, de 18 de março de 2020, e aprovado pelo Legislativo. No entanto, o governo Bolsonaro vetou a “Lei Assis Carvalho”, que visava mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19 que tem atingido os camponeses.

A existência do campesinato tem garantido a soberania alimentar e a produção de alimentos, pois segundo Marschner (2009, p. 79), “a agricultura familiar e camponesa tem uma grande função social, que é a autonomia de produzir alimento, restabelecer a biodiversidade”.

A vitalidade da agricultura camponesa na produção de alimentos foi novamente confirmada na publicação do último censo agropecuário (IBGE, 2017), uma vez que 59,4% da horticultura, 69,6% da mandioca, 64,2% de leite, 53,7% de banana, 41,8% de feijão preto, 34,4% de feijão fradinho, 36% de frangos, 34,5% do plantel de suínos, entre outros, são produzidos em estabelecimentos agropecuários abaixo de 50 hectares.

No entanto, o censo, trouxe dados preocupantes em relação ao número de estabelecimentos que declararam utilizar agrotóxicos no processo produtivo: passou de 27% para 33,1%, em comparação com o último censo. O aumento no uso de agrotóxicos tem sido verificado em todas as regiões brasileiras, mas na região Centro-Oeste o crescimento foi de 13%. A quantidade de agrotóxicos usados no Brasil já vinha apresentando crescimento, dado que nos anos de 1972 a 1998, o avanço foi de 4,3 vezes, saltando de 28.043 toneladas para 121.100 toneladas ao ano (FARIA, FASSA e FACCHINI 2007). O estudo apontou também que no intervalo de 26 anos, o número de pessoas contaminadas, pelo uso excessivo dos agrotóxicos chegou a 70 mil casos notificados por intoxicações agudas e crônicas que evoluem para óbito (FARIA, FASSA e FACCHINI, 2007).

O aumento na quantidade de agrotóxicos pulverizados nas lavouras chega até os consumidores por meio da contaminação dos alimentos com resíduos químicos. Para Andrioli (2012), o cultivo da soja, em 2002, já consumia cerca de 25% dos agrotóxicos comercializados no Brasil e a tendência era de aumento com a introdução de outras culturas transgênicas.

Segundo Bombardi (2011), em 2010, o cultivo da soja absorvia 47,1% de todos os agrotóxicos vendidos no país, enquanto as demais lavouras temporárias como milho, cana e algodão somadas não utilizam a metade do que a cultura da soja usava em veneno em seu ciclo. Em um mesmo entendimento, Carneiro *et al.* (2011) constatou que o aumento nas pulverizações de agrotóxicos em lavouras de soja transgênica tem estimulado o consumo de veneno e a variação no período de 2004 a 2008 foi de 31,2%. Outro dado apontado por Carneiro *et al.* (2011) assinala que o crescimento no consumo de agrotóxicos não ficou restrito exclusivamente às pulverizações de lavouras transgênicas de soja, uma vez que a expansão no consumo de agrotóxicos também foi observada em outras culturas como milho e algodão. Os dados apresentados pelo IBGE e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDAG) demonstrou que, em 2009, o acréscimo das vendas foi de 44,6%, enquanto o aumento da área plantada foi 4,59%.

Já o estudo de Pignati *et al.* (2017) apontou que a utilização de agrotóxicos no Brasil tem aumentado ano após ano e o cultivo da soja transgênica tem respondido por 63% de todo o veneno consumido no país. Já a cultura do fumo, por sua vez, é a que mais tem recebido aplicação em litros por hectare em seu ciclo vegetativo de cultivo. O consumo de agrotóxicos no Brasil, em 2005, estava em sete quilos por hectares e, em 2011, a média de uso por hectare já ultrapassava 10 quilos (BOMBARDI, 2011). O aumento no consumo de veneno no país tem vindo de forma crescente e diversos cientistas afirmam que a implementação de novas cultivares transgênicas no mercado brasileiro tem estimulado o consumo de agrotóxicos.

Em 2010, o Programa de Avaliação de Resíduos de Agrotóxicos (PARA) mostrou que “um terço dos alimentos consumidos cotidianamente pelos brasileiros está contaminado pelos agrotóxicos, segundo análise de amostras coletadas em todas as 26 Unidades Federadas do Brasil” (ABRASCO, 2012, p. 23). O estudo avaliou 2488 amostras, nas quais 63% apresentaram contaminação por agrotóxicos e, desse percentual, 28% continham princípios ativos acima dos índices permitidos ou uso do produto para a cultura da qual não havia recomendação técnica de sua utilização. Já 35% das amostras apresentaram contaminação por agrotóxicos dentro dos limites permitidos.

O PARA identificou também, nesse mesmo estudo, que 819 amostras analisadas apresentaram ingredientes ativos não autorizados pela legislação brasileira e, desse total, 206 continham resíduos de agrotóxicos que seu uso ainda não estava liberado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) ou em processo de reavaliação de sua classificação toxicológica. Além disso, 32 amostras continham resíduos tóxicos que foram banidos do Brasil ou que não possuem registro nos órgãos competentes. A avaliação realizada pelo PARA apontou que alimentos consumidos diariamente estavam contaminados com resíduos de agrotóxicos acima do permitido e constatou também a presença de químicos com uso não autorizado no Brasil.

A última pesquisa de avaliação do PARA, realizada entre 2017 e 2018, constatou que 23% das amostras continham agrotóxicos que são proibidos no país ou apresentaram índices elevados de resíduo acima do permitido. O pimentão foi o alimento que apresentou mais resíduo de agrotóxicos, pois de cada 10 exemplares, oito estavam contaminados com veneno. O arroz, principal ingrediente da dieta alimentar dos brasileiros, apresentou em 33% das amostras analisadas a presença de resíduos de agrotóxicos, e o principal princípio ativo encontrado foi o glifosato.

O cenário de consumo de agrotóxico no Brasil tem se agravado com medidas que estão tramitando no Legislativo Federal e outras propostas do próprio governo. Com a vitória na eleição de 2018, o presidente Bolsonaro tem trabalhado em conjunto com setores ligados ao agronegócio para desburocratizar e flexibilizar a legislação e as normas sanitárias, bem como o rito para registros de novos agrotóxicos, sem a necessidade deles passarem por testes. Por exemplo, no primeiro ano do governo Bolsonaro já ocorreram o registro e a liberação de mais 300 novos agrotóxicos e muitos têm o uso proibido em países pertencentes à União Europeia.

Outra proposta em tramitação é o Projeto de Lei (PL) que isenta de impostos os agrotóxicos. Se o PL de isenção for aprovado, possivelmente, implicará ainda mais no aumento do consumo de agrotóxicos. De acordo com Carneiro *et al* (2011), a partir de números

apresentados pelo SINDAG e IBGE, em 2009 as vendas de agrotóxicos cresceram 10 vezes mais em relação ao tamanho da área plantada. Os autores ainda citam que os agrotóxicos contrabandeados dos países vizinhos de forma ilícita não estão contabilizados nessa estatística, o que indica que o uso pode ser ainda maior. Parte desses agroquímicos que entram no Brasil ilegalmente são utilizados em culturas que não têm recomendação agrônômica para esse fim ou são produtos que não possuem registro na ANVISA, e o mais grave é que parte desses venenos contrabandeados tem seu uso proibido em diversos países.

O contrabando de produtos ilícitos dos países vizinhos é uma prática rotineira nos municípios fronteiriços, ainda mais com um sistema frágil de controle das fronteiras. Para Esselin, Oliveira e Oliveira (2012, p. 134):

Atualmente os pesticidas, sobretudo os organoclorados embora tenham seus usos proibidos e em vários outros países, continuam sendo empregados no Paraguai e no próprio Brasil (especialmente nos Estados fronteiriços de Mato Grosso do Sul e do Paraná) através do contrabando. Os pesticidas cujo princípio ativo atua por mais tempo contamina o solo, mas leva grande vantagem sobre os demais, pela sua eficiência no combate a pragas e doenças que atacam os cultivos e por esses razões são extremamente utilizados pelos produtores dessas regiões. Além de mais eficientes esses produtos são muitos mais baratos que aqueles que têm o seu uso autorizado pelas autoridades sanitárias, como no Paraguai os produtos não encontram resistências continuam utilizando-os e os comerciantes fronteiriços os contrabandeam sem qualquer controle de comercialização e muito menos da maneira como são utilizados.

A prova dessa fragilidade no controle das fronteiras ocorreu com o contrabando de sementes de soja transgênica pela Argentina e depois cultivadas no estado do Rio Grande do Sul (ANDRIOLI, 2018). As sementes geneticamente modificadas que foram contrabandeadas eram proibidas no Brasil pela lei de biossegurança. A introdução de sementes sem autorização oficial fez com que as empresas ligadas ao setor dos agroquímicos intensificassem o *lobby* para que a legislação brasileira de biossegurança fosse flexibilizada ou abrandada e, em 2005, foi autorizado o plantio de organismo geneticamente modificado, com a publicação da Lei n.º 11.092 de 12 de janeiro de 2005. O primeiro passo dado pelo governo brasileiro antes da criação da lei foi a edição da MP n.º 131, de 25 de setembro de 2003, que estabeleceu normas para plantio e comercialização da soja transgênica.

As sementes transgênicas demandam uso intensivo de insumos como fertilizantes e de agrotóxicos e, no final de cada ciclo, a semente que era selecionada para servir de muda para a próxima safra, com a introdução das sementes transgênicas e híbridas não é recomendável. No

caso das sementes híbridas, ocorre segregação que reduz a produtividade. As sementes transgênicas e híbridas tiram dos agricultores a autonomia e os fazem dependentes.

Machado e Machado Filho (2014, p. 59) relatam que a segunda fase da revolução verde está em curso, com a apropriação das sementes: “quem controla as sementes controla todo o sistema alimentar”. O processo de melhoramento laboratorial das sementes para aumentar a produtividade tem eliminado as sementes crioulas que possuem resistência natural e, desse modo, as sementes que foram expostas aos processos de melhoramento ficaram altamente dependentes de insumos externos para produzir. A revolução verde no século XXI é a privatização do conhecimento com a cobrança de *royalties* sobre a comercialização de sementes e dos agroquímicos (PERREZ-CASSARINO, 2012).

De acordo com Machado e Machado Filho (2014), a agricultura convencional brasileira importa 60% dos fertilizantes que são utilizados nas lavouras e 100% dos agrotóxicos que são aplicados nos ciclos produtivos das plantas, uma vez que são importados e envazados pelas multinacionais de capital estrangeiro no Brasil como a *Bayer, Syngenta, Dupont, Basf, Dow Chemical*, entre outras.

Nesse sentido, o desdobramento da revolução verde tem imprimido dentro do sistema produtivo um afunilamento do modelo tecnológico, pois as próprias corporações que produzem a tecnologia são as mesmas que controlam o sistema agroalimentar. A mão invisível da concorrência apregoada no mundo globalizado não é tão invisível assim, pois segundo Bombardi (2012), 75% das vendas de agrotóxicos no Brasil são efetuadas por 10 corporações transnacionais de capital estrangeiro como a *Syngenta, Monsanto, Dow, Bayer e Basf*.

O processo de globalização do sistema econômico tem deteriorado a autonomia local de produção, e está impondo uma nova ordem nos sistemas produtivos onde a produção passa a ser conectada com o global. A pergunta que devemos fazer – como garantir uma alimentação com qualidade nutricional e livre de resíduos de veneno, e que toda população possa ter acesso, se o Brasil tornou-se um dos maiores consumidores de agrotóxicos? Os movimentos sociais têm apontado a agroecologia como a única saída para esse impasse do envenenamento da comida.

No Brasil, a produção sob os princípios da agroecologia massificou depois da realização do primeiro Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa (EBAA), em 1981, em Curitiba – PR. Após a realização desse encontro, diversos grupos espalhados pelo Brasil disseminaram as técnicas da agroecologia.

Os movimentos sociais do campo, como MST e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) têm estimulado a produção de alimentos sem a utilização de agrotóxicos,

sementes transgênicas e fertilizantes sintéticos e que utilize o conhecimento tradicional e as sementes crioulas. Para esses movimentos sociais, a Agroecologia é a matriz tecnológica para a produção de alimentos livres de agroquímicos.

A produção camponesa também está conectada ao sistema capitalista, por meio da circulação dos produtos enquanto mercadorias. O controle da cadeia produtiva alimentar e seu abastecimento está centralizada nas mãos de multinacionais. De um lado, temos observado o aumento de monoculturas e intensificação do uso do pacote tecnológico, imprimido pelo incremento de organismo geneticamente modificado nas sementes, aumento do uso de agrotóxicos e, de outro lado, percebemos a formação de redes de conglomerados alimentares que controlam a distribuição e a comercialização dos alimentos no âmbito local e global.

#### **1.4 Distribuição e comercialização de alimentos**

No mundo contemporâneo, parte do que é produzido tem ido parar no lixo antes mesmo de chegar às mesas dos consumidores. Um percentual desse desperdício é devido às longas distâncias que os alimentos estão percorrendo para chegar aos consumidores. Já a outra parte não é colhida é vira lixo no próprio lugar de produção, pois não atende aos padrões exigidos pelo mercado consumidor, seja pelo tamanho, aparência, forma e sabor. Para Perez-Cassarino (2012), o grande influenciador para a ocorrência do desperdício dos alimentos está ligado ao fato de que o “avanço das grandes redes supermercadistas e seu intenso processo de concentração corporativa levam a um equivalente poder de definição dos padrões de produção e consumo [...]” (PEREZ-CASSARINO, 2012, p.267).

Para os produtos alimentares chegarem à mesa do consumidor, eles seguem um tripé produção-distribuição-comercialização. Mas vale ressaltar que, embora tal processo obedeça a esse tripé, nem todos os produtos chegam aos consumidores, o que significa que uma parte vai parar no lixo ao longo do caminho de distribuição que os alimentos percorrem. Segundo Niederle (2013, p. 4), o relatório da FAO aponta que em “2011 um terço dos alimentos produzidos no mundo para consumo humano é perdido ou desperdiçado, o que representa 1,3 bilhões de toneladas por ano”. Entretanto, os dados da FAO (2014) mostravam que 80% do consumo alimentar vinha da agricultura camponesa.

Se no passado a estruturação do sistema agroalimentar primava pelo propósito de estabelecer sistemas de abastecimento para o mercado interno, na atualidade, o abastecimento está voltado a atender os mercados que pagam mais. Para atender e se incorporar à lógica dos

Impérios agroalimentares, o sistema produtivo não tem seguido a dinâmica local, pois as regras de produção são impostas pela rede técnica corporativa e globalizada, tornando o lugar de produção pouco importante para o Império agroalimentar. Para Perez-Cassarino (2013, p.161), “[...] os lugares de produção locais, apesar de permanecerem existindo, deixam de funcionar a partir de sua própria dinâmica e estrutura social, cultural, econômica e ambiental preexistente”.

A partir do século XX, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, foram formados os sistemas agroalimentares que se internacionalizam, influenciando na produção, na distribuição e no consumo (TRICHES; SCHNEIDER, 2012). Esses sistemas são considerados por Ploeg (2008, p. 112), como impérios alimentares:

O Império é *um conjunto de redes mais ou menos interconectadas*, cada uma das quais orientada para o planejamento e controle de grandes segmentos da sociedade. Uma das características centrais do Império é que ele estrutura e reestrutura cada vez mais as práticas concretas nestes segmentos. Através do controle sobre os mecanismos de acesso, o Império torna cada vez menos possível reproduzir práticas (e as unidades diretamente envolvidas) que estejam fora de sua esfera. Tudo se subjugava a ele – ou seja, a lógica introduzida pelo Império penetra e reina quase por toda a parte (PLOEG 2008, p. 112, grifo do autor).

Os impérios alimentares controlam a produção de modo que a agricultura está ficando subordinada à indústria, que controla todo o processo a partir de sua amplitude de massificação nos pontos de vendas.

Esses impérios têm alterado o sistema produtivo, modificam o mercado, mudam/controlam a rede sociotécnica e desconstrói os hábitos alimentares locais e, com isso, nos carrega a uma pasteurização alimentar.

No Brasil, de acordo com Oliveira (2011), na década de 1980, foram produzidas diversas campanhas publicitárias e até se utilizando de discursos de médicos renomados para colocar o uso da “banha de porco” como vilão na preparação de alimentos, pois a tática da indústria alimentícia era massificar e popularizar o uso do óleo de soja na elaboração de alimentos e substituição da banha de porco:

Boa parte da população brasileira cozinhava seus alimentos em gordura animal (principalmente de suínos) ou em óleos e gorduras derivados de produtos vegetais (algodão, amendoim, coco etc.). Entretanto a partir da década de 80, o óleo de soja tornou-se o produto básico na preparação da alimentação dos brasileiros. Até campanhas publicitárias e “médicas” foram feitas ressaltando seu valor em relação aos demais produtos do gênero. Essa mudança no costume alimentar da população foi feito visando ampliar o mercado interno do óleo de soja [...] (OLIVEIRA, 2011, p. 469).



As campanhas publicitárias da indústria alimentícia têm o objetivo de introduzir um modelo que privilegia a *mcdonaldização* no hábito alimentar local. A massificação das propagandas com a introdução das redes globalizadas de *fast food* (comidas rápidas) acabaram promovendo uma erosão da cultura alimentar de cada localidade e impondo um padrão ou modo alimentar único, independente do lugar que o indivíduo esteja. A base alimentar de 90% da população mundial é centrada em 15 espécies de plantas e em oito espécies de animais, e a principal fonte de calorias dos humanos são extraídas do arroz, trigo e milho (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Recentemente Abramovay (2020) publicou o artigo *Não se engane: a variedade das prateleiras de supermercado é pura monotonia*. Ele afirma que a base alimentar mundial para mais de quatro bilhões de pessoas é exclusivamente no tripé alimentar de três produtos básicos: arroz, trigo e milho, ainda que haja mais de 7.039 plantas catalogadas como comestíveis no mundo. Abramovay (2020) aponta que “O xis da questão é a ampliação do ultraprocessoamento alimentar, que se apoia em matérias-primas básicas e pouco variadas e, ao mesmo tempo, numa engenharia de alimentos cada vez mais poderosa”. A sociedade capitalista está oferecendo cada vez mais os produtos ultraprocessoados que tem acarretado problemas graves para a saúde pública, como a obesidade.

Os casos de obesidade têm atingido cerca de 1,9 bilhões de adultos e 41 milhões de crianças e a alimentação de má qualidade é um dos vetores para essa epidemia do século XXI (PREISS; SCHNEIDER, 2020). Os alimentos calóricos e o sedentarismo são alguns dos motivos dessa escalada pandêmica que não é exclusividade do Brasil, mais sim de ordem global. No país, os dados do Ministério da Saúde apontam que mais de 50% da população está acima do peso ou com sobrepeso e a qualidade da alimentação é um dos possíveis condicionantes para o problema.

O consumo de carne tem sido colocado pela indústria alimentícia como o novo padrão alimentar e a indústria alimentícia tem se utilizado de todos os aportes tecnológicos da engenharia de alimento, para processar, conservar e proporcionar maior prazo na prateleira e, assim, os alimentos processados poderão ser comercializados em distintas partes do planeta. A padronização dos alimentos efetuada pela engenharia de alimento desterritorializa a produção, pois quem compra a comida não conhece o lugar, o modo que foi produzido, a produção se torna desconectada entre quem produz e quem consome.

O desenvolvimento dos impérios agroalimentares desvinculou os produtores e produtos de seus consumidores com o estabelecimento das cadeias longas de comercialização. Todavia, é preciso fomentar e construir sistemas de abastecimento agroalimentares com a aproximação

de produtores e de consumidores nos circuitos curtos de comercialização. As cadeias curtas, além oportunizarem aos consumidores alimentos frescos e preços justos, favorecem o agricultor na melhoria da renda.

De acordo com Wilkinson (2008), a globalização nas relações econômicas produziu mercados agroalimentares rígidos, os quais tem incluído novos parâmetros de produção, distribuição e comercialização e, dessa maneira, acarreta a exclusão dos camponeses pelas assimetrias que o sistema agroalimentar impõe.

Os setores de distribuição são concentrados em grandes redes de supermercados na comercialização de alimentos. Segundo Perez-Cassarino (2012), as 100 maiores empresas ligadas à comercialização no varejo controlam 35% das vendas no mundo todo, e essa concentração não interfere somente nos preços dos produtos, atinge do mesmo modo a diversidade dos produtos que passam a ser geralmente pertencentes àquele ou àquela rede de distribuição.

Para Perez-Cassarino (2012), nos últimos anos, as redes supermercadistas em nível mundial como *Carrefour e Walmart* vêm ampliando sua atuação em vendas na América Latina. Para o autor, no período de abertura do mercado brasileiro para redes supermercadistas globalizadas, na década 1990, a fatia do mercado varejo era de 18,5% e, em 2005, já representava 38%.

A incursão de redes atacadistas, como as citadas, *Carrefour e Walmart* no mercado agroalimentar a partir da globalização das economias têm normatizados regras cada vez mais intransponíveis para os camponeses e os circuitos curtos de comercialização são o caminho alternativo.

### **1.5 O debate dos circuitos de comercialização de alimentos**

A produção acadêmica sobre sistemas agroalimentares alternativos (SAA) é extensa, e sua abordagem e entendimento conceitual variam entre os países. De modo geral, o enfoque conceitual presume a autonomia dos agricultores nos canais de comercialização, a agregação de valor nos produtos produzidos, estabelecimento de laços de confiança entre produtores e consumidores, entre outros. Os SAA envolvem a valorização do território, bem como o estabelecimento de selo de garantia de origem dos produtos.

Para Darolt, Lamine e Brandenburg (2013, p. 9), “não há uma definição oficial para circuitos curtos (CC), mas o conceito aponta para uma proximidade entre produtores e

consumidores. [...] Devem envolver nos circuitos de distribuição, no máximo, um intermediário entre produtor e consumidor”. No circuito curto de comercialização, o número de transações financeiras é quase que nula, uma vez que o número de atravessadores é inexistente e, conseqüentemente, o produtor poderá vender o produto com preços mais justos porque ele é quem produz.

Chaffotte e Chiffolleau (2007) apontam que as vendas diretas e vendas indiretas são compreendidas como circuitos curtos de comercialização. A primeira tem o envolvimento direto do produtor e do consumidor, sem a participação de intermediários e, como exemplo de vendas direta, citamos a comercialização em propriedades, feiras e mercados institucionais. Já as vendas indiretas nos circuitos curtos de comercialização ocorrem por organização associativa ou cooperativa nas quais o produtor é associado ou cooperado. Na França, a distância percorrida entre quem produz e quem consome o alimento é um dos elementos que caracteriza o circuito de comercialização, dado que até 50 quilômetros é considerado circuito, quando envolve até uma transação comercial.

No Brasil, estudos de Triches (2010) e Silva (2015) apontaram que a promulgação da Lei n.º 11.947/2009 deram autonomia e seguridade à agricultura camponesa na comercialização dos alimentos nos mercados institucionais, pois ameniza a atuação dos atravessadores no momento de realizar a venda dos produtos e, assim, consideram esse mercado como circuitos curtos de comercialização.

Renting *et al.* (2003) divide os circuitos de comercialização de alimentos em três grupos: face a face, de proximidade e espacialmente estendido. No primeiro, circuito o próprio camponês realiza todas as transações comerciais e não há intermediário para efetuar as vendas (atravessadores). O segundo é executado a partir de feiras livres, mercados regionais, eventos e mercados institucionais (PAA, PNAE) e podem ser executados pelo próprio camponês ou por organização representativa, como associações e cooperativas. E, por último, o terceiro circuito é aquele de produtos que possuem certificação, denominação de origem e podem ser comercializados em lojas especializadas ou mercados.

No Brasil, os CCC, tem se massificado na comercialização de alimentos orgânicos, uma vez que os próprios agricultores assumem as vendas dos seus produtos nas feiras livres ou em entregas de cestas de alimentos diretamente aos consumidores. A prática do CCC se torna virtuosa na medida que agricultor e consumidor estabelecem uma relação de confiança entre quem produz e quem consome. Silva (2015, p. 48) estava estudando as relações de comercialização de produtos agroecológicos na cidade Florianópolis e constatou que “os CCC são dinâmicas de comercialização importantes para o estabelecimento da agricultura orgânica

não somente com o objetivo de resgatar a relação com o consumidor, mas também, para uma forma mais justa de mercado”.

Na concepção de Sonnino e Marsden (2005), os circuitos de comercialização são vistos sob dois aspectos: circuitos curtos de comercialização alternativos (CCCA) e circuitos curtos de comercialização convencionais (CCCC). No CCCA, os agricultores têm certa autonomia com o mercado e a reciprocidade se dá de forma simétrica. Já no CCCC, a autonomia dos camponeses no processo decisório de comercialização é assimétrica e as regras do mercado são inflexíveis.

No entendimento de Marsden (2003), as cadeias curtas de abastecimentos são moldadas pela conexão direta entre quem produz e quem consome e, nessa aproximação, o consumidor tem o privilégio de conhecer a maneira como são cultivados os alimentos e quem a produziu, pois ele passa a saber das singularidades do “lugar” de produção.

Para Retière (2014), a concepção de circuitos curtos no Brasil é conectada à ideia de encurtamento de distância entre produtores e consumidores e as formas alternativas de produzir alimentos. A autora ainda afirma que o termo foi difundido no país pelo movimento agroecologista contra o movimento dos mercados convencionais globalizados que exigem produtos padronizados. Na América do Norte, o SAA tem focado em iniciativa de acesso à alimentação dos consumidores e alimentos de qualidade, segurança alimentar (*food security*). No Reino Unido, o foco está na qualidade sanitária dos alimentos, segurança sanitária (*food safety*), pois nos últimos anos ocorreram revelações de alimentos contaminados produzidos pelos impérios agroalimentares e que colocaram em risco a vida de pessoas. Ainda se discutiu a produção local e alimentos produzidos em sistema de garantia de origem.

Na Europa, especificamente na França, o enfoque se dá na ligação ou na aproximação entre agricultura e gastronomia e a importância da pequena propriedade na produção de alimentos. Para Cruz e Menasche (2011), os circuitos curtos de produção se fortaleceram na Europa a partir da explosão de denúncias que envolviam a contaminação dos alimentos. Essa crise na segurança dos alimentos tem sido uma inquietação muito latente entre os consumidores, porque nos últimos anos diversas notícias vinculadas pela mídia têm demonstrado a contaminação de alimentos ainda em seu processo fabril.

No caso brasileiro, houve ocorrências na contaminação de salgadinhos, bebida láctea (achocolatado), extrato de tomates, entre outros. Em 2017, a Polícia Federal deflagrou a Operação Carne Fraca, por exemplo, que investigou o envolvimento de frigoríficos na adulteração do alimento. O sistema agroalimentar alternativo se opõe a uma lógica de industrialização, circulação e distribuição de alimentos, uma vez que a criação de circuitos

curtos de abastecimento privilegia sistemas agrícolas mais ecológicos e economicamente autônomos. Para Retière (2014), os circuitos curtos de comercialização no Brasil estão intimamente ligados aos que estudam agroecologia, aos que produzem e comercializam nos mais diversos canais de vendas, inclusive as feiras agroecológicas são vistas como principal canal e sinônimo de circuitos curtos de comercialização.

Para Darolt (2012), a primeira organização precursora de comercialização alternativa no Brasil foi a Cooperativa Ecológica Coolmeia, no Rio Grande do Sul que reunia consumidores para aquisição de alimentos agroecológicos. Essa experiência espalhou-se mais tarde para os demais estados da região Sul e depois foi copiada pelo estado do Ceará. Os participantes dessas organizações eram movidos pelo interesse em adquirir alimentos produzidos com princípios da agroecologia e de produtores da região e com preços justo.

Nos estados do Sul do Brasil, a Rede Ecovida de Agroecologia tem articulado grupos produtivos de camponeses, de consumidores e de entidade de assessoria técnica para a promoção das práticas da agroecologia. A Rede Ecovida foi formada em 1998, a partir dos desdobramentos da antiga Rede de Tecnologia Alternativa do Sul do Brasil. A rede é composta por 25 núcleos regionais que incorporam mais de 300 grupos de agricultores nos três estados da região Sul (PEREZ-CASSARINO, 2012). O modelo organizativo da Rede Ecovida criou o Circuito Sul de Comercialização de produtos agroecológicos que visa abastecer todos os integrantes da Rede com os alimentos produzidos pelos participantes dos núcleos (PEREZ-CASSARINO, 2012). A Rede Ecovida tem estimulado a agregação de valores nos alimentos produzidos pelos camponeses com a instalação de agroindústrias e certificação participativa dos alimentos agroecológicos. Os grupos de produtores que participam da Rede Ecovida têm comercializado seus alimentos nos circuitos curto de comercialização, com vendas em feiras agroecológicas, mercados institucionais e entregas de sacolas de alimentos diretamente aos consumidores.

Segundo Sabourin (2011), quanto mais diversificados são os canais de comercialização que os camponeses tiverem acesso, maior será a autonomia deles no momento de realizarem a venda. O baixo número de canais de comercialização nos municípios do Cone Sul tem deixado os camponeses vulneráveis para a atuação dos atravessadores.

O circuito curto de comercialização não está balizado pela proximidade geográfica em que se realizam as transações comerciais, mas pela quantidade de vezes que envolve as transações comerciais na comercialização dos produtos. No estado de São Paulo, principalmente na região metropolitana, o abastecimento dos alimentos via PNAE é realizado

por organizações camponesas de regiões vizinhas, uma vez que a demanda local é muito maior que a oferta de produto (FORNAZIER, 2014).

### **1.6 Soberania Alimentar e a construção das cadeias curtas**

Em 1974, aconteceu em Roma a primeira Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, e o centro das discussões envolveu a produção de alimento e o combate à fome. Ao final desse evento, ficou evidente que a fome era sistêmica e estava presente em todos os países, inclusive naqueles considerados de primeiro mundo.

Transcorridos 18 anos da realização da primeira Conferência, em 1992, surgiu La Via Campesina em evento paralelo à realização da segunda Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). La Via Campesina é uma organização internacional que congrega 182 entidades de 81 países entre movimentos sociais do campo e da cidade. As organizações brasileiras que compõem esse movimento internacional são elas: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Pastoral da Juventude Rural (PJR), Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) e Movimento Nacional pela Soberania Popular frente a Mineração (MAM).

Na Conferência de 1992 foi cunhado o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (VINHA; SCHIAVINATTO 2015; XAVIER *et al.* 2018). De acordo com Vinha e Schiavinatto (2015, p. 186), as agências estatais presentes na conferência pensavam que “[...] o problema da fome global não é uma questão restrita à disponibilidade de alimentos, mas derivada das condições de pobreza de grande parte da população”. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional pensado pelo Estado traz o entendimento que ele tem que garantir o acesso aos alimentos, pois não questiona a origem do alimento.

No evento paralelo à Conferência de 1992, La Via Campesina discutiu que a causa da fome no mundo é em decorrência das políticas neoliberais impostas pelos organismos internacionais como a Organização Mundial Comércio e o Banco Mundial, ambos órgãos parceiros da FAO. No entendimento dos movimentos sociais que compõem a La Via Campesina, a Segurança Alimentar é uma proposta de lógica neoliberal, uma vez que coloca os países sempre na dependência de alimentos advindos de outros locais. Já o termo de Soberania

Alimentar nasceu em contraponto ao termo de Segurança Alimentar, proposto pela FAO. Na visão das organizações sociais a Soberania Alimentar está para além da questão alimentar, pois perpassa pelo controle dos sistemas produtivos, defesa dos territórios, proteção das águas, das sementes e comercialização. Em alguns países a Soberania Alimentar é um marco político para formular políticas públicas e foi incorporado em artigos constitucionais como, por exemplo, no Equador, em 2008.

Para Vinha e Schiavinatto (2015), a La Via Campesina defende uma Soberania Alimentar livre do controle e do poder dos Impérios agroalimentares. As autoras expõem que a segurança alimentar tem sido apresentada pelas agências estatais é concebida “como política compensatória que garante parcialmente alimentos industrializados para as populações pobres [...]” (2015, p.187). Vinha e Schiavinatto ainda assinalam que a La Via Campesina tem encapados ações em nível mundial com “luta à favor dos direitos dos povos de uso da terra, dos territórios, da água, de controle das sementes e da biodiversidade, sendo a reforma agrária uma política defendida como prioridade para a Via Campesina” (2015, p.187).

A luta contra o capital representado pelo agronegócio não é exclusividade de um país ou de âmbito local, uma vez que os movimentos sociais têm ampliado a luta a nível global. Exemplo disso é a formação do Movimento Internacional La Via Campesina “La Soberanía alimentaria significa solidaridad, no competición; también la construcción de un mundo más justo desde abajo hacia arriba<sup>33</sup>” (EUROPEAN COORDINATION VIA CAMPESINA, 2018).

Nessa perspectiva, La Via Campesina propõe o entendimento de Soberania Alimentar a partir de uma visão multidimensional, alicerçada na defesa dos seguintes princípios: alimentar, energética, genética, hídrica e do território, pois na concepção da organização todos esses conceitos são interdependentes/interligados. Essa organização de articulação global congrega a luta por soberania alimentar por diversos segmentos classistas:

La Soberanía Alimentaria comprende movimientos que trabajan por la agroecología y las semillas campesinas, la justicia climática y medioambiental, los derechos de las personas campesinas, la reforma agraria y la dignidad y los derechos de las personas migrantes y de las trabajadoras y los trabajadores asalariadas/os, pescadoras y pescadores y demás<sup>34</sup>. (EUROPEAN COORDINATION VIA CAMPESINA 2018, p.12).

<sup>33</sup> Soberania Alimentar significa solidariedade, não competição; também a construção de um mundo mais justo de baixo para cima (tradução nossa).

<sup>34</sup> A Soberania Alimentar inclui movimentos que trabalham pela Agroecologia e sementes camponesas, justiça climática e ambiental, direitos dos camponeses, reforma agrária e dignidade e direitos dos migrantes e trabalhadoras assalariadas/trabalhadores assalariados, pescadoras e pescadores e outros (tradução nossa).

No entendimento, de Xavier *et al.* (2018), os movimentos sociais são os protagonistas do debate que envolve a temática de Soberania Alimentar, e estão lutando contra a monopolização das sementes, terra, água e território. Para Fabrini (2017), a Soberania Alimentar é uma proposta construída pelos movimentos sociais que visa a autossuficiência alimentar de um país e de seu povo. Para esse autor, a soberania alimentar não é somente ter a produção de alimento, mas consumir alimentos que oferecem qualidade nutricional e que todos possam ter acesso a eles.

Similarmente, Machado e Machado Filho (2014) afirmam que:

A soberania alimentar é a capacidade que um país tem de alimentar a sua população com produtos provenientes de sua agricultura - animal - vegetal - importando apenas um ou outro alimento que, mais por razões culturais que agrícolas, não são produzidos. (MACHADO E MACHADO FILHO 2014, p.85).

A Soberania Alimentar envolve os princípios da agroecologia na produção de alimentos na qual trabalha com o fortalecimento dos laços interativos presentes nos agroecossistemas. A agroecologia tem o princípio primordial na ciclagem e interações dos ecossistemas a partir dos Inputs internos e a agricultura industrial tem seu abastecimento nutrido de Inputs externos e, assim, se torna insustentável. Para Altieri (2010), a aplicação dos conceitos de agroecologia pelos movimentos sociais tem demonstrado melhoria na conservação do solo e da água, bem como a preservação dos recursos naturais e da agrobiodiversidade.

Os camponeses são os guardiões da biodiversidade e das variedades de sementes e plantas. A manutenção dessa agrobiodiversidade nas mãos dos camponeses tem garantido a soberania alimentar do mundo milenarmente. La Via Campesina, no entendimento de Altieri (2010), tem advogado para a produção de alimentos mais saudáveis com práticas agrícolas que respeitem o meio ambiente e o controle das cadeias de abastecimento pelos produtores. O autor assinala que a soberania alimentar enfoca na autonomia local de seus sistemas produtivos, na ampliação dos mercados locais, bem como nos ciclos locais de produção-consumo, na soberania energética e tecnológica e no fortalecimento das redes de cooperação entre os agricultores.

O movimento de agroecologistas que surgiu no Brasil, na década de 1980, a partir da Agricultura Alternativa, tem pautado uma produção de alimentos livre de agrotóxicos e de cadeias curtas de abastecimento agroalimentar e comercialização. O movimento agroecológico tem defendido que além de produzir alimentos em sistemas produtivos sem uso de agroquímicos, que esses cultivos estejam em consonância com a cultura alimentar local e a comercialização seja feita diretamente entre produtores e consumidores.



Para Xavier *et al.* (2018), a discussão em torno da temática Soberania Alimentar tem ganhado eco e seu fortalecimento está na ampliação do território da agricultura camponesa. Nesse sentido, Fabrini (2017) ressalta que a soberania alimentar não é exclusividade da agricultura camponesa “embora ela se constitua como pilar central”. Para ele, a reforma agrária é necessária porque a pequena propriedade tem sido o bastião na eficiência produtiva de alimentos.

O projeto nacional implícito na reforma agrária está na capacidade e na eficiência dos camponeses de produzir alimentos e matérias-primas, necessárias para alavancar o desenvolvimento da nação. A realização da reforma agrária se justifica como parte de um projeto de desenvolvimento nacional e não somente como parte de um projeto camponês ou para resolver conflitos agrários. Portanto, a nação precisa da reforma agrária. (FABRINI, 2017, p. 62).

Para os movimentos sociais, defender e garantir que mais terras sejam revertidas para a reforma agrária é também assegurar a soberania alimentar. Dessa forma, a pequena propriedade tem sido o bastião na produção de alimentos.

No Brasil, os movimentos sociais do campo têm realizado ações para debater com a sociedade os malefícios da implementação do modelo de monocultura imposto pelo agronegócio, que tem ocasionado o agravamento no abastecimento alimentar. Diante disso, desde 2001 se constituiu uma frente política que congregou diversos movimentos sociais do campo e organizações não governamentais na defesa da luta pela terra, da reforma agrária e Agroecologia.

Sendo assim, a unificação dos movimentos instituiu a criação da Jornada de Agroecologia, que é realizada todos os anos em municípios paranaenses como maneira de denunciar os efeitos do agronegócio. A Jornada de Agroecologia tornou-se um importante espaço para esse fim. Em 2007, a sexta edição foi realizada em Cascavel, no Paraná e trouxe para o centro do debate “a Soberania Alimentar, Soberania Energética e os Agrocombustíveis”. Nessa Jornada, foi debatido que destinar enorme extensões de terras para o cultivo de grãos, de eucaliptos, de pinus e cana-de-açúcar para serem utilizados na produção de energia e de biocombustíveis, é um modelo que “ameaça hipotecar definitivamente as premissas da soberania alimentar” (MORENO, 2007 p.10).

A preocupação dos movimentos da La Via Campesina está relacionada à soberania do território, em defender que essas terras não cheguem nas mãos do capital monopolista e sobretudo, de grupos empresariais estrangeiros, pois transferir terras a estrangeiros por meio da desnacionalização é colocar em risco a soberania alimentar e territorial de um país, uma vez

que essas terras nas mãos de estrangeiros poderão ser utilizadas para outros fins produtivos e não para a produção de alimentos.

Em relação à proposta construída pelos movimentos sociais sobre a Soberania Alimentar, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) apresentou um plano estratégico de desenvolvimento do campo a partir de cinco grandes eixos temáticos. A proposta do MPA é chamada de Plano Camponês:

Campepinato e história: afirmação dos camponeses e dos povos originários e tradicionais como a base do desenvolvimento do campo.

Soberania: biodiversidade, hídrica, mineral, energética, alimentar e territorial.

Terra e Território: reforma agrária, ocupação popular do território e projeto demográfico, cultura, educação, saúde e comunicação.

Nova base produtiva: agroecologia camponesa e abastecimento popular, cooperação, agroindústria e nova ciência e tecnologia.

Nova geração camponesa e feminismo camponês e popular: a construção de uma nova geração camponesa com base no acesso à Terra e o Território, agroecologia camponesa e abastecimento popular, bem como pelo desenvolvimento de novas relações sociais que superem o capitalismo e o patriarcado (MPA-BRASIL, 2020).

O Plano Camponês tem a intenção de promover autonomia a partir da integralidade dos diversos ecossistemas que juntos formam um agroecossistema complexo e que garante a unidade produtiva, a soberania alimentar, energética, genética, hídrica e territorial.

No capítulo seguinte será abordada a concepção do Estado e a promoção das políticas públicas em especial àquelas voltadas para os camponeses.

## CAPÍTULO 2

### O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DA AGRICULTURA CAMPONESA

Neste capítulo, objetiva-se tecer algumas considerações acerca da concepção do Estado como promotor de políticas públicas, ou seja, analisar como ele se faz presente na agricultura camponesa a partir de políticas públicas. Inicialmente, trataremos sobre a origem do Estado Moderno, as concepções de Estado, seu papel na elaboração e implementação de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para os camponeses. O PNAE é uma política pública instituída em lei e de abrangência nacional, no entanto, a execução nos estados e municípios pode ser realizada nas modalidades: centralizada, escolarizada, semi descentralizada e terceirizada. Dessa maneira, o Estado estabelece as normas e diretrizes dos atendidos pelo Programa (alunos) e dos participantes (agricultores) que poderão comercializar os gêneros alimentícios.

O Estado elabora as políticas públicas e a sua implementação tem sido disputada por classes que representam modelos de desenvolvimento díspares. Para tanto, no meio rural brasileiro, há duas classes sociais que disputam a efetivação de políticas públicas: uma representada pelos capitalistas do agronegócio latifundiário e a outra são os camponeses.

A construção do espaço social dos camponeses está ligada às suas lutas e resistências, alcançadas em diferentes momentos históricos (FABRINI, 2007). A participação e organização dos camponeses nos movimentos sociais permitiu que eles obtivessem muitas conquistas e isso tem sido também a forma mais eficiente de resistência no campo. Fabrini (2007) aponta que os movimentos sociais não são a única forma para resistência na terra, pois existe o “movimento camponês”, que ele considera mais amplo do que os movimentos sociais.

Assim, este capítulo pretende demonstrar que as políticas públicas para agricultura camponesa são construídas a partir dos embates e disputas entre os movimentos sociais no campo com os capitalistas do agronegócio. A década de 1990 foi o auge no processo de luta e permanência na terra, sendo que as mobilizações dos movimentos sociais do campo se fizeram presentes com ocupações de prédios públicos, áreas de terras improdutivas, realização de atividade como o Grito dos Excluídos e Marcha das Margaridas, dentre outras. Dessas lutas derivaram conquistas e a execução de algumas políticas públicas para o desenvolvimento dos camponeses, é o caso do PNAE. Para o camponês participar da comercialização e estar

enquadrado, a Lei n.º 11.947/2009 estabelece até quatro módulos fiscais, trabalho familiar e 80% da renda seja proveniente da propriedade.

A agricultura camponesa tem a terra como elemento central para sua reprodução e, a produção se estrutura mediante a força de trabalho que a família tem a disposição para realizar as tarefas, bem como se utiliza da ajuda mútua para reforçar a força de trabalho, o trabalho acessório de alguns membros da família.

## 2.1 A concepção de Estado

O debate em torno da origem do Estado revela-se complexo e aberto. Além disso, nota-se a existência de várias contradições analíticas envolvendo estudiosos. Conforme Jessop (2007), a concepção de Estado é complexa, ainda mais quando discutindo o seu nascimento. Pois, para o autor, o Estado e o sistema político estão mediados por um conjunto de relações interconectadas e imbricadas.

Na concepção do senso comum, o Estado com sua estrutura organizativa tem a obrigação de garantir e executar ações que promovam o bem-estar social dos cidadãos. Porém, não é dessa maneira que o Estado funciona, uma vez que os grupos que estão no controle e operando as instituições agem de modo a distribuir os benefícios que a estrutura estatal pode oferecer aos seus correligionários (JESSOP, 2007).

Jossep (2007), usando as reflexões de Marx Weber, afirma que a essência do Estado é a territorialização do poder político e sua expressão institucional exercida pelo controle dos Estados-nações sobre as áreas territoriais:

[...] a característica – chave do Estado é o conjunto historicamente variável de tecnologias e práticas que produz, naturaliza e gerencia o espaço territorial como um continente delimitado dentro do qual o poder político é então exercido para obter variados, melhor ou pior integrados e cambiantes objetivos políticos. Um sistema de soberania formal que reconheça e legitime mutuamente Estados-nações que exerçam controle soberano sobre áreas territoriais amplas e exclusivas é somente uma expressão institucional relativamente recente do poder estatal (JOSSEP, 2007, p.15).

A política é a forma de dialogar ou “manipular” assuntos de interesse de uma determinada classe e territorializar seu poder nas estruturas do Estado. A articulação política tem a capacidade de exercer não somente o poder simbólico sobre um determinado território,

mas de construir os atributos políticos para depois dominar e legitimar sua ação de dominação no território.

De acordo com Jossep (2007), Antônio Gramsci tem a concepção de que o Estado é a soma entre a sociedade política com a sociedade civil (JOSSEP, 2007). Dessa maneira, o controle do Estado é exercido pela classe dominante através de lideranças políticas e intelectuais que utilizam a moral para conquistar a legitimidade de poder dentro do Estado. Ao ocupar as estruturas administrativas do Estado, as classes dominantes obtêm hegemonia para promover políticas públicas para o grupo ao qual pertencem.

Em uma abordagem classista, Poulantzas (2000) entende o Estado como uma relação social. No seu entender, o Estado tem a função de garantir a existência e a reprodução dos poderes de classe. Por meio do poder, o Estado surge como uma entidade reguladora e contentora de tensões, procurando, dessa maneira, manter o equilíbrio das classes sociais em conflito. Poulantzas (2000) ainda afirma que o Estado não é neutro, uma vez que ele é gestado e controlado por uma seletividade estrutural que se instala na estrutura do Estado, e *a priori* promove benefícios para determinada classe. O agente político estando alocado dentro da instituição do Estado é capaz de converter os benefícios da política pública em benefício de sua categoria. A estrutura do Estado é construída pelas redes de poderes que se juntam e se articulam ainda que elas possuam divergências. Ademais, Poulantzas (2000) interpreta a ação do Estado no território da seguinte maneira:

[...] o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no Estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outros e configuram o que se chama 'a política' do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente (POULANTZAS, 2000, p. 139, grifo do autor).

O Estado naturaliza ou ameniza as divergências classistas que compõem a estrutura estatal através dos ritos normativos e burocráticos, para imprimir na sociedade o sentimento de equidade e de que as regras são para todos.

Para Bobbio (2012), o Estado tem diferentes maneiras de ser edificado. A primeira maneira de ser materializado é sendo “[...] o Estado como Estado de direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico” (BOBBIO, 2012, p.56). A segunda maneira é o “Estado como forma complexa de organização social” (BOBBIO, 2012, p.57), de maneira que, para gerenciar a sociedade, é preciso ter as estruturas administrativas para a prestação de serviços públicos e legitimar o poder. Na terceira maneira, o Estado implica no “poder sobre um determinado território”, ou seja, a persuasão política dos agentes do Estado é capaz de estabelecer controle sobre o espaço.

O Estado é uma arena de disputa entre as classes, uma vez que através do controle das instituições estatais que se tem o direcionamento e controle. Na visão de Harvey (2004, p. 111), o Estado “constitui a entidade política, o corpo político, [...] capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias [...]”. A reprodução do capital se dá em espaços desiguais.

O Estado tem assegurado nas últimas décadas, por meio de políticas desenvolvimentistas neoliberais, a reprodução e perpetuação das classes dominantes no cenário político, com o objetivo de conduzir para si o poder e extrair as riquezas. O sistema financeiro globalizado é o responsável para esses fins. Muzzacato (2014, p. 244) assinala que “[...] o setor financeiro é um dreno potencialmente parasitário da economia que somos obrigados a aceitar”.

Já Dowbor (2017) apontou em seu texto *A era do capital improdutivo* que o capital financeiro constituiu a maior força na desterritorialização do Estado, no afrouxamento e na flexibilização das leis. O capital financeiro tem capturado o poder político do Estado por meio de aliança entre oligopólio do sistema financeiro e o controle dos preços das *commodities*. De acordo com Dowbor (2017, p. 111), as corporações financeiras têm autocontrole dos preços dos alimentos, “não produz nada e não planta nada”, no entanto, controlam e dominam o mercado mundial, pois “trata-se dos intermediários financeiros, de *commodities* e de sistemas de comunicação”, e elas são também “os intermediários, cobradores de pedágio de diversos tipos”.

Nesse sentido, os operadores das *tradings* são responsáveis em precificar as *commodities*, as operadoras de *commodities* não estão interessadas na produção e sim na obtenção do lucro com a comercialização, pois segundo Dowbor (2017, p. 106-107), “[...] o imenso poder de um número tão restrito de corporações que controlam o sangue da economia mundial, sob forma de grãos, petróleo, minérios, energia, sistemas de transporte, [...] e o gigantesco sistema especulativo complementar dos derivativos”.

A racionalidade mercadológica tenta colocar o Estado de joelhos, propondo ou flexibilizando as legislações para o uso dos recursos hídricos, abrandamento das leis trabalhistas são executados em nome do desenvolvimento econômico. As empresas acabam organizando e normatizando o Estado.

## 2.2 O papel do Estado na construção das políticas públicas

O Estado é a instituição de maior autoridade para a elaboração, efetivação e execução das políticas públicas. A estrutura estatal é constituída de classes que compõem a sociedade. Para Santos (2014), “as políticas como qualquer outra decorrem da vontade política de um ator político ou social que tem a disposição de realizar algo, de planejar ou de realizar um objetivo” (SANTOS, 2014, p. 172).

A inserção da política pública no território é um instrumento para alterar ou modificar uma dada realidade de acordo com a vontade das classes. Nesse sentido, Fernandes (2015, p. 18) aponta que “a elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classe”. Já Muzzacato (2014, p. 257) apresenta divergência em relação à Fernandes (2015), pois indica que “as políticas públicas devem focar no papel específico do setor público, no interior e entre setores e instituições, para permitir que aconteçam coisas que de outra forma não aconteceriam”.

Embora as políticas públicas tenham gênese a partir das relações de forças, Souza (2006) afirma que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Poulantzas (1978) entende o Estado como estabelecedor de política pública pelas contradições que existem dentro da estrutura do Estado:

*O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classes inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação). Compreender o Estado como uma condensação de uma relação de forças entre as classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções de Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas ele mesmo é dividido. Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o*

Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presente na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado (POULANTZAS, p.134-135, grifo do autor).

A percepção de Poulantzas retrata a ideia de que o Estado no capitalismo não é uno e se configura de acordo com os interesses hegemônicos que são inerentes a determinada organização do bloco de poder, em um determinado tempo/contexto. De modo que as políticas públicas em um determinado contexto estão vinculadas as possibilidades de implementação dos interesses da fração hegemônica, mas também dos demais sujeitos, das diferentes frações dominantes, tendo claro que, as vezes até atendendo aspectos e interesses das frações sociais menos favorecidas, que também não são unas.

As contradições entre as classes, que permeiam a sociedade, demandam dos governos a implementação de políticas setoriais, ou seja, são aquelas direcionadas a uma classe específica. Ao mesmo tempo em que o Estado cria políticas setoriais, ele acaba expondo ou ampliando a divisão de classe que compõem a sociedade, pois o Estado é composto de estruturas classistas dominantes e dominadas.

Pereira (2008) chama atenção que é preciso distinguir de qual Estado se fala, pois o Estado não é estrutura homogênea e neutra, ela alerta que [...] “quando se fala de Estado é preciso especificá-lo, isto é, qualificá-lo, porque, como fato histórico ele existe sob diferentes modalidades e configurações” (PEREIRA, 2008, p. 144). Para afirmar essa heterogeneidade conceitual de Estado, Pereira (2008) remete ao entendimento de Poulantzas de Estado, que é a condensação de relações de forças, instituição que congrega diversas classes sociais, mas divididas por interesses.

Poulantzas (2000) delinea o Estado como organizador do território nacional através de procedimentos e regras de organização do espaço:

O território nacional [...] é essencialmente político no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço. O Estado moderno materializa nesses aparelhos (exército, escola, burocracia centralizada, prisões) esta matriz espacial (POULANTZAS, 2000, p. 104).

O território é um espaço em disputas mediado pela relação de poder e força entre as classes. Estas ocupam as instituições do Estado e exercem o poder de organizar o território a partir de seus aparelhos ideológicos do Estado.



Nesse sentido, no Brasil, a divisão de classes é nítida, e não termina ou começa na simples separação entre ricos e pobres, a exemplo disso, podemos citar a criação de dois ministérios nos governos petistas para cuidar da agropecuária brasileira, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O primeiro MAPA tem seu viés voltado para produzir políticas públicas setoriais para o agronegócio e o MDA se encarregava em atender e promover políticas públicas setoriais para a pequena agricultura.

Para Ianni (1986), o Estado é o lugar de encontro e de expressão de todas as classes, porém o poder participativo (leia-se decisório) que cada classe tem nas estruturas do Estado é relativo, e isso se materializa quando são propostos dois ministérios em um mesmo Estado.

A interpretação de Rua (1998) sobre política pública abrange mais do que uma determinação, pois ela demanda diversas ações estrategicamente selecionadas para um bom êxito no Estado e a ação política é a maneira de mediar os conflitos ocasionados pelos atores políticos. De acordo com Rua (1998, p. 1), “[...] a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam a resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. A resolução pacífica dos conflitos é dada pela ação política, na qual poderá influenciar na criação e no desdobramento de política pública. No entendimento de Rua (1998), os conflitos pelas políticas públicas são produzidos pelos atores políticos e se dividem em dois: atores públicos e privados.

Os atores públicos são entendidos como sendo os políticos e burocratas (políticos: possuem mandatos eletivos e englobam todos do legislativo e executivo e; burocratas: ocupam cargos na carreira pública e geralmente possuem um público setorial a ser atendido). Já os atores privados são empresários, e possuem enorme capacidade de influenciar os atores públicos políticos. Os empresários têm a capacidade de centralizar ou canalizar políticas públicas para o seu próprio bem, na medida que propõem leis ou normas via financiamento dos atores públicos políticos. Os trabalhadores se mobilizam através de sua rede de representações, como sindicatos, associações e ONGs, que desempenham papel significativo na mobilização e nas reivindicações dos seus direitos que estão ameaçados ou suprimidos. Já na perspectiva de Pase e Melo (2017, p. 314), as políticas públicas se definem da seguinte maneira:

As políticas públicas são o resultado (recurso, bem ou direito) das relações de poder entre Estado, sociedade e mercado, síntese dos conflitos, consensos e coalizões dos segmentos sociais e políticos interessados em realizar suas preferências, em regimes democráticos. Consideram as constantes transformações históricas e são permeadas por mediações de natureza variada. São materializadas por meio de políticas, programas, ações, estratégias que

implicam coordenação, capacidade administrativa e burocrática, financiamento, e podem ser executadas diretamente ou mediante outras agências e, inclusive, em parceria com organizações privadas e do terceiro setor. A análise de políticas públicas é a reflexão científica sobre as políticas públicas. A avaliação de políticas públicas verifica a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos governos.

Ainda para Pase e Melo (2017), a implementação das políticas públicas no território se dão pelo consenso construído entre as classes que dominam o poder.

No mesmo sentido, para Pereira (2008, p. 91- 92), “[...] a política é, em si uma arena de conflitos de interesses. É justamente por ser conflituosa (e contraditória) que a política permite a formação de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania”.

A política pública, na interpretação de Höfling (2001), é de responsabilidade do Estado planejar e executar. Entretanto, envolve a união de todas as demais autarquias estatais:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p.31 grifo do autor).

Além de discutir a responsabilidade do Estado para executar a política pública, Höfling (2001) mostra a dualidade de compreender que as políticas sociais possuem um viés diferente da política pública. A política social é a manutenção dos direitos básicos, como saúde e escola para todos:

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001, p.31).

As políticas sociais são focalizadas para minimizar determinada anomalia social, uma vez que se dirige a produzir efeitos imediato e específico. Entretanto, a política pública propende apresentar resultado em longo prazo (SOUZA, 2006).

A palavra política social tem sido utilizada como sinônimo de política pública, ou de referência para a implementação de medidas sociais que promovam a cidadania (PEREIRA, 2008). Todavia, a política social é o acesso irrestrito e universalizado de todos, sem distinção de classe, como descreve Pereira (2008, p. 170): “[...] a política social se interessa em detectar

a sua própria influência sobre o bem-estar dos cidadãos, traduzindo no acesso efetivo à saúde, a educação, à moradia, ao emprego, à segurança alimentar, ao amparo à infância, à velhice, aos serviços sociais, dentre outros”.

A política pública é promovida pelo Estado e é regulada por ele mesmo por intervenção de seus organismos de controle (Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas, entre outras autarquias) e pode ser controlado pelos cidadãos, com a constituição dos conselhos deliberativos ou consultivos. Essa instância dentro do poder público brasileiro deu-se a partir de 1988, após a promulgação da Constituição Federal que garantiu a participação da sociedade civil organizada na fiscalização dos recursos públicos e no direcionamento das políticas públicas, no qual a sociedade tem representatividade nas decisões. Para Pereira (2008, p. 174), “a política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e competem a todos”. Nesse sentido, a política pública é demanda tanto por um, quanto por outro segmento e o Estado apazigua as tensões entre as classes.

Höfling (2001) aponta a diferenciação entre o Estado e governo. Para a autora, o Estado é permanente e se materializa pelas instituições. Já o governo é momentâneo e seu ciclo é mediado por programas e projetos que podem ser extintos quando há mudança de governo:

[...] Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p. 31).

Contudo, o Estado é liderado por um governante que estabelece um programa de governo e institui uma agenda de ações de seu interesse ou plano de governo, mas é limitado pelo período de governança. A ação de governo (executivo) é acompanhada pelo legislativo e executivo, que ao encontrar incongruência na gestão dos recursos públicos ou bens, eles têm o poder de julgar e, se constatados os desvios, são excluídos do cargo de governo do Estado. Já o Estado é permanente e os governos são transitórios e a política pública é o Estado em ação para determinada classe.

No entendimento de Höfling (2001), a responsabilidade de implementação e manutenção de políticas públicas é do Estado, e ele não pode ser reduzido ou estar reduzido como normatizador burocrático das instituições estatais.

As políticas sociais na visão de Höfling (2001, p. 31) estão vinculadas aos direitos básicos “[...] referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado [...] visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. Então, podemos entender que a política social é a universalização de acesso que envolve a educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento.

Höfling (2001, p. 38) acrescenta que o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade é imbuído pelo conflito de interesses e “[...] o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania”. Indiscutivelmente, percebe-se que quando as classes sociais estão organizadas, elas conseguem pressionar e demandar do Estado as políticas públicas independentemente de qual governo esteja à frente do Estado.

Embora os governos sejam provisórios e o território seja marcado por disputas entre as classes, em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o seu governo implementou diversas políticas públicas para a agricultura camponesa, ainda que se apresente-se de cunho setorial.

O PNAE é uma política pública de Estado criada na década de 1950 e, em 2009, após aprovação do legislativo, o governo alterou o modo de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar. Embora a lei passasse a valer em âmbito nacional, entretanto, a operacionalização do PNAE é de responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Essa política pública é objeto de investigação desta tese e, mais adiante, vamos analisar que nem todos os governos são iguais na implementação de políticas públicas. Ou seja, os governos são diferentes e em função disso são também diferentes as políticas públicas a serem implementadas, assim como as prioridades definidas.

## **2.5 Políticas Públicas e território**

A formulação de políticas públicas para o meio rural decorreu pela confluência e embates entre os movimentos sociais do campo (sociedade civil organizada) e o Estado. Assim, os governos têm desenvolvido ações em que a participação da “comunidade local” é de fundamental importância, tanto no planejamento como no monitoramento.

A participação da sociedade civil organizada ganhou relevância na formulação de políticas públicas a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conhecida entre os brasileiros como Constituição Cidadã. A Constituição prevê em seu artigo primeiro que todo o poder emana do povo e, assim, garante e reconhece a participação da sociedade civil organizada como agente demandador e fiscalizador dos serviços públicos. Antes da promulgação da Constituição, a aplicação das políticas públicas se dava em um modelo de planejamento Top-Down<sup>35</sup>, no qual desconsiderava-se a participação da sociedade civil organizada no planejamento, execução e monitoramento (ORTEGA, 2008, p. 41). A Constituição (BRASIL, 1988) reconheceu também a importância dos Conselhos, especialmente quando aconteceu a descentralização dos serviços públicos, que saíram da incumbência da esfera federal e ficaram a cargo dos órgãos estaduais e municipais.

Em 2003, no primeiro ano do governo de Lula, o então MDA institucionalizou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), tendo por objetivo “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (BRASIL, 2005, p. 7). O estabelecimento da SDT, dentro do MDA, foi a primeira medida para planejar e executar iniciativas com ações para “induzir o desenvolvimento territorial”. No entendimento da SDT, o desenvolvimento territorial é “[...] uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional [...]” (BRASIL, 2003a, p. 21).

Nesse sentido, a categoria para a implantação das ações do MDA é o Território e o MDA compreendeu o território da seguinte forma:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e extremamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2003a, p. 34).

O território, concebido no entendimento do Programa de governo, é para produzir uma identidade de coesão social, cultural e territorial, ainda que os espaços físicos apresentem as suas características próprias e distintas. Essa concepção é diferente da base teórica da geografia. Para o governo petista, o território representava delimitar áreas de inserção de políticas públicas

---

<sup>35</sup> O termo significa “planejamento de cima para baixo”.

para os menos favorecidos historicamente. A ideia de que o território se tornou homogêneo e virtuoso para debater e implementar as políticas públicas sem que haja as disputas territoriais de classes é uma panaceia quando passamos a observar a conformação dos colegiados, que é inserida por diversos representantes classistas.

Para Raffestin (1993, p. 143), “o território [...] é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintomático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”. Segundo Haesbaert (2004), o território expressa conotação de duplo sentido, seja ele de cunho material ou imaterial e ainda envolve relações sociais, como também a dimensão de poder. Dessa forma, o território é produto das relações sociais e não estático como aquele lugar homogêneo apontado pelo MDA.

Segundo Ortega (2008), no Brasil, a introdução de políticas públicas na perspectiva territorial foi inspirada no programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), desenvolvido em regiões de baixa dinâmica produtiva na União Europeia. O programa LEADER surgiu em meio à “crise” de superprodução e queda nos rendimentos, como também ampliação dos impactos ambientais acirrados pela adoção do pacote tecnológico da revolução verde (ORTEGA, 2008, p. 97). A implementação do LEADER visava a construção de ações concretas de intervenção estatal naqueles territórios considerados deprimidos<sup>36</sup> e a participação da comunidade local eram de fundamental importância, tanto na elaboração dos projetos como na gestão. De acordo com Dallabrida (2017), o LEADER estruturou suas ações no conjunto de elementos do qual havia no território, seja ele material e imaterial.

A abordagem territorial, em geral, é caracterizada por dois caminhos análogos: a primeira corrente é fundada na tradição dos estudos da escola alemã de ciência regional e; a segunda é derivada do plano Marshall, e que compreendia “[...] o elevado grau de capital social que explicaria o porquê de as mesmas políticas públicas dirigidas a territórios, aparentemente semelhantes, apresentarem resultados distintos” (ORTEGA, 2008 p. 57). Essa vertente teórica de que a sociedade possui capacidade organizativa tem um melhor desenvolvimento e passou a ser disseminada mundialmente.

Ortega (2008, p. 58), utilizando-se do entendimento de Moyano e Estrada (1999), demonstra que “o grau de desenvolvimento é determinado pelo capital social, entendido como uma conjunção de forças sociais locais capazes de estabelecer normas e redes sociais voltadas para o desenvolvimento de ações coletivas benéficas a comunidade”. Em relação ao capital

---

<sup>36</sup> Os territórios deprimidos são aqueles constituídos por municípios com baixo nível de desenvolvimento econômico e ainda apresenta indicadores sociais muito aquém da média nacional (ORTEGA, 2008, p. 16).

social, Milani (2004) assinala que não há uma definição unânime do entendimento de capital social. Para Milani (2004, p.112):

O capital social é um bem coletivo que garante o respeito de normas de confiança mútua e de compro misso cívico; ele depende diretamente das associações horizontais entre pessoas [...], das redes verticais entre pessoas e organizações[...], do ambiente social e político em que se situa a estrutura social [...], do processo de construção e legitimação do conhecimento social [...].

Nesse sentido, o desenvolvimento das ações no território se assentava no fortalecimento das lideranças através da gestão social ou do empoderamento. Dallabrida (2017) entende território como “espaços sociais de concertação e governança territorial”, ou seja, uma arena de diálogos entre as classes que disputam o poder desse território. Para Dallabrida (2017), a governança no território é executada pela concertação social, dos diálogos compactuados entre as diversas forças políticas presentes nessa arena:

entende-se a concertação social como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada. Isso implica na participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo. (DALLABRIDA, 2017, p.154)

O mesmo autor traz também o entendimento de que a governança territorial somente se amplia ou fortalece quando há a integração de diferentes grupos em um único objetivo comum:

refere-se aos processos de articulação de atores sociais, econômicos e institucionais em redes de poder socioterritorial, com vista ao planejamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos, como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de alianças orientadas em direção a um adjetivo comum e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente (DALLABRIDA, 2017, p. 155).

Dessa maneira, o princípio basilar da SDT foi o de criar e enraizar a “identidade territorial” calcado nas três formas de capital social propostos pela SDT, sendo elas; o capital social de grupos e indivíduos; o capital social de comunidades e, o capital social externo. Para Dallabrida (2017, p. 146), “a identidade territorial refere-se tanto a dimensão social, como a físico-natural (tipo de paisagem) e cultural (tradições e valores), portanto, resulta de processos históricos e relacionais”.

Delgado e Leite (2015), aponta que, em 2010, a política de desenvolvimento territorial auferiu ainda mais notoriedade quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural

Sustentável (CONDRAF) aprovou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR). Esse plano trouxe orientações de que o Estado seria o indutor de políticas para o meio rural através do enfoque centrado na abordagem territorial. Mais tarde, diante dos espectros de ampliação das ações governamentais, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), como parte do desdobramento do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

O PTC incorporou ações com enfoque em políticas sociais que visavam minimizar e reduzir a pobreza, combater a exclusão social e promover ações estruturantes para alavancar aquelas regiões consideradas estagnadas economicamente (CASTRO; BLOS; GARCIA, 2018). O PTC fez parte da agenda social dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com finalidade de combater as desigualdades sociais, a partir da superação da pobreza, por meio da geração de trabalho e renda. Esse feito seria possível por meio da inclusão produtiva e através de ações articuladas e combinadas com a universalização de serviços básicos. O PTC apresentava três grandes eixos de atuação: apoio a atividades produtivas; cidadania e direito e infraestrutura social e; saúde, saneamento e acesso a água. (CASTRO; BLOS; GARCIA, 2018). O PTC entre outras políticas públicas foi paralisado após a confirmação do êxito do agrogolpe<sup>37</sup> em 2016.

A gestão do PTC foi estabelecida através de representatividade das organizações da sociedade civil, que junto com os representantes das instituições públicas formaram os comitês e colegiados territoriais. Cada Território da Cidadania teve sua gestão social através de ambientes institucionais organizados por meio de um Colegiado Territorial e suas instâncias organizativas em Plenária, Núcleo diretivo, Núcleo Técnico, Câmaras e Comitês Temáticos, formados paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e do poder público local, indicados legalmente, através do Conselhos Municipal de Desenvolvimento Rural.

A gestão compartilhada entre a sociedade civil organizada e as instituições é um componente fundamental para a construção e consolidação do tão aclamado desenvolvimento territorial. O avanço do desenvolvimento territorial no meio rural é devido às assimetrias de poder que estão no território e, assim, sua materialização acontece de forma desigual.

Esse método idealizado pelo Estado em estabelecer circuitos de “concertação social” a partir dos “territórios rurais” é criticado por Fabrini (2011, p. 100), dado que segundo ele [...] “agregam sujeitos diversos numa coesão forjada a partir do espaço, e não das atividades econômicas e posição social. Os “territórios rurais” pressupõem a unidade de classes e

---

<sup>37</sup> Para compreender esse termo, ver o trabalho de Marco Antonio Mitidiero Junior e Carlos Alberto Feliciano - *A violência no campo brasileiro em tempos de golpe e a acumulação primitiva de capital*.



atividades, inclusive aquelas não-agrícolas [...]”. Para o autor, território é permeado por conflitos de classes, no qual imprime ou produz a resistência das diversas classes que ocupam o território e potencializa as lutas. E a coesão forçada pelo Estado com a formação de conselhos, comitês, entre outros, tem o objetivo de diluir e homogeneizar a luta de classes que residem e compõem o território e, assim, arrefecer os conflitos que potencializam a resistência dos desiguais atores sociais que habitam o espaço. Mas o espaço de concertação social artificial, não dissipa os conflitos e as disputas pelo poder no território.

De acordo com Visú (2013, p.61), o MDA no Território da Cidadania do Cone Sul demonstrava preocupação em possíveis divergências de interesses dos prefeitos quando os projetos fossem submetidos ao colegiado e poderia comprometer o objetivo do desenvolvimento territorial (VISÚ, 2013). Ainda para Visú (2013), o ambiente de gestão participativa do consórcio intermunicipal não proporcionou "voz" a todas as classes sociais que estavam presentes no território, como, por exemplo, as comunidades indígenas. A participação de lideranças indígenas como representantes no Colegiado foi invisível.

A crítica aqui não é ser avesso à participação social nos comitês, conselhos, entre outros espaços de diálogos, a crítica é do *modus operandi* que os governantes se utilizam dos espaços de concertação social para diluir e homogeneizar as diferentes classes que estão presentes no território, pois o Estado é governado por pluralidades de interesses privados que, para isso, constitui ou estabelece uma governabilidade por meio de partilha de poderes dos órgãos estatais. Esse grupo que está no poder reúne, concentra e delibera as ações de seus interesses e, quando há divergência, abrem-se disputas para o controle do poder.

### **2.3 Território e Desenvolvimento Local: os limites do PNAE**

Nos últimos anos, o conceito de território tem alcançado destaque no Brasil a partir da implementação de políticas públicas por meio do Programa Territórios Rurais, iniciado em 2003, o qual foi ampliado, em 2008, para Programa Territórios da Cidadania. Este foi proposto aos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); alta concentração de pessoas em programas de transferência de renda; elevado número de agricultores, indígenas e quilombolas; e municípios com baixo dinamismo econômico. O modelo de desenvolvimento territorial idealizado pelos governos petistas buscava induzir o desenvolvimento endógeno com a participação dos atores sociais de forma participativa no planejamento e no monitoramento das ações implementadas nos territórios.

Há divergência no âmbito acadêmico acerca dessa concepção de território, uma vez que ele é mediado pela relação de poder, de quem controla e de quem é controlado, é a partir da apropriação do espaço que se produz e (re)produz as territorialidades no território.

Para Santos (1996), é no território que é exprimido o conflito entre o global e o local. O autor ainda alude que [...] “o território atual é marcado por um cotidiano compartilhado mediante regras que são formuladas ou reformuladas localmente” (SANTOS, 1996, p.17).

Já Raffestin (1993) compreende que a apropriação do território e imposição das regras executadas pela ação do ator sintagmático que domina e controla o território. Ao ocupar o território, o ator sintagmático territorializa o espaço, produzindo as territorialidades. A territorialidade é definida ainda por Raffestin (1993, p. 160-61) como “[...] um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema”. O território se materializa no espaço, com a ação humana, produzindo as diversas territorialidades. O território está em frequente construção e desconstrução, não sendo desassociados das territorialidades. Para Haesbaert (2004) a construção do território é muito mais complexa e muito mais heterogênea; afirma ainda que o território nasce da conotação simbólica e material. É interessante ressaltar as complexidades inerentes, que evidenciam um determinado território e suas territorialidades.

O território é delimitado pela ação de controle e dominação do espaço, como aponta Fabrini e Ross (2014, p. 59), “o território pode se constituir a margem da institucionalidade, quando a sociedade civil organizada assume poder sobre o espaço, como num acampamento de sem-terra [...]”. De acordo com Souza (2011, p. 78), é preciso compreender o território como um conjunto de relações sociais, que coincidentemente atribui uma divisa e demarca as diferenças entre os atores sociais que inteirassem no território. E, dessa maneira, “[...] um espaço é delimitado por e a partir de relações de poder”.

A abordagem territorial disseminada pelas políticas públicas no período governado pelo Partido dos Trabalhadores tinha a pretensão de centralizar na base (conselhos) o poder de decisões do que seria implementado no território. Os documentos oficiais do governo federal salientavam a participação e o empoderamento da comunidade na condução das ações a serem desenvolvidas no território da cidadania. No Brasil, a descentralização nas tomadas de decisões é amparada na Constituição Federal de 1988, através da participação da sociedade civil organizada constituída por meio de conselhos. A participação social é um dos elementos chave na democracia participativa, uma vez que auxilia na formulação, na implementação e controle

das políticas públicas. O conselho tem a capacidade de materializar e defender os direitos dos cidadãos.

A partir de 2003, a implantação de políticas públicas no meio rural se deu com viés de induzir o crescimento econômico e social em municípios de baixa dinâmica econômica e a estratégia adotada foi novamente de potencializar as forças do local para pensar projetos de desenvolvimento territorial. É importante salientar que a inserção e a participação de organizações locais no planejamento de políticas públicas de abordagem territorial já haviam se iniciado no Programa Comunidade Ativa, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

A criação dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) veio articular e aglutinar em escalas microrregional e regional os agentes políticos capazes de elaborar planos e projetos com objetivo de produzir entre os municípios a sinergia de desenvolvimento local. Para isso, foram conectadas para essa ação as lideranças políticas locais, que compuseram o conselho consultivo e que seriam as “vozes da comunidade”. Nesse sentido, a importância na definição de territórios no contexto brasileiro, reunindo forças diversas na viabilização de políticas públicas tendo como norte a realidade de cada território. Pelo território passam a emergir diversas políticas que destacamos anteriormente, que para implementá-las houve a necessidade de compor comitês com múltiplos sujeitos, ocupando posições distintas e até contraditórias.

A Lei n.º 11.947/2009, que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, a jurisdição abrange todos os estados e municípios brasileiros, no entanto, a aplicabilidade nos territórios não é similar, ainda que sua operacionalização esteja direcionada a seguir os ritos jurídicos e institucional contidas nas Leis, Normativas e Portarias, pois o que observamos na prática que há rearranjo operativo no território e alguns governos tendem à reformular as regras, direcionar para grupos apadrinhados. Essa prática será apresentada mais à frente no estudo.

O território é constituído de diferentes classes (camponês, empresários dentre outros), onde cada qual atua para defender seu interesse enquanto classe. No estudo de Visú e Abreu (2015), no Território do Cone Sul, os autores observaram que nas plenárias do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), cada município buscava apoio para aprovar projetos em seu benefício próprio e que os representantes do poder público eram as “peças-chave” atuando em assembleias do Colegiado para efetivar os projetos de seu interesse. Nesse sentido, a “gestão participativa” é mediada pelo interesse político institucional e não pela vontade da

comunidade, pois a participação dos representantes da sociedade civil organizada em Colegiados tem sido para respaldar a falsa participação comunitária.

Abramovay (2001), em seu artigo *Conselhos além dos limites*, tem criticado a forma e a finalidade que os conselhos têm se colocado no Brasil. Na visão dele, os conselhos têm se transformado em receptores de recursos federais. O autor ainda assinala que o ambiente de debate dos conselhos deveria ser atraente para participação de jovens, mulheres e aos produtores de cultura e que esse fórum se trata de assuntos para além da agricultura, pois a vida no meio rural é mais do isso. Portanto, a crítica feita por Abramovay (2001, p. 135) é pertinente, dado que parte dos projetos e programas de desenvolvimento apresentados nos conselhos não conta com a participação da base, uma vez que os projetos já vêm prontos para a reunião do conselho e a base somente respalda e imprime o carimbo de participação.

[...] certa padronização dos projetos que revela não só a precária participação pública em sua elaboração – com a nítida presença, por vezes de empresas de consultoria que já levam o plano pronto para o conselho –, mas a redução da função planejadora à demanda de certos itens que fazem falta no município (ABRAMOVAY, 2001, p.135).

No entanto, Chaebo (2011), em pesquisa sobre o comprometimento organizacional nos territórios do CONSAD, no MS, evidenciou que a maioria dos membros que faziam parte dos conselhos não tinha conhecimento sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e das temáticas e projetos referentes ao assunto. Nesses territórios do CONSAD no MS, havia baixo interesse da sociedade civil em participar das ações nos CONSAD, e uma das razões era ausência de Capital Social entre os participantes da sociedade civil organizada, pois muitos deles não sabiam como contribuir acerca das temáticas debatidas pelos conselhos.

Coca (2016), analisando a participação dos membros no conselho territorial do Território da Cidadania da Cantuquiriguaçu no Paraná, constatou que parte dos prefeitos que compunham o comitê gestor do programa estavam interessados em aprovar projetos que beneficiassem seu município e fazer dessa política um instrumento que atendesse seus eleitores. Coca (2016) alude ainda que “outro fator que impede uma maior eficácia do PTC no Cantuquiriguaçu é a falta de sinergia entre o CONDETEC e as prefeituras, prevalecendo o clientelismo e o individualismo” (COCA, 2016, p. 158). A implementação das políticas públicas no Território da Cidadania obteve diversos embaraços, seja pela questão partidária ou de interesses particulares.

Leite e Wesz Junior (2013), não diferente do que já foi constatado no estudo de Coca (2016), apontam que parte dos governos municipais (prefeitos) atuaram no PTC de modo a se

beneficiar dos recursos advindos do programa para promover ação clientelista em seu município para atender interesses eleitores.

Arretche (1996) faz uma crítica ao processo de descentralização de políticas públicas e programas sociais. Segundo a autora, a descentralização dava para os estados ou municípios o controle operacional por meio do controle social. Desse modo, a implementação das políticas públicas com preceitos democráticos por meio da participação no controle social, poderá ser contaminada por interesse da elite local e, assim, a política pública beneficiará ainda que de forma velada os seus anseios e de seus apadrinhados.

A cooptação das lideranças pelo poder “micropolítico local” tem ocorrido de modo que a decisão de deliberar o destino dos recursos a serem aplicado é remetido para o local, a base, e segundo Fabrini (2011):

No entanto, no caso de territórios deprimidos, não apresenta os resultados esperados, pois o poder público municipal, por meio de cooptação e manobras diversas, impõe muitas vezes à comunidade suas próprias demandas, metas e propostas orçamentárias. Dessa forma, uma força de cima se impõe sobre o território, e a base (bairro, comunidade, distrito, linha) acaba legitimando tais imposições (FABRINI, 2011, p. 102).

No entendimento de Visú (2013), a gestão participativa é a ação do Estado em jogar a responsabilidade das decisões para a sociedade civil organizada. A Gestão Participativa extrai das classes que compõem o fórum deliberativo o teor classista de cada um e os colocam todos sob o mesmo princípio de equidade. A transferência de poder do Estado para sociedade local tem o princípio de tornar o território virtuoso, mas de acordo com o entendimento de Fabrini (2011, p. 101), “o local e as decisões de base, pressupostos do território, nem sempre são sinônimos de participação democrática e igualdade. Muitas vezes a base local serve para legitimar decisões tomadas por cúpulas estatais e empresariais”.

Visú (2013) mostra em seu estudo que o planejamento, a implementação de infraestruturas resultantes do PTC nos municípios do Território da Cidadania do Cone Sul não ocorreu de forma homogênea e naqueles municípios em que os representantes demonstraram destreza em fazer aliança dentro do colegiado, os objetivos e interesses foram alcançados. Ainda para Visú (2013), as populações mais empobrecidas do Cone Sul, como indígenas, pescadores artesanais e agricultores tradicionais não foram atendidas pelas políticas públicas do programa com ações efetivas que pudessem mudar essa realidade de estagnação produtiva e de agregação de valores.

Com relação ao modelo focalizado no PTC, as ações buscavam induzir o desenvolvimento endógeno com a participação da sociedade civil organizada de forma participativa no planejamento e no monitoramento das ações implementadas. A atuação da sociedade civil organizada, na "gestão participativa", se dá por meio de membros nos conselhos constituídos nos territórios com objetivo de assessorar, fiscalizar e deliberar ações de políticas públicas. O modelo de gestão buscava uma cooperação horizontalizada entre Estado e sociedade, haja vista que a participação social era um dos elementos-chave para formulação, implementação e controle das políticas públicas.

A participação de membros da sociedade em espaços de concertação social amplia a visibilidade e sinaliza as demandas sociais que as comunidades necessitam. Entretanto, é importante compreender que esse espaço de concertação social é altamente politizado e disputado pelos representantes do Estado (Executivo, Legislativo) que visam garantir a hegemonia e poder para si. Dessa maneira, as organizações jurídicas que estão atuando no território, parte dos dirigentes não têm capital político e autonomia para interferir nas decisões e ações do Estado do qual elas participam, seja em âmbito municipal, estadual e federal. Um exemplo são os Conselhos Municipais Desenvolvimento Rural, em que a maioria das vezes a presidência desse importante órgão consultivo é exercida por pessoas ligadas ao jogo do poder público municipal. Em relação a isso, Silva, Jaccoud e Beghin (2009) assinalam que os representantes dos conselhos não são compostos somente de beneficiários de uma única classe, mas contam também com representantes ligados ao executivo, representantes de profissionais, setores privados e especialistas, dessa forma, esse espaço torna-se uma arena de disputas de interesse.

A academia tem produzido uma infinidade de estudos exaltando o empoderamento da comunidade local, como sendo o suprassumo para a perfeição do desenvolvimento local. Nesse sentido, as interpretações trazem como pano de fundo o empoderamento da comunidade local por meio do envolvimento no planejamento e no acompanhamento na execução das ações no território, e ainda se utiliza a justificativa de que no território a comunidade tem autonomia e capital político para influenciar no direcionamento das políticas públicas como, por exemplo, o PNAE.

No que tange o desenvolvimento local, a prática ganhou notoriedade no Brasil a partir da década de 1980, a partir da implementação de políticas públicas descentralizadas, onde focalizava a participação da sociedade em espaços de concertação social, para articular os espaços produtivos ao ambiente institucional proativo. No entendimento de Martins (2002, p. 51) "o desenvolvimento local é, na verdade, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e

da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade”. Nessa ação, o lugar torna-se o elo central para reativação da economia, na criação de emprego e melhoria na qualidade de vida.

O princípio do desenvolvimento local deve contemplar aspectos de âmbito social, econômico, político, ambiental e cultura. O desenvolvimento local acontece quando a comunidade toma para si a capacidade e habilidade de comandar e buscar melhorias de vida para toda a comunidade. Costa (2004) chama atenção para os gargalos que tem impedido o desabrocha do desenvolvimento local, pois segundo o autor:

[...] proposta de desenvolvimento esbarra, muitas das vezes, em estruturas de poder e interesses econômicos de uma rede complexa de atores sociais em diversas escalas geográficas. O autor expõe que o "desenvolvimento local deve ser visto como um diálogo contínuo de busca para resolução de problemas a partir de política de participação e envolvimento social (COSTA, 2004, p.48).

Não há desenvolvimento local sem a participação popular, dado que são interligados, uma vez que é preciso ouvir as diferentes classes que compõem o território para engendrar o desenvolvimento local. Para Martins (2002), um dos principais desafios para efetivar o desenvolvimento local é o baixo envolvimento da comunidade nas ações que visam minimizar a pobreza.

Costa (2004) faz uma crítica de que o desenvolvimento local não deve ser pensado somente olhando para um lugar habitado, mas com uma visão multiescalar para conceber as redes e circuitos de cooperação. O desencadeamento do desenvolvimento local se dará quando os atores locais assumirem suas posições como sujeitos pertencentes. Martins (2002) tem o mesmo entendimento, que para efetivar o desenvolvimento local pressupõem que as pessoas participam ativamente nos espaços de concertação social.

Em relação a essa afirmação, Turpin (2009) constatou que a execução do PNAE no âmbito municipal tem ajudado e impulsionado o desenvolvimento local, pois isso acontece através da geração de renda e emprego a partir da comercialização. Nessa linha, Triches e Schneider (2010b) assinalam a importância que o PNAE tem imprimido no desenvolvimento local, uma vez que a construção de mercado para os agricultores locais acarreta consequências virtuosas para o município, como a produção de alimentos livres de agrotóxicos; incentivo à organização e a cooperação das entidades entre si; comercialização assegurada pelas aquisições dos mercados institucionais; e provavelmente, diminuição do êxodo rural, pois assegura renda

para os jovens. Para Baccarin *et al.* (2017), o PNAE, além de incentivar a produção local, tem estimulado a construção de cadeias curtas de comercialização através da obrigatoriedade de aquisições de alimentos da agricultura camponesa que as EEx precisam cumprir.

No subitem a seguir será feita uma breve caracterização das principais políticas públicas que foram ou estão implantadas no meio rural na última década do século XX. Contudo, na primeira década do século XXI, o meio rural “ganhou” um novo arranjo territorial em políticas públicas para o meio rural, sobretudo com a criação dos mercados institucionais.

## **2.4 As Políticas Públicas para Agricultura Camponesa**

O campesinato brasileiro sempre ocupou um lugar marginal pelo Estado brasileiro na elaboração de política pública, sendo bloqueado/barrado o desenvolvimento do potencial produtivo. O campesinato permanece marcado por lutas sociais para obtenção de um espaço próprio na economia e na sociedade (WANDERLEY, 2001). Segundo Miralha (2006), ainda que esteja em segundo plano na implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro e diante de todos os obstáculos, os camponeses têm resistido, mesmo estando subordinados pelo sistema produtivo capitalista. É importante ressaltar que desde o período colonial, enquanto os senhores de engenhos (latifundiários) se atentavam em produzir açúcar para abastecer a metrópole (mercado externo), o camponês produzia gêneros alimentícios, como mandioca, milho, feijão e abóbora, entre outros, necessários para a alimentação tanto da nobreza quanto da população comum.

Contudo, o final da década de 1980 e início de 1990 foram marcados pela ascensão dos movimentos sociais no campo, que ressurgiram depois da ditadura militar, empreenderam e desencadearam a luta pela terra, bem como a luta para/pelo reconhecimento de direitos. Essas lutas foram para que o Estado pudesse criar e estabelecer uma política de permanência dos camponeses no campo. O estabelecimento de políticas públicas no meio rural foi uma conquista, mas não se deu de forma linear, ao ponto que, em alguns momentos, ocorreram avanços e em outros recuos ou até mesmo interrupções.

De acordo com Silva e Hespanhol (2016), as políticas públicas para o campo, até a década de 1980, tinham apenas o viés de promover o crescimento econômico através da industrialização. Os autores ainda ressaltam que essas políticas foram de cunho setorializado, ficando marginalizados os pequenos agricultores.



Na mesma linha de pensamento, Capellesso, Cazella e Rover (2016) elucidam que no momento da introdução da revolução verde, no Brasil, o aporte de recursos financeiros foi imenso, para promover a “modernização do campo” e, mais uma vez, os beneficiários foram os latifundiários do agronegócio.

No período que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988, as mobilizações da sociedade garantiram que o Estado brasileiro incluísse a promoção de política pública. Entretanto, após o agrogolpe ocorrido no segundo semestre de 2016, diversas políticas públicas para “Agricultura Familiar” foram interrompidas pelo então presidente Michel Temer. A publicação do Decreto n.º 8.780, de 27 de maio de 2016, extinguiu o MDA e o transformou em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, pondo, assim, a agricultura camponesa à margem das políticas públicas. Em relação aos outros atos, o governo Temer realizou contingenciamento de recursos inviabilizando a continuidade de programas que estavam em andamento.

Já o governo de Bolsonaro promulgou o Decreto n.º 9.784, de 07 de maio de 2019, revogando as Comissões que permitiam participação da sociedade civil em órgãos colegiados do governo federal como: grupo técnico, câmara de políticas, comissão executiva interministerial, conselho e fórum.

A seguir serão apresentadas as principais políticas públicas para atendimento dos camponeses. A finalidade é apresentar e não fazer análise específica de cada uma das políticas, o que foge do objetivo e problemática principal da tese.

#### **2.4.1 Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar (PRONAF)**

A primeira política de crédito de abrangência nacional destinada ao acesso dos pequenos agricultores iniciou-se a partir da década de 1990, com o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Essa política setorial teve o ápice a partir da mobilização dos movimentos sociais, ainda no período da “Constituição de 1988”, a partir das “Jornadas Nacionais de Luta”, posteriormente, conhecidas como “Grito da Terra Brasil”, puxado pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais, órgãos ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), com também pela Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Segundo Almeida (2000), no entendimento dos movimentos sociais no campo, não bastava somente democratizar o acesso à terra. Era preciso disponibilizar linhas de crédito para financiar infraestrutura e custeio para viabilizar a recriação dos camponeses no meio rural (ALMEIDA, 2000). Com a criação dos assentamentos rurais, as famílias passaram a acessar, a partir de 1994, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), que foi o sucessor do PROVAP. Esse novo Programa teve por objetivo atender as famílias assentadas nas linhas de crédito de custeio.

O estudo conduzido por Almeida (2000) discutiu a amplitude e alcance do crédito no estado de MS e seus entraves quanto ao acesso das famílias ao programa. A pesquisa constatou que durante cinco anos foram atendidas 7.544 famílias com a contratação de créditos em apenas 38 assentamentos no estado. Os fatores limitantes apontados pelos entrevistados eram os seguintes: demora na liberação do crédito, visto que levavam em média três meses para a liberação; número baixo de agentes de assistência técnica e extensão rural para elaboração dos projetos; projeto de custeio em desacordo com a aptidão do solo e clima; a falta de assistência técnica após a liberação do financiamento; e padronização dos projetos pela empresa de assistência técnica. O recorte temporal da pesquisa analisou a transição do PROCERA para o PRONAF, e apesar de ter havido essa mudança, o acesso ao crédito continuou com os mesmos problemas e o excesso de burocracia para liberação (ALMEIDA, 2000).

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o PRONAF foi instituído pelo Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996. O programa foi proposto para ser fomentador de crédito para custeio e infraestrutura/investimento para as famílias do meio rural. Mattei (2005) assinala que o PRONAF ganhou notoriedade pela sua abrangência nacional e sua operação se estabeleceu em quatro grandes eixos de atuação:

- Financiamento da produção: o programa destina anualmente recursos para custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país;
- Financiamento de infraestrutura e serviços municipais: apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos;
- Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promoção de cursos e treinamentos para os agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- Financiamento da pesquisa e extensão rural: destinação de recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares. Obviamente que esse quadro inicial da política está sendo modificado e aprimorado constantemente, visando dar maior consistência e amplitude ao programa (MATTEI 2005, p.13).

A capilaridade de inserção do Programa entre os camponeses após a sua criação é inegável, ainda assim, o Programa apresentou lacunas que foram ajustadas para suprimir as falhas e, mesmo assim, é notório que há imperfeições que persistem. Em 2003, as linhas de créditos do PRONAF-infraestrutura passaram a ser executadas pelo PRONAT, que será descrito mais adiante.

O PRONAF, ao longo de sua existência, tem passado por reformulações e criação ou extinção de linhas crédito. A criação do PRONAF especial de custeio (Pronafinho) foi uma reivindicação dos camponeses que perderam as lavouras no veranico que atingiu o estado de Rio Grande do Sul. Posteriormente ao Pronafinho, foi criado o PRONAF Agroindústria, que financiou a construção de infraestrutura coletiva e individual para agregar valor à produção.

Até o ano de 2000, o agricultor tomador do crédito, enquadrado na Lei n.º 11.326/2006 tinha contratação exclusivamente via Banco do Brasil e ele era caracterizado a partir dos seguintes critérios: recém-assentado; não excede a quatro módulos fiscais; condições socioeconômicas. Estabelecida essa categorização, o agricultor era classificado e enquadrado em uma das seis linhas de financiamento, sendo elas A, B, A/C, C, D e E. Ao ser caracterizado pela linha de financiamento, isso assinalava o valor financiado, a taxa de juros e o prazo de carência para efetuar a restituição do financiamento. Além da diferenciação para o acesso às linhas de financiamento, a partir de 2003 foram constituídas, dentro do PRONAF, outras linhas de créditos como: PRONAF Floresta (2002), PRONAF Alimentos (2003), PRONAF Agroecologia (2003), PRONAF Turismo Rural (2003), PRONAF Mulher (2003), PRONAF Jovem Rural (2003), PRONAF Semiárido (2003) e PRONAF Máquinas e Equipamentos (2003) (NIEDERLE, 2014).

Com a mudança de governo, em 2003, foram feitos ajustes nas linhas de créditos do PRONAF, a partir de recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Esse órgão, até 2003, era apenas consultivo, ou seja, de orientação à formulação de políticas públicas ou recomendação de ações. Entretanto, a partir de 2013, no governo Lula, além de incorporar as palavras Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar, o órgão passou a formular políticas públicas com o propósito de erradicar a pobreza, estimular a participação social e controle, promover a diversificação produtiva e fomentar a atualização da legislação (NIEDERLE, 2014).

O programa PRONAF no governo Bolsonaro foi reformulado e a heterogeneidade nas linhas de financiamentos foram extintas e concentradas em única linha de crédito, bem como

as taxas de juros e período de carência. No momento, o financiamento para a construção de infraestruturas está bloqueado devido aos contingenciamentos de recursos que o governo fez em função da pandemia da Covid-19.

#### **2.4.2 Projeto Lumiar**

Em 1997, o surgimento de diversos assentamentos rurais e a importância produtiva que esses espaços representaram em relação à agricultura empresarial forçou o governo a federal atender as reivindicações de assistência técnica dos movimentos sociais criando o Projeto Lumiar. A ATER, no Brasil, para a agricultura camponesa, sempre foi deficitária ou ausente. Na retomada da luta pela terra nos anos de 1990, os movimentos sociais do campo defendiam a inserção de ATER para todas as famílias assentadas. O Lumiar foi antecedido pela experiência do Programa de Apoio a Gestão à Pequenos Produtores Rurais (CONTACAP), voltado prioritariamente para os estados do Nordeste em prestar a assistência técnica e extensão rural.

O Projeto Lumiar, criado no governo FHC tinha como expectativa prestar assessoria técnica às famílias assentadas através de metodologias de caráter participativo, de modo a construir um sistema de co-gestão entre equipe técnica e agricultores para minimizar os problemas das comunidades (SILVA; ARAÚJO, 2008). O Projeto previa que as organizações representativas dos camponeses fossem os responsáveis pelas contratações das equipes técnicas. Isso garantia que os técnicos contratados já conhecessem a realidade do meio rural, uma vez que muitos deles eram do próprio município ou da região. Para Silva e Araújo (2008), embora o Projeto Lumiar tenha sido muito breve em sua existência, ele proporcionou uma experiência valiosa para os órgãos estatais e ONGs para superar aquela visão conservadora de fazer assistência técnica e extensão rural.

O Projeto Lumiar foi extinto em 2000, por ação unilateral do governo federal, no entanto a sua existência forneceu contribuições relevantes para a criação, em 2010 da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). A Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, institui a PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), no qual a ATER passou a ser “serviço de educação não formal” para desencadear no meio rural a organização, gestão e a comercialização da produção.

Em 2021, a assistência técnica e extensão rural têm sido oferecidas pelos órgãos dos estados, haja vista que o governo federal não tem realizado a transferência de recursos para efetivar a PNATER.

### 2.4.3 Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)

A concentração fundiária no Brasil é herança da ocupação territorial em modelo de sesmarias, no período colonial, que cerceou o acesso dos pobres à terra. A Lei de Terras assegurou o cercamento das terras, uma vez que sua aquisição era somente por meio de compra. No entanto, o governo em que se pensou em fazer uma redistribuição de terras foi de João Goulart, que propunha reformas estruturantes, entre elas, a reforma agrária. O governo de Goulart foi deposto pelo golpe militar, em 1964. Posteriormente, o governo golpista dos militares aprovou o Estatuto da Terra e a reforma agrária não saiu do papel. O que ocorreu foi a criação de alguns projetos de colonização na região amazônica para “solucionar” os conflitos agrários.

Em 1985, a reforma agrária foi “retomada” com o lançamento do PNRA, que tinha a pretensão de assentar entre 1985 e 1989 mais de 1.400.000 famílias, em todo Brasil (SILVA, 1985). Silva (1985) comenta que o número de famílias que seriam assentadas durante este quadriênio foi muito aquém aos números estimados. Como não aconteceu a reforma agrária, houve a intensificação das ocupações em áreas improdutivas a partir da década de 1990.

Até 1996, as desapropriações de terras se davam em áreas consideradas improdutivas ou que estavam descumprindo sua função social. Mas, nesse ano, foi posto em prática, no Ceará, o projeto piloto chamado Reforma Agrária Solidária, em que a desapropriação era mediante a compra da terra para o assentamento de famílias em áreas consideradas pobres. Esse projeto culminou no programa Cédula Rural, com recursos repassados pelo Banco Mundial (BIRD), para os assentamentos de famílias visando aliviar o conflito agrário latente naquele período (PEREIRA; SAUER 2011).

O programa Cédula Rural foi modernizado, em 2008, e passou a ser denominado de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), tendo como objetivos “[...] conceder aos trabalhadores rurais assentados apoio à instalação de suas famílias, implantação de infraestrutura comunitária e capacitação dos beneficiários, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos [...]” (BRASIL, 2008). O assentamento de famílias por meio do PNCF foi incluído no plano de metas do II PNRA, que pretendia assentar cerca de 130 mil famílias com aquisição de terras através da compra. O PNCF é alvo de críticas dos movimentos sociais e é denominado de “reforma agrária de mercado”.

Em 2019, o PNCF foi reformulado pelo governo Bolsonaro e passou a se chamar Terra Brasil e está sendo coordenado pelo Ministério da Agricultura.

#### **2.4.4 Criação do Ministério Desenvolvimento Agrário (MDA)**

A criação do MDA, em 1999, segundo Loureiro (2016), se concretizou após a ocorrência do massacre de agricultores sem terras em Eldorado de Carajás, no Pará. A tarefa desse novo ministério era de ser “interlocutor da agricultura familiar [...] fornecer microcrédito e financiar atividades de formação e infraestrutura nos assentamentos” (LOUREIRO, 2016, p. 138).

O MDA auferiu importância em 2003, constituindo-se como ministério responsável em coordenar, planejar e executar diversas políticas públicas e programas para o meio rural.

O exemplo mais elucidativo foi a criação do PTC, que teve como objetivo implementar ações que engendrassem o desenvolvimento territorial. O PTC foi espelhado no Programa LEADER da União Europeia. Na Europa o programa teve o propósito de fomentar ações que se articulava o desenvolvimento de territórios considerados deprimidos.

A Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016, editada pelo presidente em exercício Michel Temer extinguiu o MDA, e o transformou em uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Depois de esfacelar o antigo MDA, a atual SEAD se encontrava sob jurisdição da Casa Civil. No período pretérito da extinção do MDA, em 2016 desenvolviam-se duas formas dicotômicas de implementação de política pública para o campo: uma executada pelo MDA para atender o público da Lei n.º 11.326/2006, e a outra pelo MAPA para atender o agronegócio<sup>38</sup>. Com a dissolução do MDA, todas as suas políticas públicas foram remetidas/fatiadas para outros ministérios ou simplesmente paralisadas pela ação do governo federal com contingenciamento dos recursos públicos.

O atual governo tem discursado que não há necessidade de dois ministérios para atender o campo brasileiro, uma vez que afirma que há somente uma classe no campo: “o produtor rural”. A concepção do governo Bolsonaro vai de encontro com os setores do agronegócio, e alguns intelectuais como Xico Graziano e Zander Navarro, por exemplo.

#### **2.4.5 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)**

---

<sup>38</sup> No entendimento de Davis e Goldberg (1957) foram os pioneiros em conceituar o termo agronegócio, pois para eles seria um conglomerado que une os sistemas agrícolas, indústria, mercado e sistema financeiro.

O PRONERA é um programa educacional pioneiro na inclusão de pessoas do campo, através de sua política inovadora, tendo influenciado o nascimento de outros programas educacionais como o Programa Saberes da Terra e Licenciaturas em Educação do Campo (PROCAMPO). Esses programas têm promovido educação às pessoas do meio rural.

O PRONERA foi institucionalizado através do Decreto n.º 7.352, de 4 de novembro de 2010, e sua execução ficou a cargo do MDA e do INCRA. O objetivo do PRONERA foi garantir o acesso à educação a milhares de jovens e adultos oriundos do campo. As despesas para custear a política de educação do campo eram supridas por dotações orçamentárias, anualmente consignadas entre o MEC e do MDA.

Em 1998, iniciaram-se as primeiras turmas do PRONERA, através de convênios entre o INCRA e as instituições de ensino básico e superior. As instituições recebiam os recursos financeiros para executar o programa e custear as despesas.

Os movimentos sociais do campo sempre defenderam a educação do/no campo. No entendimento de Caldart (2004, p. 222), “é preciso compreender que educação pode ser mais do que educação, e que escola pode ser mais do que escola, à medida que sejam considerados os vínculos que constituem sua existência nessa realidade”.

A partir de 2016, ocorreram cortes exponenciais no orçamento do PRONERA, passando de 39 milhões para nove milhões, em 2017, e com uma projeção de três milhões em 2018. Esse programa, ao longo de sua existência, formou mais de 180 mil alunos, sendo que 170 mil foram alfabetizados pela Educação de Jovens e Adultos (EJA), nove mil estudantes formados no nível médio e mais de cinco mil foram graduados em cursos superiores, dos quais figura o autor deste texto.

O Decreto n.º 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, reorganizou a estrutura administrativa ministerial e extinguiu a coordenação de educação do campo, instituição que juntamente com o INCRA era responsável pela execução do PRONERA.

#### **2.4.6 Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)**

O Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), são ações complementares do PRONAF que foram criadas e ampliadas para oferecer garantia e segurança aos camponeses que estão diante de oscilação do mercado ou de desastres ambientais (CAPELLESSO; CAZELLA; ROVER, 2016). O SEAF foi estabelecido em 2003 para os agricultores do PRONAF, porém adotaram as orientações do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). O modelo adotado semelhante

ao PROAGRO empresarial fez com que o número de contratos assegurados pelo SEAF fosse irrisório, pois a demasiada burocracia foi um dos elementos que impediu a contratação no programa. No Plano Safra de 2012/2013, o SEAF realizou algumas alterações, como a desobrigação de apresentar as notas fiscais de todos os insumos utilizados no cultivo ou na contratação de serviços, uma vez que essas ações eram pré-requisitos para obter a cobertura do seguro.

Os camponeses que praticam a agricultura orgânica ou agroecológica, embora dispusessem de linha de crédito na modalidade investimento para transição agroecológica, o acesso à essa linha é praticamente impossível, uma vez que a burocracia acaba por desestimular possíveis interessados (DAROLT, 2013). No Plano Safra de 2014/2015, estabeleceu-se a linha de financiamento de custeio para a agroecologia. No entanto, o viés produtivista direcionava que os insumos deveriam ser “modernos” e, dessa maneira, acabou por inviabilizar o acesso, pois muitos camponeses não conseguiam cumprir os pré-requisitos (CAPELLO, CAZELLA e ROVER, 2016).

A linha de financiamento está disponível, no entanto, é uma política pública que não concretiza por questões burocráticas de ordem bancária.

#### **2.4.8 Programa Nacional de Eletrificação Rural Luz para Todos (PNERLT)**

O programa “Luz Para Todos” foi relançado em 2003, por meio do Decreto n.º 4.873, de 11 novembro de 2003, com o desafio de disponibilizar eletrificação para mais de 10 milhões de brasileiros do meio rural, até 2008, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Anteriormente, o Programa era denominado “Luz no Campo” e objetivo desse Programa era de ampliar a rede de distribuição e não de acesso para as famílias do meio rural.

Mesmo acontecendo a mudança no nome do Programa e ampliando a alocação de recursos não foi possível atingir até 2008 seu objetivo principal, que era de disponibilizar eletrificação a todas as regiões isoladas do Brasil, sobretudo aquelas de extrema pobreza. Desse modo, o programa foi novamente prorrogado pelo Decreto n.º 8.387, 30 de dezembro de 2014, que em seu artigo 1º afirma que [...] “até o ano de 2018, destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público” (BRASIL, 2014). O programa continua priorizando a eletrificação de áreas rurais onde estão localizadas as escolas rurais.



#### **2.4.9 Programa de Habitação Rural (PNHR)**

Em 2003, foi lançado o Programa de Habitação Rural (PNHR) que tinha a finalidade de garantir recursos financeiros para a aquisição de materiais para a construção e revitalização de moradia. Contudo, esse programa ganhou impulso em 2009, com incorporação do PNHR, ao Programa Minha Casa Minha Vida.

A Lei n.º 11.977 de 7 julho de 2009, estabelece como beneficiários do PNHR assentados pelo PNRA, ribeirinhos, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais. O programa visa viabilizar o acesso à moradia digna no campo com a possibilidade de construir uma nova casa ou reforma/ampliação.

O subsídio concedido pelo programa varia de acordo com a região que o beneficiário do PNHR está inserido, por exemplo, na Região Centro-Oeste, para construção o valor poderá chegar em R\$ 34.200,00 e para reforma/ampliação/conclusão R\$ 20.700,00. Ainda existem R\$ 1.000,00 para assistência técnica e R\$ 700 reais para o trabalho social. O acesso ao crédito do PNHR é através de entidade jurídica que reúne de no mínimo quatro a 50 pessoas.

No atual governo de Bolsonaro, o programa foi reformulado no que corresponde ao valor financiável, taxas de juros e carência para o pagamento.

#### **2.4.10 Programa de Aquisição Alimento (PAA)**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ), lançado pelo então presidente Lula, em agosto de 2003.

O objetivo do PAA foi de promover e fortalecer a produção agrícola, estimular circuitos locais de produção, promover a geração de renda para os camponeses extremamente pobres e assegurar o acesso de alimentos para a população em situação de insegurança alimentar. Para operacionalizar o programa o governo instituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o qual de imediato convocou e promoveu a 2ª Conferência Nacional de Segurança para planejar as ações que seriam executadas.

As ações do PAA foram estruturadas para aquisições de alimentos em seis modalidades: compra da agricultura familiar para doação simultânea; formação de estoques pela agricultura familiar (CPR Estoque); compra direta da agricultura familiar (CDAF); incentivo à produção e incentivo de leite PAA leite; e compra institucional.

A modalidade PAA Compra Institucional foi criada por meio do Decreto n.º 7.775, de 4 de julho de 2012, com objetivo de possibilitar que órgãos da administração pública

adquirissem produtos da agricultura camponesa por meio da dispensa de licitação. Essa prerrogativa se dá através do artigo 17, da Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, definindo que órgãos da administração pública que recebessem recursos do governo federal destinados para aquisição de gêneros alimentícios teriam que adquirir pelo menos 30% dos recursos em produtos da agricultura camponesa.

Cada família participante poderia comercializar por DAP, no PAA Institucional, até R\$ 20.000,00 por ano, por órgão comprador. A modalidade chamada pública é direcionada para o público específico, diferente daquela regida pela Lei n.º 8.666/93, conhecida como modalidade licitação. A instituição jurídica cooperativa possuidora de DAP pode comercializar até seis milhões de reais/ano/órgão comprador, respeitados os limites por unidade familiar conforme no artigo 19 do Decreto n.º 8293, de 12 de agosto de 2014.

Na atualidade, o orçamento da União destinado para o PAA é muito aquém de anos anteriores, e praticamente pôs fim ao programa. As emendas parlamentares são hoje a principal fonte de financiamento para a execução do PAA.

#### **2.4.11 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)**

O Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel (PNPB) teve sua origem no antigo Programa Nacional do Álcool (Proálcool), lançado em 1975. O Proálcool tinha objetivo principal de reduzir a demanda por combustíveis importados e ao mesmo tempo garantir a soberania energética, como também gerar mercado para a indústria de cana-de-açúcar, que estava em declínio (FLEXOR; KATO, 2015).

Nesse período, além da produção do etanol com a utilização da cana-de-açúcar, ocorreu o incentivo para a produção de agrocombustível a partir da mandioca, sendo os camponeses os principais fornecedores da matéria-prima (FLEXOR; KATO, 2015). Essa política bioenergética do Proálcool não apresentou êxito para os camponeses, uma vez que a escala de produção era baixa em comparação com os produtores de cana e, assim, com o passar dos anos os pequenos produtores foram excluídos dessa política pública (FLEXOR; KATO, 2015).

Em 2003, foi recriado o PNPB a partir da experiência do antigo Proálcool, no entanto, agora com os seguintes objetivos: diversificação da matriz energética; a redução das importações de diesel e petróleo; a criação de emprego e renda no Brasil; o fortalecimento das famílias no campo; o uso de solos inadequados para produção de culturas alimentícias e a disponibilização de um combustível ambientalmente correto (BRASIL, 2004). A inclusão dos camponeses nesse novo programa se “materializou” através da criação do selo “Combustível

Social”, em que o governo federal abonava as empresas compradoras de oleaginosas com incentivos fiscais que iam de 10% para a região Centro-Oeste a 50% para a região do Semiárido, como forma de promover o desenvolvimento local.

No entanto, o estímulo do governo no cultivo de plantas que se destinam à produção de biodiesel tem desenvolvido dois grandes problemas: O primeiro é a mudança na base produtiva, para atender o mercado e, dessa maneira, põem em risco a soberania alimentar da família e, a segunda questão, expõem os agricultores em submissão do mercado de biodiesel, uma vez que esse segmento é dominado pela grande indústria.

Rambo e Filippi (2008), em estudos realizados com camponeses no Noroeste do Rio Grande do Sul, constataram que o PNPB, ao invés de difundir a prática da diversificação produtiva para a geração de renda entre os camponeses, teve efeito ao contrário, pois gerou a dependência deles para que as empresas fizessem o processamento do biodiesel.

O PNPB existe, no entanto, os benefícios com a emissão de selo social para as empresas que realizavam aquisição de biodiesel produzido na pequena propriedade deixaram de acontecer.

#### **2.4.12 Programa de Bibliotecas Rurais Arca das Letras**

O acesso aos livros no meio rural é quase que nulo devido à falta de bibliotecas. Algumas escolas localizadas no campo têm destinado área para receber o acervo bibliotecário e, naquelas que possuem biblioteca, o acervo é limitado. Nascido em 2003, o programa teve o objetivo de oportunizar às populações rurais a possibilidade de usufruir de leituras de livros das mais diversas áreas do conhecimento. O público beneficiado pelo Programa são os assentados da reforma agrária, beneficiários do PNCF, comunidades ribeirinhas, extrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores.

O acervo da arca das letras era composto por mais de 200 títulos distribuídos entre literatura nacional, internacional, infantil e infanto-juvenil. Além dos títulos de literatura, há livros técnicos e especializados em administração, saúde, meio ambiente, entre outros; e livros didáticos de português, matemática, ciências, história, geografia, sociologia. O programa Arca das Letras é elencado como ação de massificação de livros para as áreas rurais, porém não há recursos para a instalação de novas bibliotecas.

#### **2.4.13 Programa Bolsa Família (PBF)**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado através da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, e no ano seguinte a Presidência da República, por meio da Casa Civil, promulgou a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF que foi inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), do senador Cristovam Buarque, que argumentava que as mães muito pobres e que tinham filho, não poderiam trabalhar porque precisavam cuidar deles, e a concessão da bolsa permitiria a manutenção das crianças nas escolas e as mães poderiam trabalhar (PASE; MELO, 2017).

O PBF tem o objetivo de transferência de recursos para as famílias que estão em situação de extrema pobreza. O artigo 2º estabelece os seguintes beneficiários:

- I – o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;
- III – o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família;
- IV – o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita (BRASIL, 2004).

O PBF é o maior Programa de transferência de renda para as famílias que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Para o recebimento dos benefícios, as famílias devem cumprir as seguintes condições: acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrízes na faixa etária de 14 a 44 anos; famílias com crianças entre seis e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes, entre 16 e 17 anos; crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (BRASIL, 2015).

#### **2.4.14 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)**

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) foi uma ação iniciada em 2004, pelo MDA em conjunto com o INCRA, com objetivo de promover e efetivar a condição de cidadania e autonomia. O artigo 2º traz os seguintes objetivos do PNDTR:

I – Assegurar às mulheres da agricultura familiar, acampadas, assentadas da reforma agrária, atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas, o acesso aos documentos civis e trabalhistas, de forma gratuita e nas proximidades de moradia, visando efetivar sua condição cidadã, fortalecer sua autonomia e possibilitar acesso às políticas públicas; II – Promover ações educativas participativas objetivando informar sobre a importância da documentação e orientar sobre políticas públicas com enfoque especial àquelas destinadas às trabalhadoras rurais; III – Contribuir para a igualdade entre homens e mulheres (BRASIL, 2004).

O foco do programa é atender, principalmente, as mulheres assentadas de reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadoras artesanais e extrativistas através de mutirões itinerantes entre o INCRA e as Delegacias Federais da SEAD para emissão de documentos.

De acordo com Rapozo (2019), o PNDTR tem possibilitado às mulheres do campo, a partir da emissão de documentos pessoais, acessar políticas públicas que antigamente eram exclusividade dos homens, como participar do PNRA, previdência rural, Titulação Conjunta da Terra e Pronaf Mulher. A autora ainda aponta que após o golpe de 2016, ocorreu “[...] avanço do ultraconservadorismo neoliberal, e consequente perseguição e criminalização dos governos democráticos e populares, como também o desmonte de políticas sociais [...]” (RAPOZO, 2019, p. 11).

#### **2.4.15 Lei da Agricultura Familiar**

Em 2006, a promulgação da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, institucionalizou a Agricultura Familiar como categoria social. O artigo 3º da referida lei estabelece os seguintes requisitos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 11.326/2006)

A criação da Lei n.º 11.326/2006 é um exemplo do reconhecimento da importância e capacidade de produção de alimentos que a agricultura camponesa representa para o país (NIEDERLE, 2014). Acrescenta-se que essa Lei apresentou diretrizes que categorizam o que é ser “agricultor familiar”, pois antes eram denominados de “[...] pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 21). Segundo Mattei (2005), os estudos da FAO/INCRA, de 1996, influenciou o governo brasileiro a estabelecer diferenciação entre os distintos grupos de camponeses, como também constituir regras de financiamentos adequadas para cada grupo.

Após ser instituída a Lei n.º 11.326/2006, o acesso ao crédito via PRONAF passou a ser mediante a apresentação da DAP. Ficou estabelecido que as instituições de fomento ao crédito ao público, incorporado pela Lei n.º 11.326/2006 seria o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal ou os agentes credenciados por essas duas instituições.

Anteriormente a DAP, o camponês tomador de empréstimos junto às agências de fomento tinha como instrumento para fins de comprovação “carta de ocupação ou carta de anuência” (documento expedido pelo INCRA no momento da criação do projeto de assentamento).

A DAP física funciona como um cadastro de pessoa física do campo, uma vez que é o instrumento de identificação do camponês para acessar as 14 políticas públicas do Governo Federal direcionado a esse público. Segundo a SEAF (2018), o público do meio rural que pode acessar a DAP são: agricultores e agricultoras familiares; assentados e assentadas da reforma agrária; beneficiários e beneficiárias do PNCF; quilombolas; indígenas; artesãos e artesãs / turismo rural; pescadores e pescadoras artesanais; Aquicultores e aquicultoras; maricultores e maricultoras; piscicultores e piscicultoras; Silvicultores e silvicultoras e extrativistas.

Possuindo a DAP, o camponês ou seus dependentes terão possibilidades de acesso aos seguintes direitos e benefícios sociais: Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) Garantia-Safra; Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Beneficiário Especial da Previdência Social; Aposentadoria Rural (Funrural); Auxílio Emergencial Financeiro; Programa Minha Casa Minha Vida Rural; Plano Brasil Sem Miséria – Rota da Inclusão Produtiva Rural; Cotas em Escolas Profissionalizantes (CEFET) e Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional, Técnica e Tecnológica e Emprego (PRONATEC – Campo) (SEAF, 2018).

#### **2.4.16 Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)**

O Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) é um desdobramento do antigo PRONAF Infraestrutura, que visava oportunizar a construção de infraestrutura naqueles municípios com baixa dinâmica produtiva.

A partir de 2003, a coordenação do PROINF ficou sob jurisdição da SDT, e esse órgão passou a priorizar financiamentos de projetos advindos do PTC. O objetivo do PROINF é “apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais homologados pela SDT” (BRASIL, 2010).

Em 2016, o PROINF editou uma chamada especial para atender a juventude rural (PROINF Especial para Juventude Rural) como objetivo de “viabilizar infraestrutura para o funcionamento de Escolas Famílias Agrícolas (EFAs), Escolas Comunitárias Rurais (ECORs) e Casas Familiares Rurais (CFRs) nos Territórios Rurais e da Cidadania para a aquisição de equipamentos, mobiliários e transporte (BRASIL, 2016, p.3). De acordo com MDA (BRASIL, 2016), os proponentes das propostas poderiam ser órgãos da administração pública estadual, municipal e consórcios públicos.

O governo federal extinguiu, órgão responsável pela execução do PROINF, e para o seu lugar foi criada a SEAD, mas o governo na época realizou contingenciamento dos recursos que iriam financiar as ações.

#### **2.4.17 Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)**

Além da Lei n.º 11.326/2006, o Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Segundo a legislação, entende-se por comunidades tradicionais os seguintes grupos:

- I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
- II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles

utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras (BRASIL, 2007).

O decreto ampara aquelas comunidades que se reconhecem e possuem a sua própria organização social, como também evidencia que o uso do território tradicional deverá ser em prol do desenvolvimento sustentável da comunidade.

Entretanto, diversas comunidades que se reconhecem como comunidades tradicionais tanto por seu modo de organização social, quanto pelo uso dos recursos naturais, muitas delas ainda se encontram invisíveis para o poder público e ficam à margem do acesso às políticas públicas do governo federal. O reconhecimento enquanto comunidade tradicional proporciona o direito de possuir a DAP e de participar dos mercados institucionais e de outras políticas públicas implementadas pelo Estado.

#### **2.4.18 Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)**

O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) foi criado pela Lei n.º 11.578, de 26 de novembro de 2007, a partir do qual o Poder Executivo Federal realiza transferência de recursos para os Estados e Municípios para executar ações de desenvolvimento. De acordo com Ministério da Fazenda, o objetivo do PAC foi o de promover a aceleração do crescimento econômico através da ampliação do emprego e, assim, desencadearia a melhoria das condições de vida. Os recursos do PAC se destinaram a aumentar o investimento público para criação de infraestrutura.

Para o meio rural, os recursos do PAC foram disponibilizados através de convênios firmados entre o MDA e os demais Ministérios, que apontaram recursos para a aquisição de equipamentos como caminhões caçambas, retroescavadeira, patrulha rural ou na promoção e melhorias de infraestrutura na agregação e escoamento da produção. O PAC foi desmontado no governo de Temer, com paralisação de obras e de transferência de recursos.

#### **2.4.19 Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR)**

O Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR) foi criado em 2008 pelo MDA, com objetivo de apoiar e fortalecer as organizações de mulheres rurais por



meio de ações para inserção na economia. As ações desenvolvidas pelo POPMR, de acordo com Butto (2011) foram as seguintes:

[...] identificação de organizações produtivas de mulheres rurais em parceria com movimentos sociais, de mulheres, redes de organizações produtivas e a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, através do Sistema de Informações da Economia Solidária – o SIES (BUTTO 2011, p.24).

A luta pela igualdade de gênero é marcada pelas ações dos movimentos feministas sejam do campo ou da cidade. Para se conquistar o POPMR, as mulheres do campo realizaram diversas ações que culminaram na criação do programa como por exemplo as mobilizações no dia 8 de março, “Dia Internacional das Mulheres” e a Marcha das Margaridas, organizada pela CONTAG. A política pública visa a geração de renda às mulheres como mecanismo de emancipação.

No Senado Federal está em tramitação o Projeto de Lei n.º 680/2011 que tem objetivo de incluir as mulheres rurais e suas organizações como prioritárias na comercialização de alimentos destinados ao PNAE, e que 50% dos valores de aquisições sejam realizados em nomes da mulher independente do seu estado civil.

#### **2.4.20 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**

A promulgação da Lei n.º 6.126/1974, autorizou o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). O artigo 4º da referida Lei, estabelecia os seguintes objetivos da Embrater:

I – Colaborar com os órgãos competentes do Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural; II – promover, estimular e coordenar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social; III – colaborar com as Unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da EMBRATER (BRASIL, 1974).

O objetivo da Embrater era de fomentar as pesquisas e promover a assistência técnica e extensão rural em âmbito nacional. Apesar disso, na década de 1990, o então presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a Embrater e a responsabilidade de oferecer assistência técnica e extensão rural ficou a cargo das empresas estaduais. Quando essa obrigação foi transferida aos estados, os recursos que já eram limitados se tornaram ainda mais escassos e

aliados à pouca importância que os governantes estaduais deram à extensão rural, sobretudo, aos camponeses.

A assistência técnica e extensão é uma das grandes queixas dos movimentos sociais do campo, no momento de desenvolver a agropecuária nas unidades produtivas. Para minimizar, o governo Lula lançou, em 2003, a PNATER. O objetivo da PNATER era:

estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas [...] visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações (BRASIL, 2007).

O Programa era gerenciado até 2006 pelo MDA e coordenado pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), órgão ligado à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Essa política agrupava o objetivo de “geração de renda e emprego, inclusão social, segurança alimentar e combate à fome” (MARIN, 2013, p. 207). A execução da política pública contou com parceiros de ONGs e universidades.

#### **2.4.21 Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para todos)**

Algumas regiões do Brasil tem o índice de precipitação pluviométrica muito baixo. A estiagem é mais acentuada no local delimitado como polígono da seca onde pode passar meses sem cair uma gota de chuva. A escassez da água tem inviabilizado a produção, a criação e a permanência das pessoas nesses locais.

O Decreto, nº 7.535, de 26 de julho de 2011, estabeleceu em seu artigo 1º que o programa [...] “Água Para Todos”, destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011).

Para participar desse programa, cada município tinha que celebrar convênios ou termos de cooperação com entidades públicas ou privadas. A meta era de construir 1.000.000 cisternas para a região do semiárido. Essa ação tem o objetivo de mitigar as mazelas que a falta de água pode trazer para a agropecuária. O programa encontra-se paralisado.

#### **2.4.22 Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde)**

Na esteira de implantação de políticas públicas de cunho social e imbuída de promover o desenvolvimento sustentável, surgem diversas ações nesse viés na produção de alimentos saudáveis. O Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais foi instituído pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. O programa Bolsa Verde apresentava os seguintes objetivos:

- I – Incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável;
- II – Promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural nas áreas definidas no art.3º;
- III – Incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional (BRASIL, 2011).

O Ministério do Meio Ambiente ficou incumbido de executar o programa e as famílias beneficiadas são aquelas que estão em situação de extrema pobreza. Já o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais é executado em conjunto com MDA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tendo a premissa de fomentar a produção alimentícia para combater a fome. O programa apresenta os seguintes objetivos:

- I – Estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;
- II – Promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;
- III – Incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional;
- IV – Incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários (BRASIL, 2011).

O programa transfere recursos financeiros não reembolsáveis e ao mesmo tempo disponibiliza a assistência técnica para fomentar a produção de alimentos. Contudo, o governo Bolsonaro tem adotado uma postura para desarticular os programas de preservação e conservação do meio ambiente.

#### **2.4.23 Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)**

No Brasil, algumas organizações fomentaram discussões e difusões dos princípios da produção orgânica ou de base agroecológica, através de realizações de Fórum, Simpósio, encontros e congresso. Essas organizações têm empreendido, nos últimos anos, enorme esforço para o reconhecimento dos princípios da produção orgânica e da agroecologia pelo governo federal. A promulgação da Lei n.º 10.831, de 23 de dezembro de 2003, objetivou balizar as diretrizes que o Estado brasileiro entende por produção orgânica ou agroecológica.

Além da aprovação dessa Lei, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) elaborou, em 2006, o Marco referencial em Agroecologia, de maneira que a Agroecologia foi sendo compreendida como uma matriz tecnológica e, assim, a Embrapa passou a desenvolver, adaptar e transferir informações acerca da produção orgânica.

Em 2012, foi instituída, por meio do Decreto n.º 7.794, de 20 de agosto de 2012, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), no qual o Estado demarcou o seu compromisso com as organizações que estão impulsionando a produção de alimentos saudáveis e a preservação dos recursos naturais. O programa estabeleceu as seguintes diretrizes e desafios que PNAPO deveria atacar no período, de 2013 a 2015:

Ampliação do número de agricultores/as e produtores/as envolvidos/as com a produção orgânica e de base agroecológica; Incentivo ao registro, à produção e à distribuição de insumos adequados à produção orgânica e de base agroecológica; Fomento à conservação, ao manejo e ao uso sustentável dos recursos naturais; Contribuição para a organização de agricultores e agricultoras em cooperativas e redes solidárias, a ampliação das compras e subvenções e o número de pontos de venda de produtos; Ampliação da utilização de crédito e outras formas de financiamento e fomento para o custeio e implantação de infraestruturas produtivas e comerciais; Inclusão e incentivo à abordagem da agroecologia e de sistemas de produção orgânica nos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino, bem como no contexto das práticas e movimentos sociais, do mundo do trabalho e das manifestações culturais; Democratização da agenda de pesquisa e sua integração com a extensão, de modo a socializar o conhecimento agroecológico para técnicos/as, agricultores/as e produtores/as; Estímulo à agroindustrialização e a outras formas de agregação de valor aos produtos orgânicos e de base agroecológica; Ampliação do acesso de consumidores à informações e ao consumo de produtos orgânicos e de base agroecológica; Reconhecimento e fortalecimento do protagonismo dos/as jovens e das mulheres rurais na agroecologia e produção orgânica; Fortalecimento do papel das redes na articulação dos atores e na dinamização de ações relacionadas à produção orgânica e de base agroecológica (BRASIL, 2013).

De acordo com Loureiro (2016), a PNAPO estabelece diretrizes para implantação da produção orgânica no Brasil. No entanto, cortes orçamentários após o golpe de 2016, tem atingido também a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA).

No capítulo seguinte será tratado sobre o PNAE, sua implementação e entraves nos municípios do Cone Sul do MS.

### CAPÍTULO 3

#### **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO BRASIL**

Este capítulo visa apresentar em linhas gerais o PNAE, desde o surgimento, destacando-se as reestruturações, sobretudo aquela ocorrida em 2009, a partir da Lei n.º 11.947/2009, com a possibilidade de a “agricultura familiar” ser fornecedora de alimentos que compõem a merenda escolar. A oferta da merenda escolar aos discentes da educação infantil até as séries finais do ensino médio é parte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa política pública oportuniza o oferecimento de alimentos que ajudam no desenvolvimento psicossocial da criança e do adolescente. O PNAE traz benefícios para o alunado consumir uma alimentação saudável, rica em nutrientes e fresca. A agricultura camponesa tem esta capacidade e aptidão para produzir alimentos com essas características que o PNAE preconiza.

É importante ressaltar que a criação do PNAE, em sua primeira versão, ocorreu na década de 1950, sendo um desdobramento do estudo pioneiro de Josué de Castro (1946), interpretando que a desigualdade social gerada pelo subdesenvolvimento levaria parte da população brasileira a um grave problema social – a fome. Naquele momento, o PNAE se empenhou em combater a fome com oferecimento de alimentos aos estudantes matriculados. Sua execução e formato foram sendo readequados e, na década de 1990, as mudanças foram mais significativas, tanto no gerenciamento quanto no público atendido.

A descentralização do programa, em 1994<sup>39</sup>, retirou do Governo Federal a exclusividade de gerenciamento dos recursos para aquisições dos gêneros alimentícios da merenda escolar e delegou essa função aos estados e municípios. Nessa primeira fase de descentralização, estados e prefeituras deveriam estabelecer convênios específicos com o FNDE para gerenciar os recursos, e como contrapartida, estados e prefeituras deveriam criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). A segunda etapa da descentralização ocorreu em 1998, quando estados e prefeituras ficaram responsáveis por gerenciar e prestar contas dos recursos do PNAE.

A Lei n.º 11.947/2009 tornou obrigatório que os recursos advindos do FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deveriam ser utilizados na aquisição de produtos da agricultura camponesa. A operacionalização do Programa nos estados e municípios tem três modos de execução e eles serão apresentados ao longo deste capítulo.

---

<sup>39</sup> A descentralização aconteceu dentro da lógica do pacto federativo, no qual também foi distribuída a responsabilidade pelos níveis de ensino fundamental, médio e superior, tendo o ensino fundamental e médio ficado a cargo, respectivamente de municípios e estados.

### 3.1 A construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

O debate da Segurança Alimentar se iniciou na Europa, durante a primeira Guerra Mundial, em meio ao cenário de destruição, escassez de alimentos e até mesmo o desabastecimento alimentar dos países desenvolvidos (MALUF, 2007; TAKAGI, 2006). Para Costa (2008, p. 102) “[...] o conceito de SAN esteve associado a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a cercos e boicotes”.

Com o fim da segunda Guerra Mundial, o tema segurança alimentar e a preocupação em combater à fome ganharam notoriedade, resultando na criação do organismo internacional FAO. O médico brasileiro Josué de Castro foi o primeiro presidente do conselho dessa organização e suas ações estiveram voltadas para o desenvolvimento de políticas de acesso à alimentação, que se tornou uma referência internacional no combate à fome (TAKAGI, 2006).

O credenciamento de Josué de Castro para assumir esse posto na FAO ocorreu devido ao estudo que ele publicou em 1946, intitulado *Geografia da Fome: o dilema brasileiro pão ou aço*, que evidenciou que a desigualdade social produzida pelo subdesenvolvimento expunha uma parcela significativa da população brasileira ao problema da fome (COSTA, 2008).

O trabalho de Josué de Castro corroborou para que o governo de Getúlio Vargas formulasse alguns planos e programas visando garantir melhorias no âmbito da alimentação e da nutrição da população brasileira, sobretudo para os trabalhadores das indústrias (SCHOTTZ, 2017). Na esteira de programas e planos implementados nesse governo, ocorreu a criação do salário mínimo em 1943<sup>40</sup>. Também houve a criação do Serviço de Alimentação Nacional Previdência Social (SAPS), estabelecimento do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (SCHOTTZ, 2017).

A criação da CNA tinha o objetivo de apoiar ações de melhoria na qualidade da alimentação e investigar a real situação nutricional dos brasileiros. Em 1952, a CNA apresentou o “Plano Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, que visava a execução de uma grande pesquisa que envolvia temas como: a assistência alimentar aos adolescentes, ações de apoio às indústrias de alimentos e a oferta de alimentos na escola (SCHOTTZ, 2017). O estudo foi executado parcialmente, uma vez que a falta de recursos financeiros inviabilizou a sua conclusão em todo território brasileiro. No entanto, o resultado parcial da investigação foi utilizado mais tarde para implantar o primeiro programa de alimentação escolar no Brasil, dado

---

<sup>40</sup> No Brasil até a promulgação do Decreto-Lei n° 5.452 de 1 de maio de 1943, cada estado instituiu seu salário mínimo. Ver Decreto-Lei na íntegra no <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>

que sua pretensão naquele período foi disponibilizar alimentos para as crianças de origem pobre.

Em 1972, o regime militar extinguiu a CNA e criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão ligado ao Ministério da Saúde. No ano seguinte, o INAN apresentou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), organizado sob duas versões e para isso, reuniu diversos Ministérios como parceiros para implementarem o programa. A falta de recursos financeiros limitou a execução do plano, sendo que uma das propostas era criar centros de pesquisa para produzir conhecimento técnico e linhas de financiamento para atender os trabalhadores rurais na produção de alimentos.

Durante o período militar, os programas de alimentação se restringiram apenas à suplementação alimentar ou a oferta de refeições a determinados grupos específicos. De acordo com Schottz (2017, p. 25), as “[...] ações foram desenvolvidas em um contexto político marcado por governos autoritários, fortemente centralizados e por uma dinâmica de baixíssima participação social”.

Os anos de 1980 foram marcados pelo “ressurgimento” da democracia, com o envolvimento e participação ativa de um amplo leque de entidades classistas, como assinala Schottz (2017, p. 27):

[...] a partir dos anos 1980, a SAN passa a se constituir como um referencial compartilhado por uma coalizão de causa, que articula um conjunto diversificado de atores estatais e não estatais, que compartilham crenças e valores, mobilizando-se em torno da construção de princípios e diretrizes que visam nortear a estruturação de um sistema público de SAN assentado em uma dinâmica de participação social ampla e efetiva.

A participação da sociedade civil organizada, nesse período, foi de grande relevância na interlocução entre sociedade e governantes, para traçar as primeiras medidas de combate à fome.

A ação mais contundente para construir a Política de Segurança Alimentar e Nutricional foi o movimento iniciado pelo sociólogo Herbert de Souza, em 1992, através da Ação Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esse movimento concentrou as ações em duas frentes: a primeira era combater a fome, com oferecimento de comida para aqueles que estavam em insegurança alimentar; a segunda foi de promover um grande debate na sociedade com o propósito de esclarecer e sensibilizar as pessoas para que elas pudessem cobrar ações enérgicas de combate à fome e a miséria junto aos governos e aos congressistas.

As ações da sociedade civil fizeram com que o então presidente, Itamar Franco, criasse o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA). O órgão ficou ligado diretamente à Presidência da República e sua composição tinha conselheiros ligados ao governo e da sociedade civil organizada. A atuação dos conselheiros do CONSEA versava na formulação e na implantação de ações de combate à fome e a miséria, bem como estabelecer parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada. Nesse governo, o CONSEA promoveu a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), que debateu a importância dos alimentos para a qualidade de vida das pessoas.

Com o fim desse governo, o CONSEA foi extinto pelo seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, e todas as ações do conselho foram paralisadas imediatamente como órgão consultivo do governo federal. A retomada das ações pelo governo aconteceu depois de muita pressão social, e foi instituída por Decreto n.º 1.366, de 12 janeiro de 1995, a criação do Programa Comunidade Solidária.

De acordo com Schottz (2017), mesmo com o CONSEA extinto institucionalmente, o Conselho se manteve ativo, atuando mais como um movimento social e sempre pautando o oferecimento de uma alimentação de qualidade nutricional no ambiente escolar.

Entre 1995 e 2002 esta coalizão se manteve mobilizada em outros espaços, como a participação do Brasil na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, que teve como um dos desdobramentos a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), que passou a articular um conjunto de redes de organizações sociais, movimentos e indivíduos de diferentes regiões do país, com atuação no campo da SAN (SCHOTTZ, 2017, p. 3).

A mobilização social em torno da SAN foi capaz de construir outros espaços de lutas, como a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Ao ser estabelecida a rede FBSAN, as ações transpuseram para os estados e municípios e foi capaz de engendrar em outras organizações o entendimento de que a SAN deveria ser pensada para além do aspecto do combate à fome (MASELLI, 2017).

Em 2002, durante a campanha presidencial, o candidato Luiz Inácio Luiz da Silva apresentou em seu plano de governo um programa de combate à fome e a pobreza, elaborado pelo Instituto da Cidadania. Transcorrido a eleição, em seu discurso de posse, Lula lançou o Programa Fome Zero (PFZ), o qual elegia como prioridade o combate à fome e a pobreza. De acordo com Takagi (2006), o público prioritário da ação emergencial do PFZ, naquele primeiro momento, era o seguinte: famílias sem-terra que estavam em acampamentos; comunidades



indígenas e quilombolas, que estivessem em insegurança alimentar e coletores de materiais recicláveis nos grandes centros urbanos.

O Plano Plurianual (PPA) (2004-2007) apresentado pelo governo ao legislativo focava em três grandes objetivos estratégicos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O combate à fome e a insegurança alimentar foram os eixos centrais do PPA (2004-2007).

Para executar o programa de erradicação da fome foi instituído o Ministério Extraordinário de Segurança e Combate à Fome (MESA) e a recriação do CONSEA<sup>41</sup>. Juntos, eles deveriam promover e coordenar ações, visando a SAN. Segundo Triches (2012), a recriação do CONSEA foi de suma importância, dado que o Conselho conseguiu articular e aglutinar a intersetorialidade, sobretudo, pela implementação da condição democrática dos processos participativos:

[...] o CONSEA não representava uma ameaça no sentido de canalizar para si os possíveis louros políticos das ações; os setores fortaleciam sua capacidade de interferência no processo decisório, pois o CONSEA ampliava o escopo do debate sobre decisões que tradicionalmente eram tomadas nos gabinetes de ministros e secretários, com baixo poder de influência dos técnicos. Ao ampliar o poder de vocalização de demandas setoriais, o Conselho favoreceria a adesão, o diálogo entre eles e desses com a Presidência da República, aprimorando programas setoriais (TRICHES, 2012, p. 78).

Ainda de acordo com Triches (2012), uma das ações importante após a recriação do CONSEA foi a produção de um documento que trouxe o direito humano à alimentação como princípio geral. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) foi produzido pela Intersectorialidade coordenada pelo CONSEA e foi dividido em três grandes eixos: a produção de alimentos; o acesso aos alimentos; e a alimentação e nutrição saudável com respeito à cultura alimentar local.

De acordo com Maselli (2017), outro ato de grande relevância do CONSEA foi a aliança interministerial que culminou na realização da II Conferência Nacional de SAN, em 2004, no Recife – PE:

II Conferência Nacional de SAN (CNSAN), que determinou, dentre outras coisas, o aumento da participação da sociedade civil no conselho. Tal fato

---

<sup>41</sup> Ao ser recriado no primeiro ano do governo de Lula, a composição do CONSEA era a seguinte: 2/3 representantes da sociedade civil organizada e 1/3 do governo. Em janeiro de 2019, o governo de Bolsonaro publicou a Medida Provisória n.º 870, de 1 de janeiro de 2019, estabelecendo a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e extinguiu o CONSEA nacional.

colaborou para a retomada da interlocução entre poder público e sociedade civil, e o fortalecimento do papel das organizações sociais enquanto influenciadoras da formulação de políticas públicas de alimentação e nutrição [...]. Este processo colaborou, por exemplo para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (MASELLI, 2017, p. 2).

Para Maluf (2007, p.25), “o acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente, mas também comer bem, com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais, com base em práticas saudáveis e que preservem o prazer associado à alimentação”. Conforme a declaração da II Conferência, a SAN foi definida como:

[...] a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, **tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis** (MALUF, 2007, p. 17, grifo nosso).

A primeira experiência da SAN em âmbito nacional envolvendo produtores e consumidores foi a criação do PAA, em 2003. Esse programa vinculou a produção local dos municípios com ampliação no consumo de alimentos por aquelas famílias que estavam em insegurança alimentar. O método encontrado pelo governo foi a criação de linhas de crédito, via PRONAF, que impulsionavam o cultivo de gêneros alimentícios que compunham a cesta básica e a produção poderia ser adquirida pelo Estado, a fim de distribuir às famílias carentes. A Lei n.º 10.696, de 2 julho de 2003, sancionada no segundo semestre do 1º ano desse governo, possibilitou que o Estado pudesse comprar produtos dos agricultores sem a necessidade de processos licitatórios e com os preços do mercado local. As aquisições do PAA envolveram os estabelecimentos em parcerias com as prefeituras e com a CONAB.

Em 2006, foi sancionada no Brasil a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), debatida no âmbito do CONSEA e aprovada pelo legislativo. O objetivo da LOSAN é assegurar a todos os brasileiros o direito à alimentação adequada e de qualidade nutricional. Essa Lei é um princípio básico, já assegurado no Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, vinculado à ONU, do qual o Brasil é signatário desde 1966 (COSTA, 2008). O direito à alimentação pensado pelos organismos estatais é diferente daquele almejado pelos movimentos sociais, pois para o Estado, o seu interesse é disponibilizar o produto independente da qualidade nutricional, por qual processamento industrial passou, bem como a origem onde foi produzido, ou até mesmo ser importado de outros países. Já para os conselheiros do CONSEA que estavam ocupando as vagas destinadas para os movimentos

sociais, todo cidadão tem o direito à alimentação de boa qualidade nutricional, livre de contaminação por agrotóxicos, de conservantes e estabilizantes e a agricultura camponesa possuía todas as características para produzir esse alimento.

Ainda em 2006, a publicação da Lei n.º 11.346/2006 constituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), tendo o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Mais tarde, em 2010, foi instituído o Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou a Lei n.º 11.346/2006 e estabeleceu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que determinou os parâmetros para a preparação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

Na perspectiva de Schottz (2017), a recriação do CONSEA garantiu conquistas significativas no âmbito da SAN ao mesmo tempo agrupou diferentes órgãos de governo e sociedade civil, com proposição de ações e políticas públicas intersetoriais a diversos segmentos sociais.

Em 2009, as experiências de SAN foram bem-sucedidas, sobretudo na implantação do PAA, que ofereceu subsídio para que se fizesse a reestruturação no PNAE. A aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar até a aprovação da Lei n.º 11.947/2009 era disciplinado pelos procedimentos da Lei n.º 8.666/1993, que normatizava as licitações e contratos administrativos na administração pública.

### **3.2 A trajetória de construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

O PNAE, em 2018, completou 70 anos de existência e é considerado um dos maiores programas em longevidade e abrangência no que se refere à segurança alimentar e nutricional no mundo (PEIXINHO, 2013). Diante disso, podemos compreender que a continuidade na execução dessa política pública até os dias atuais não tenha sido motivada somente pela enorme relevância na seguridade alimentar e nutricional das crianças e adolescentes, mas pelo expressivo papel que garante na comercialização de mercadorias do grande capital. Criado em 1948 como um braço do sistema previdenciário e com o viés de política assistencialista, esse programa nasceu com nome de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) e sua execução estava sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, através da coordenação da CNA (STURION, 2002). A princípio, o programa apresentava a intenção de reduzir a desnutrição em crianças, em idade escolar, e auxiliar na mudança de hábitos alimentares.

No período que compreende os anos de 1955 até 1970, houve a participação massiva de organismos internacionais nas distribuições de alimento no PNAE (PEIXINHO, 2013). De acordo com Sturion (2002), nesse período, o alimento distribuído nas unidades escolares era o leite em pó, produto excedente nos países como Estado Unidos e Canadá e sua distribuição no Brasil foi financiada pela *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF). Já para Triches (2010, p. 79-80) a atuação das organizações internacionais na oferta de gêneros alimentícios no país, se constitui como “mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital”.

Contudo, a distribuição dos alimentos às unidades escolares não mantinha uniformidade durante o ano letivo, sendo que em muitas delas a merenda nem chegava ou seu oferecimento às crianças eram duvidosas. De acordo com Sturion (2002), alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Ceará assumiram gradativamente as compras dos alimentos para os alunos das séries iniciais.

Em 1955, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) passou a ser administrado pelo MEC e por meio de Decreto criou-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME), pois o propósito do governo, naquele período<sup>42</sup> foi designar esse órgão para gerir o programa em âmbito nacional (STURION, 2002; TRICHES, 2010). Para isso, foram criadas nos estados as superintendências estaduais com autonomia administrativa e, por muito tempo, estas firmaram acordos e convênios com agências internacionais em assuntos relacionados ao abastecimento alimentar. No entanto, as Superintendências estaduais tinham a incumbência de intermediar convênios entre o governo federal, com os municípios. Os acordos de cooperação internacional para oferecimento de produtos para a merenda escolar findaram no início da década de 1980.

Durante o período ditatorial, as organizações que realizavam distribuições de produtos industrializados na merenda escolar foram todas substituídas por uma única agência, a *United State Agency For International Development* (USAID<sup>43</sup>). Posteriormente, o acordo firmado com a USAID ocorreu o aumento no volume de produtos distribuídos, na ampliação das áreas atendidas e nos números de superintendências criadas e todas elas chefiadas por militares (STURION, 2002). Segundo Triches (2010), o envio de produtos industrializados do EUA para

---

<sup>42</sup> Entre os anos de 1954 a 1955, o Brasil teve os seguintes presidentes: Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos.

<sup>43</sup> O acordo entre o MEC e USAID, deixou claro o alinhamento do Brasil para seguir a diretrizes impostas pelo EUA, na guerra fria. Sobre o assunto ver trabalho de: ALVES, Márcio Moreira. BEABÁ DOS MEC-USAID. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.

o Brasil se constitui como instrumento de ampliação de mercado e de introdução de novos hábitos alimentares.

Em 1976, houve a interrupção das agências internacionais nos abastecimentos de produtos para alimentação escolar, quando o MEC passou a custear o programa e pôs em execução o PRONAN (TRICHES, 2010). Segundo Grisa (2012), em 1972, o INAN coordenou a execução do II PRONAN, com o objetivo de melhorar as condições nutricionais da população, a partir do aumento e distribuição da renda. O PRONAN agregou ações direcionadas à alimentação e nutrição através da conexão do PNME e do Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB). De acordo com Grisa (2012), esse programa articulava as compras dos produtos dos pequenos produtores por meio do mercado institucional e era operado pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), e hoje se chama CONAB. No andamento da execução do II PRONAN (1972-1979), o Programa Nacional de Merenda Escolar passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A investidura do INAN na execução do PNAE proporcionou de imediato a garantia de merenda escolar para 180 dias. Outra ação prevista pelo INAN era de incluir a compra de alimentos dos pequenos agricultores para fornecer na merenda escolar, mas isso não aconteceu. Os produtos industrializados se mantiveram em todas as compras de mercadorias para a merenda escolar. Para Triches (2012) o gerenciamento e o método de aquisição dos alimentos privilegiavam os interesses da grande indústria, como ela assinala:

[...] a interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (TRICHES, 2012 p.80-81).

A centralização do programa por um único setor e sua base administrativa em Brasília produziu o que Mendes (2017) intitula de “engessamento” do programa. Com a centralização das compras, a distribuição aos estados e municípios era de responsabilidade do governo federal, o que provocava atrasos nas entregas dos alimentos. Em muitos casos, os produtos já chegavam nas escolas com o prazo de validade vencido, além da má qualidade dos produtos.

Já Abreu (1995, p. 26) assinalou que o problema do modelo de compra centralizada era inadequado porque excluía a diversidade alimentar e favorecia a participação das grandes empresas nas vendas.

A execução centralizada do programa da merenda resultava não só no desrespeito aos hábitos alimentares regionais, com a introdução dos mesmos produtos formulados em todo o País, mas no favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvios de verbas – fatos apurados por auditorias do Tribunal de Contas da União amplamente divulgados pela imprensa (ABREU, 1995, p. 26).

De acordo com Fornazier (2014), a primeira experiência de descentralização para compras de alimentos para a merenda escolar ocorreu em 1986, pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que implementou e operacionalizou toda execução do Programa.

Depois de oito anos da descentralização, a publicação da Lei n.º 8.913, em 12 de julho de 1994, tratou sobre a descentralização dos recursos financeiros para aquisição da merenda escolar. Em um primeiro momento, estados e municípios deveriam manifestar o interesse e formalizar convênios entre o FNDE e EEx. A oficialização para receber os repasses se efetivava na criação do CAE, órgão importante para fiscalizar a aplicação dos recursos.

Em 1998, se consolidou a descentralização do PNAE, uma vez que a transferência dos recursos já não necessitava mais da celebração de convênios, de modo que os repasses eram efetuados automaticamente em contas específicas de cada município.

Nesse período foram criados 5.510 CAE, nas esferas municipal e estadual. No entanto, cerca de 23 municípios, até setembro de 2000, não haviam criado os CAEs e, por esse motivo, os repasses foram suspensos (PEIXINHO, 2011).

A Medida Provisória n.º 2.178-34 de 28 de junho de 2001, em seu artigo 6º, concedeu autonomia para que as EEx (secretarias municipais e estaduais de educação) preparassem os cardápios respeitando e valorizando os hábitos alimentares de cada localidade e dando a preferência em produtos semielaborados ou *in natura*, como é exposto abaixo:

Art. 6º Os cardápios do programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos (BRASIL, 2001).

Anterior à essa medida, havia uma padronização dos hábitos alimentares promovidos pela massificação das indústrias alimentícias, que influenciou na homogeneização do consumo alimentar na merenda escolar. A MP n.º 2.178-34/2001 estabeleceu a inclusão de alimentos regionais e colocou restrição na aquisição de alimentos ultraprocessados e isso afetou diretamente as indústrias alimentícias que possuíam um enorme mercado na comercialização de produtos para a merenda escolar.

A Resolução n.º 15, de 16 de junho de 2003, incorporou algumas diretrizes propostas pela política de SAN, de que a merenda deveria “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares” (BRASIL, 2003b).

Peixinho (2011) ressalta que o excelente resultado obtido na implementação do PAA, uma das ferramentas do PFZ, proporcionou acesso à alimentação e educação alimentar e nutricional para milhões de famílias e levou o governo a criar o Grupo de Trabalho Interministerial. Esse grupo, formado por integrantes do FNDE, CONSEA, Controladoria Geral da União e Ministério Público Federal, construiu a minuta do possível projeto de lei que depois foi enviada à Câmara dos Deputados.

Ainda segundo Peixinho (2011), durante a elaboração da proposta do PNAE, uma das preocupações da Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE) estava na dúvida se a agricultura camponesa seria capaz de fornecer alimentos de forma ampla e contínua para a alimentação escolar, em âmbito nacional ao mercado institucional. A comida que abastece diariamente a mesa dos brasileiros é produzida em estabelecimentos agropecuários com até 200 hectares, como já foi confirmado pelo censo agropecuário (IBGE, 2006).

Schottz (2017) assinala que o Projeto de Lei referente ao PNAE, o PL n.º 2.877, de 25 de fevereiro de 2008<sup>44</sup>, ao ser submetido à apreciação na Câmara dos Deputados não sofreu objeção, dado que os movimentos sociais e os integrantes do CONSEA foram intensos na mobilização até o PL ir à votação no plenário e aprovado por unanimidade. Diferentemente do que aconteceu na Câmara, ao chegar no Senado para ser apreciado na Comissão de Constituição

---

<sup>44</sup> O Projeto de Lei n.º 2.877/2008 foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara de Deputados em 25 de fevereiro de 2008 e no mesmo dia a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), submeteu à apreciação do Congresso Nacional o texto do PL. No dia 28 de fevereiro de 2008, a MESA compôs a Comissão Especial para apreciar o PL. Em março de 2008, a Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) encaminhou e publicou no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) o PL. O Deputado Henrique Fontana – PT, no dia 14 de outubro de 2008, apresentou no plenário da Câmara requerimento que solicitava a apreciação do PL com urgência. Esse requerimento somente foi aprovado em 5 de novembro de 2008. Em 18 de fevereiro de 2009, a Coordenação de Comissões Permanentes (Coper) publicou o arquivo. No dia 14 de abril de 2009, a MESA recebeu uma Moção de Apelo da Câmara Municipal de Novo Horizonte, que apelava a aprovação do PL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384519>. Acesso em: 20 out. 2018.

e Justiça, o PL n.º 2.877/2008 enfrentou resistência de alguns senadores e da Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC) (SCHOTTZ, 2017). As divergências sobre o PL estavam nos artigos que tratavam do impedimento na gestão do programa de empresas terceirizadas e da obrigatoriedade da compra dos gêneros alimentícios da agricultura camponesa com dispensa de licitação.

Para Schottz (2017), esse posicionamento contrário ao PL remetia à defesa dos interesses das indústrias de alimentos e das empresas terceirizadas em refeições. Ainda no entendimento da autora, [...] “a resistência por parte dessas indústrias foi muito mais intensa do que as reações vindas do agronegócio, por elas serem as principais fornecedoras do PNAE” (SCHOTTZ, 2017, p. 102-103).

Ao encontrar esta barreira no Senado, membros do CONSEA procuraram diretamente o então presidente Lula e lhe informaram as dificuldades que o PL estava enfrentado no Senado para a aprovação. A intenção era que o Presidente intercedesse junto aos governadores.

Diante da dificuldade para aprovar o PL, o presidente publicou uma Medida Provisória MP n.º 455/2009<sup>45</sup>, regulamentando a aplicação de recursos na aquisição de alimentos que compõem a merenda escolar o “Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica”. No texto da MP foram suprimidos os parágrafos que proibiam a terceirização e aqueles que faziam menção explícita da aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar. O mecanismo para subsidiar essa MP se deu com a pactuação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Da maneira como foi publicada a MP, os movimentos sociais reagiram negativamente, dado que retiraram itens específicos que já estavam acordados com as federações e sindicatos dos trabalhadores rurais. Para contornar as mudanças que fizeram no PL, dois deputados apresentaram emendas e incorporaram parte do conteúdo que havia sido suprimindo e novamente passou pela Câmara e Senado e foi publicado como Lei Federal.

No Senado Federal, a senadora Ana Rita, PT propôs um Projeto de Lei do Senado Federal n.º 680/2011<sup>46</sup>, a alteração de parte do Artigo 14 da Lei n.º 11.947/2009, para incluir que pelo menos 50% do valor dos recursos repassados do FNDE em aquisição em nome da

---

<sup>45</sup> A MP455/2009 foi convertida em Lei n.º 11.947, de 2009. Ver mais no *site* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm)

<sup>46</sup> Ver a justificativa do PL no *site* <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4228744&ts=1567533358182&disposition=inline>



mulher, independentemente do seu estado civil. No entanto, esse projeto de lei está em apreciação ainda no Senado Federal.

### **3.3 Operacionalização, Controle Social e Normatização do PNAE**

A partir da descentralização do PNAE, iniciada em 1994, os repasses às EEx foram realizados pelo FNDE, órgão subordinado ao MEC. O FNDE foi criado em 1968, como autarquia federal responsável pela execução e monitoramento dos recursos repassados aos estados e municípios para adquirirem os gêneros alimentícios para a merenda escolar.

O artigo n.º 208 da Constituição Federal dispõe que a alimentação escolar deve ser assegurada de forma complementar pelas três esferas de governo (BRASIL, 1988). O percentual em valor monetário que cada autarquia deverá complementar não está regulamentado na Lei n.º 11.947/2009, no entanto, há outras leis conhecidas popularmente como “orçamento impositivo” em que cada estado ou município deve dispender um percentual mínimo a ser investido na educação. O acréscimo no complemento de valores que deveriam ser executados por estados e municípios, em muitos casos, não acontecem, continuando somente aqueles repassados pelo FNDE.

O repasse do FNDE é efetuado diretamente em contas específicas das EEx em 10 parcelas mensais, que contabiliza recursos para custear à merenda escolar para 200 dias letivos. Para se calcular a quantia a ser repassada às EEx (Prefeituras e Secretarias Estaduais de Educação), o FNDE se utiliza dos dados do censo escolar do ano anterior para aferir os valores. Até 2003, os valores de custeio dia/aluno, independentemente de sua categoria, eram de apenas R\$ 0,13 centavos. Na atualidade, o valor repassado pelo FNDE por dia letivo, aos estados e municípios é definido pela etapa e modalidade de ensino que está inscrito o alunado: Creches R\$ 1,07; Pré-escola R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos (EJA) R\$ 0,32; Ensino integral R\$ 1,07<sup>47</sup> e; Atendimento educacional especializado no contraturno R\$ 0,53 (Tabela 6).

---

<sup>47</sup> Escola de tempo integral com permanência mínima na escola de 7 h. Já as unidades de ensino que a permeância do alunado excede às 7h, o repasse é de R\$ 2,00.

Tabela 6 – Valores repassados pelo FNDE segundo estágio de graduação e modalidade do alunado (2020)

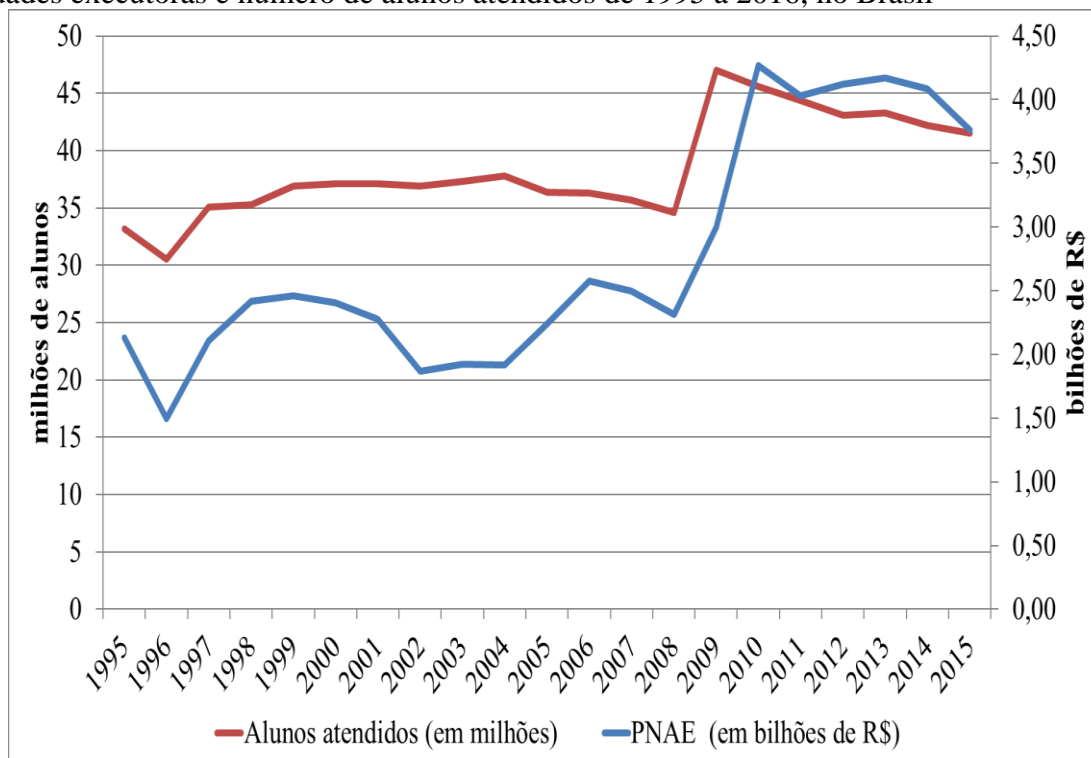
<b>MODALIDADE DE REPASSE</b>	<b>VALORES</b>
PNACN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR CRECHE	R\$ 1,07
PNAPN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,53
PNAFN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – ENSINO FUNDAMENTAL	R\$ 0,36
PNAMN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – ENSINO MÉDIO	R\$ 0,36
PNAEN – EJA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – EJA	R\$ 0,32
PNAQN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – QUILOMBOLA	R\$ 0,64
PNAIN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – INDÍGENA	R\$ 0,64
PN + FN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO	R\$ 0,53
PN + QN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO QUILOMBOLA	R\$ 1,07
PN + IN – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – MAIS EDUCAÇÃO INDÍGENA	R\$ 1,07

Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017), TCU (BRASIL, 2017).

Para receber os recursos, a escola deve estar cadastrada no censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão responsável em manter e organizar o sistema de informações estatísticas de todas as unidades de ensino no Brasil. Já as escolas filantrópicas, sua participação no programa deve ser comprovada a partir do registro e do certificado de entidades de Fins Filantrópicos, documento emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Dentre as organizações filantrópicas no MS contempladas com recursos do FNDE estão a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e Escolas Familiares Agrícolas, por exemplo.

O gráfico a seguir demonstra o montante que foi repassado pelo programa de 1995 até 2016, as EEx e a quantidade de alunos que são atendidos pelo PNAE.

Gráfico 1- Recursos financeiros do Programa de Alimentação Escolar repassados as entidades executoras e número de alunos atendidos de 1995 a 2016, no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (2018).

Observa-se no gráfico 1 que de 2008 para 2009 ocorreu um aumento significativo, tanto no número de alunos atendidos quanto no aporte de recursos dispendidos para atender o PNAE. Esse aumento se dá pela incorporação dos alunos do ensino médio e da EJA no programa de alimentação escolar. A inserção de mais beneficiados no PNAE foi em observância à Lei n.º 11.346/2006 de SAN, que garante o direito regular e permanente aos alimentos de qualidade nutricional. A segurança alimentar na compreensão do Estado é oportunizar acesso a alimentos independentemente de sua origem, pois o propósito é minimizar a insegurança alimentar que acomete centenas de milhares de famílias brasileiras.

A partir da descentralização do PNAE, como referido anteriormente, cada estado e município teve que constituir o CAE. Esse órgão é encarregado de fazer o controle social no acompanhamento e monitoramento do PNAE nos estados e municípios. Os CAEs são compostos pelos seguintes representantes: dois representantes da sociedade civil (titular e suplente), um representante do poder executivo, dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes e dois representantes de pais de alunos. O mandato dos conselheiros tem a duração de quatro anos. Para Peixinho (2011), o conselho é um instrumento primordial que a sociedade possui para fiscalizar os atos e gastos dos recursos públicos, pois contam com a participação da sociedade.

Contudo, nos municípios envolvidos na pesquisa, a atuação dos conselheiros é praticamente imperceptível pela sociedade e, em alguns casos, até desconhece a existência desse organismo de controle social ou sua funcionalidade. Os conselhos, em muitos municípios, são instâncias meramente burocráticas e a participação dos conselheiros, em muitos casos, está centralizada somente na aprovação dos gastos dos recursos públicos na educação. A participação dos conselheiros, principalmente aqueles que representam os discentes e pais de alunos é silenciada ou são meros espectadores, pois muitos de seus membros desconhecem a sua funcionalidade de fiscal do programa. A ideia do controle da sociedade sobre os gastos realizados nos programas, pelos agentes públicos quase sempre tem esbarrado na incompreensão do sentido de cidadania. Onde há democracia deve haver controle social a ser realizado pelos sujeitos do “povo”. O fato é que em um país em que parte da população é composta de analfabetos funcionais, acessam informações desqualificadas (fake news) e a escola está longe de ser para todos, os sistemas de controle social são facilmente cooptados pelos interesses dos detentores do poder.

Para o FNDE, as EEx são responsáveis pelas seguintes ações: a) execução dos recursos e prestação de contas do PNAE; b) oferta da alimentação escolar em sua rede de ensino durante os 200 dias letivos e; c) realização de ações de educação alimentar e nutricional.

Conforme Schottz (2017), a maneira ou modo como irá ser realizada a descentralização é atribuição de cada EEx (Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação) que tem autonomia para escolher a modalidade de gestão que vão adotar na operacionalização do PNAE, para a aquisição dos gêneros alimentícios (Quadro 2).

Quadro 2 – Modalidades de gestão do PNAE adotadas pelos estados e municípios

Modalidade de Gestão	Características
<b>Centralizada</b>	A Entidade Executora (Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação) é responsável por todas as etapas relacionadas à alimentação escolar: planejamento do cardápio compra armazenamento e distribuição dos gêneros/refeição; - A distribuição dos gêneros pode ser feita pelos fornecedores diretamente nas escolas. Os alimentos também podem ser armazenados em um estoque central e distribuídos para as escolas pela própria entidade executora; - Em relação às refeições, elas podem ser preparadas nas próprias cozinhas de cada escola ou em uma cozinha industrial central. Nesse último caso, as refeições são transportadas prontas para serem servidas nas escolas.
<b>Escolarizada (descentralizada)</b>	- A Entidade Executora recebe os recursos do FNDE e os distribui para as escolas efetuarem diretamente a compra dos gêneros que serão preparados na cozinha da própria escola;

	- Ao assumir a gestão dos recursos, a escola passa a se constituir em uma Unidade Executora que deverá abrir uma conta única e específica para receber os recursos do PNAE.
<b>Semi descentralizada</b>	A Entidade Executora centraliza as compras de gêneros não perecíveis, repassando recursos para as escolas (Unidades Executoras) adquirirem alimentos perecíveis, tais como, carnes, hortaliças e frutas. O preparo das refeições é efetuado na própria escola.
<b>Terceirizada</b>	- A Entidade Executora contrata por meio de licitação uma empresa privada que ficará responsável pelo preparo e distribuição das refeições. O preparo pode ser efetuado em uma cozinha central ou na cozinha das próprias escolas; - Cabe à Entidade Executora a aquisição dos gêneros, o planejamento do cardápio e a supervisão das demais atividades realizadas pela empresa contratada.

Fonte: adaptado de Schottz (2017, p. 110).

A contratação de empresas terceirizadas para executar o PNAE com os recursos repassados pelo FNDE é vedada pela Lei. As EEx só podem contratar empresas terceirizadas para participarem de alguma fase do PNAE (preparação das refeições), desde que utilize recursos próprios.

No MS, por exemplo, as EEx do PNAE estão adotando duas modalidades de gestão para operacionalizar o PNAE: a Centralizada e a Escolarizada (descentralizada). Nas escolas municipais<sup>48</sup> a modalidade vigente é a centralizada, em que o município recebe os recursos em conta específica, sendo coordenado pelo profissional (nutricionista) que faz a lista de produtos alimentícios da chamada pública para todas as unidades de ensino do município, a Secretária de Educação executa e o Prefeito sanciona o trâmite burocrático. A Nutricionista é responsável pela confecção dos cardápios, execução das aquisições e gerenciamento dos recursos e o CAE municipal é responsável pelo controle social do PNAE, fiscalizando e acompanhando as aquisições dos produtos (a qualidade dos alimentos servidos, cumprimento das condições higiênicas e sanitárias) e emitindo parecer dos recursos recebidos pelas EEx.

Na modalidade escolarizada e descentralizada, o estado recebe os repasses do FNDE e realiza as transferências para as contas das Associações de Pais e Mestres<sup>49</sup>(APMs) de cada unidade de ensino. As APMs, executam as chamadas públicas, juntamente com a direção da escola. No estado de MS, o CAE possui a jurisdição estadual para realizar o controle social em todas as instituições de ensino.

A prestação de contas do PNAE acontece primeiramente no âmbito local, com a fiscalização do CAE e com inserção dos dados no site do FNDE. Na esfera federal, a verificação

<sup>48</sup> Entidades Executoras – EEx.

<sup>49</sup> Unidade Executora – UEx.

dos recursos está sob a responsabilidade do FNDE, Tribunal de Contas da União (TCU) e CONSEA. Em cada exercício financeiro é feita uma auditoria da gestão por sistema de amostragem. As EEx têm a obrigação de guardar sob sua responsabilidade os documentos contábeis do PNAE por um prazo de cinco anos após as contas serem aprovadas.

Entretanto, essa obrigatoriedade de guardar os documentos e disponibilizá-los quando for solicitado não se aplica na prática entres as EEx. Na pesquisa de campo, das oitos secretarias de educação visitadas, apenas duas possuíam arquivos organizados contendo todas os documentos de operacionalização do PNAE (chamadas públicas e contratos). Já as demais secretarias tinham arquivos do PNAE apenas de sua gestão.

Para participar das chamadas públicas do PNAE é necessária a apresentação do projeto de venda e diversos documentos, sendo um deles indispensável para o credenciamento: DAP. De acordo com a lei, cada agricultor participante poderá comercializar por DAP/ano no PNAE o valor máximo de R\$ 20.000,00.

Para a emissão da DAP, a unidade produtiva deve preencher os seguintes requisitos: não possuir mais que quatro módulos fiscais<sup>50</sup>; a principal fonte de renda da unidade produtiva deve ser proveniente de atividades agrícolas e a renda anual bruta não pode ultrapassar R\$ 360 mil. A renovação da DAP deve ocorrer a cada três anos, através de órgãos credenciados pela SEAD.

De acordo com a SEAD, além da DAP principal, existe a possibilidade de haver a emissão de outra DAP a partir da principal, e para essa modalidade se dá o nome de DAP acessório. Essa nova DAP pode ser um instrumento que reconhece os filhos e mulheres que estão agregados nessa unidade produtiva.

### **3.4 Alimentação e preparação dos Cardápios**

A alimentação é um direito primordial do ser humano. A garantia e direito estão declarados em documento da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e na Constituição Federal do Brasil (1988). Na carta magna do Brasil está expresso no artigo 6, que designa como direitos fundamentais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, entre outros.

---

<sup>50</sup> No Mato Grosso do Sul os módulos fiscais variam de 30 a 100 hectares.

Já em relação à alimentação escolar, a Resolução CD/FNDE n.º 26/2013<sup>51</sup> orienta os nutricionistas no preparo dos cardápios do PNAE, que se priorizem alimentos como frutas e hortaliças nas refeições da merenda escolar. A Resolução n.º 26/2013 ainda alerta e até mesmo restringe o oferecimento de alimentos que contêm alta concentração de sódio e açúcares ou a oferta de bebidas de baixo valor nutricional. Os alimentos proibidos na merenda escolar são refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares. Já os alimentos restritos, seu fornecimento na merenda são alimentos enlatados, embutidos, doces, preparações semiprontas ou prontas para consumo ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição).

A Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 ressalta, no Artigo 29, que “na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a Entidade Executora (EE) deverá considerar todos os insumos exigidos” (RESOLUÇÃO CD/FNDE n.º 26/2013), para a formulação final dos preços dos alimentos que deverão ser adquiridos.

De acordo com Artigo 11 da Lei n.º 11.947/2009, é competência da/o nutricionista a responsabilidade técnica na execução do programa e fomentar ações de educação alimentar e nutricional e de SAN aos alunos atendidos. A Lei n.º 11.947/2009 no artigo 12, no seu parágrafo 1º ressalta as seguintes atribuições desta/e profissional:

- I – Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes;
- II – Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares; e
- III – coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2009).

O preparo da alimentação escolar deve compreender a utilização de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, atendendo as necessidades nutricionais dos alunos em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde.

---

<sup>51</sup> Ver Resolução na íntegra no site <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>

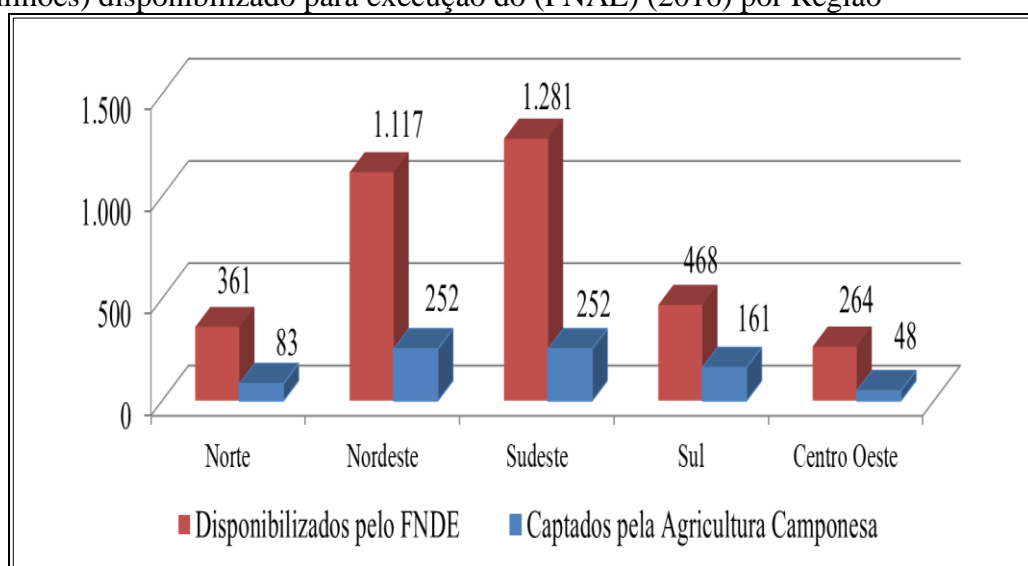
Outra importante Lei que rege a atuação das/os nutricionistas no momento de elaborar os cardápios é a Lei n.º 12.982, de 28 de maio de 2014. Essa lei define que a alimentação escolar seja adequada àqueles alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica. E, assim, o cardápio deve ser diferenciado a partir da recomendação médica.

Entretanto, em entrevistas com os profissionais da nutrição na área estudada, em nenhum momento eles ressaltaram essa especificidade que poderá ser realizada com as crianças que possuem algum tipo de restrição alimentar.

### 3.5 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) entre números e realidades no Brasil e em Mato Grosso do Sul

Em 2016, o FNDE transferiu para os estados e municípios cerca de R\$ 3,8 bilhões em recursos para o desenvolvimento do PNAE. Desse montante, R\$ 858 milhões foram utilizados na compra de alimentos da agricultura camponesa, o que representa 22% dos recursos alocados do PNAE nas aquisições de alimentos para a confecção da merenda escolar pelos estados e municípios (Gráfico 2). De acordo com a Lei n.º 11.326/2006, é considerado da Agricultura Familiar propriedade que não ultrapasse mais de quatro módulos fiscais, usa mão de obra familiar e renda oriunda de atividades agropecuárias.

Gráfico 2 – Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (em milhões) disponibilizado para execução do (PNAE) (2016) por Região



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do FNDE (BRASIL, 2018).



A região Sudeste é a que mais recebeu repasses do FNDE para a execução do PNAE, sendo que o volume em produtos adquiridos da agricultura camponesa esteve na faixa de 20%. A região Sul, em 2016, foi a única entre as demais que ultrapassou o mínimo de 30% em aquisições de produtos da agricultura camponesa. A região Centro-Oeste e Norte são as que recebem os menores valores em repasses do FNDE. Na região Centro-Oeste os gastos com aquisições em gêneros alimentícios chegaram a 18% e, na região Norte, as compras do PNAE ficaram em 23%. A região Nordeste, onde se concentra a maior quantidade de estabelecimentos agropecuários com até 200 hectares, a média da região em aquisições ficou em 23%. O comparativo entre as regiões demonstrou que a região Centro-Oeste é a que menos realiza aquisições de gêneros alimentícios da agricultura camponesa.

De acordo com Saraiva *et al.* (2013) em 2010, as aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar com recursos oriundos FNDE, em seu primeiro ano de obrigatoriedade, tiveram a abrangência de 47,4% dos municípios e o percentual de compra nesses municípios foi, em média, de 22,7%. Os pesquisadores assinalaram que a região que mais se destacou nas aquisições de alimentos foi a região Sul, com 71,3% e a com pior desempenho foi a Centro-Oeste, com apenas 35,3%.

A explicação para essa disparidade nas aquisições de alimentos entre as regiões Sul e Centro-Oeste poderá ser compreendida quando se faz a confrontação da estrutura agrária e a quantidade de estabelecimentos agropecuários entre as regiões, uma vez que a produção de alimentos que compõem a dieta alimentar dos brasileiros, de acordo com dados do IBGE (2006), tem ocorrido em pequenas propriedades. Na região Sul, os estabelecimentos agropecuários com até 100 hectares correspondem, em média, a 92%. Já na região Centro-Oeste, correspondem, em média a 75%. Contudo, é preciso fazer ressalvas, porque nem todos os estabelecimentos agropecuários com até 100 hectares estão dedicados exclusivamente para a produção de alimentos básicos que vão diretamente para a mesa dos brasileiros ou que comercializam com o PNAE.

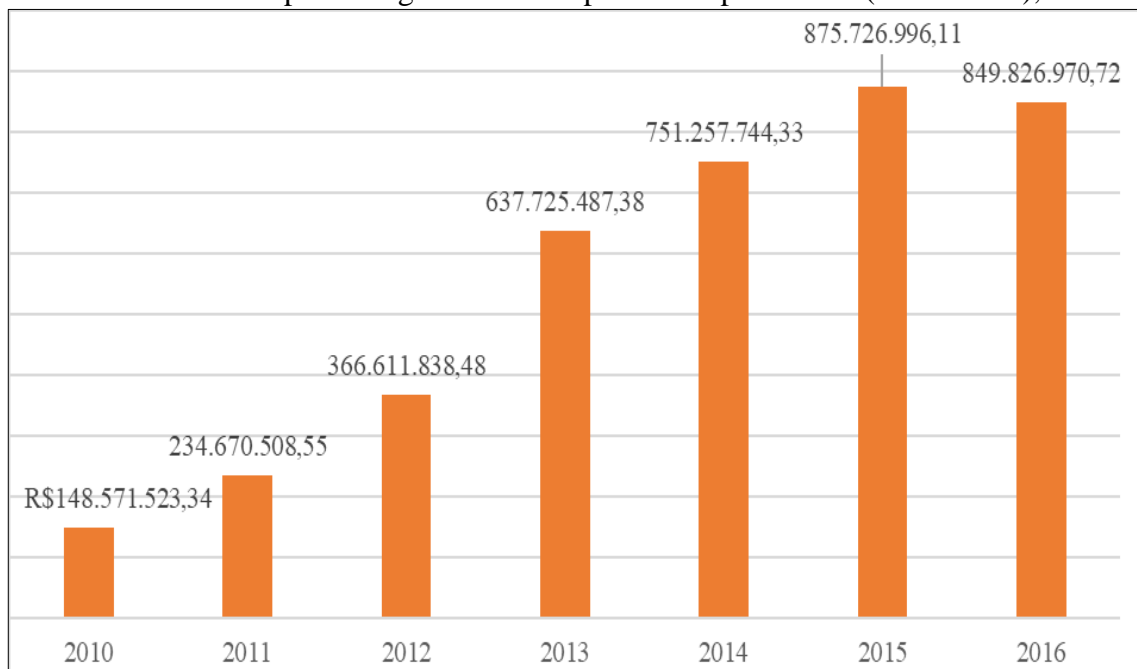
Outra explicação para o bom desempenho nas aquisições de alimentos para a alimentação escolar com recursos do FNDE na região Sul pode ser devido ao pioneirismo de alguns municípios que criaram legislação própria que antecedeu a Lei n.º 11.947/2009, para a aquisições de alimentos da pequena propriedade, como foi em Rolante, no Rio Grande do Sul (TRICHES, 2010). O governo municipal influenciou o legislativo na criação de leis que amparassem a compra de alimentos da agricultura camponesa para alimentação escolar, pois entendia que essa ação contribuía e assegurava renda e emprego no meio rural e diminuía o êxodo rural.

Já os estudos mais recentes de Baccarin *et al.*, (2017) mostram a evolução na abrangência dos municípios que estão comprando gêneros alimentícios da agricultura camponesa, pois em 2013, o percentual era de 84% e, em 2014, foi de 89%. A pesquisa de Baccarin *et al.*, (2017) confirma que os municípios do Rio Grande do Sul têm adquirido, em média, 40% dos recursos do FNDE em produtos da agricultura camponesa e do Amapá tem apresentado os municípios com os piores percentuais em compras, com a média de 4,2%. O baixo índice na compra de produtos no Amapá estaria associado a escassa produção de alimentos, ou seria a legislação sanitária que tem excluídos a participação dos camponeses na comercialização dos alimentos tradicionais no PNAE.

Os dados apontam que transcorridos 11 anos da constituição da Lei, ainda há muitos entraves de âmbito operacional e burocrático que podem ser extintos a partir de diálogos nos espaços de concertação entre EEx e organizações jurídicas que participam do PNAE.

No gráfico a seguir (Gráfico 3), é possível observar a expansão nas aquisições dos gêneros alimentícios da agricultura camponesa durante o ciclo de 2010 a 2016 em âmbito nacional, com um crescimento acumulado de 82,5%.

Gráfico 3 – Compras da agricultura camponesa no período de (2010- 2016), Brasil



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017).

A captação dos recursos pela agricultura camponesa, que se apresentava em crescimento nos anos anteriores, em 2016 exibiu uma queda nas compras. A mudança de governo no segundo semestre alterou a validade da DAP física, que anteriormente era de cinco anos sua

renovação e a nova legislação mudou a vigência para dois e diversas organizações jurídicas foram surpreendidas por essa medida, e por isso não puderam emitir ou renovar a documentação. Ainda há no Senado Federal um Projeto de Lei n.º 5.695/2019 que pretende facultar para os estados e municípios a criação de lei sobre a obrigatoriedade ou não dos 30% dos recursos do FNDE, e o PL também pede mudança na composição dos CAE. O PL tem tramitado em Comissão do Senado, mas a pressão da sociedade organizada barrou a votação na casa e no momento está paralisado.

Na Tabela 7 é demonstrado o grupo de produtos alimentícios que foram comprados em 2015 pelo PNAE e seus receptivos fornecedores. A agricultura camponesa tem uma participação mais significativa, em relação aos demais fornecedores, no oferecimento dos seguintes gêneros alimentícios: bebidas (53%), frutas e derivados (53%), hortaliças e derivados (50%). No que concerne os produtos mais elaborados (industrializados), os percentuais são diminutos, a exemplo disso é o oferecimento de gorduras e óleos que chegam a 4%.

Tabela 7 – Produtos e fornecedores gêneros Alimentícios ao PNAE – Brasil (2015)

<b>Gêneros alimentícios</b>	<b>Agricultura Camponesa</b>	<b>Outros Fornecedores</b>
Gorduras e Óleos	4,05%	95,95%
Carnes Derivados	6,39%	93,61%
Açúcares e Doces	12,79%	87,21%
Cereais e derivados	13,36%	86,64%
Pescados e frutos do mar	15,28%	84,72%
Oleaginosas	15,68%	84,32%
Leguminosas e derivados	20,16%	79,84%
Leites e Derivados	21,70%	78,30%
Ovos e derivados	22,81%	77,19%
Hortaliças e derivados	50,36%	49,64%
Frutas e derivados	53,05%	46,95%
Bebidas	53,92%	46,08%

Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017).

A partir dos dados disponibilizados na Tabela 7, é perceptível que “Outros Fornecedores” tenham ocupado uma parcela significativa na venda de produtos que compõem a alimentação escolar naquele ano. Já a agricultura camponesa tem ocupado a comercialização em três itens apenas: em frutas, bebidas e hortaliças. A falta da agroindustrialização dos alimentos é um dos condicionantes que tem limitado a ampliação da agricultura camponesa no mercado da merenda escolar. E outro condicionante está no âmbito de quem operacionaliza (EEx) a política pública, com editais de chamadas públicas com alimentos que não são regionais, não respeitam a sazonalidade, entre outros.

Já a Tabela 8 indica que mais de 50% dos recursos despendidos nas aquisições gêneros alimentícios no PNAE, no ano de 2015, foram gastos na compra de 16 produtos e 46,3% dos recursos foram gastos na compra de bananas, polpa de frutas (congelada) e suco integral.

Tabela 8 – Alimentos mais adquiridos com recursos do PNAE – Brasil (2015)

<b>Alimentos</b>	<b>R\$ despendido em aquisição</b>
Banana	72.317.416,55
Polpa de Frutas, diversos sabores, congelada	66.105.360,22
Suco Integral/ natural	59.316.417,28
Leite de vaca integral, em pó	24.056.818,00
Tomate salada	20.947.668,20
Melancia	20.867.291,02
Laranja	20.385.037,15
Iogurte	19.259.475,16
Arroz tipo 1	18.048.039,54
Bebida Láctea	17.407.552,21
Leite pasteurizado	16.243.886,42
Alface	14.864.450,04
Carne bovina de 1°	14.744.136,12
Cenoura	14.592.590,49
Pão	14.200.927,06
Leite de vaca integral, UHT	13.525.400,06
<b>Total</b>	<b>426.882.465,52</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017).

Além das aquisições de vários produtos *in natura*, as compras institucionais têm adquirido alimentos processados e minimprocessados. Os alimentos minimprocessados com maior expressividade na comercialização para o programa são as polpas de frutas de diversos sabores e sucos integrais. A compra institucional é eficiente também em atingir produtos “singulares” e muito característicos da região e do hábito alimentar local.

Ainda que a agricultura camponesa não tenha ocupado 100% da comercialização de alimentos para merenda escolar com recursos repassados pelo FNDE para EEx, mas deve-se destacar a supremacia nas vendas de alimentos *in natura*, pois os produtos naturais têm mais qualidade do que os ultraprocessados que contêm teores altíssimos de sódio, conservantes, espessantes, corantes, entre outros.

A biodiversidade de alimentos é uma qualidade que a agricultura camponesa possui, pois na pesquisa de Triches, Barbosa e Silvestri (2016) no Paraná, por exemplo, constatou-se mais de 840 itens em produtos diferentes solicitados nas chamadas públicas.

Na Tabela 9, a seguir, é possível verificar 20 alimentos que foram adquiridos exclusivamente da agricultura camponesa, nos 27 estados da federação, em 2015, e são ofertados na alimentação escolar, dentre elas o Jambu, planta muito utilizada na culinária do Norte do Brasil. O PNAE tem proporcionado às EEx adquirir alimentos que fazem parte do hábito alimentar local.

Tabela 9 – Produtos adquiridos dos camponeses pelo PNAE – Brasil (2015)

<b>Alimentos</b>	<b>Total em R\$</b>
Jambu	140.043,25
Pamonha, pré-cozida	107.327,00
Mesocarpo do babaçu	49.372,39
Jongome	41.396,98
Jabuticaba	35.924,96
Cambuci	15.521,40
Pinha/ fruta do conde	12.467,39
Mirtilo	7.241,00
Bacuri	5.920,00
Rosquinha salgada	4.500,00
Atemóia	4.114,70
Jambo	3.520,61
Jaca	3.090,26
Taperebá	3.027,00
Cana	2.618,00
Palma	1.681,52
Ingá	1.213,00
Doce de Uva	359,25
Mutapi de taioba	240
Romã	157,38
Mingau de mutamba	75,6
Rapadura de leite	69,03
Mamão verde, doce em calda	56,78
<b>Total</b>	<b>439.937,00</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017).

No que se refere às aquisições de gêneros alimentícios da culinária regional ainda é incipiente em todo Brasil, a exemplo disso podemos citar o caso do MS, em relação às frutas nativas como pequi (*Caryocar brasiliense*), bocaiuva (*Acrocomia aculeata*) e guavira<sup>52</sup> (*Campomanesia adamantium spp*), que são consumidas pela população local. No entanto, nenhuma das frutas nativas é mencionada nos editais das chamadas públicas nos municípios

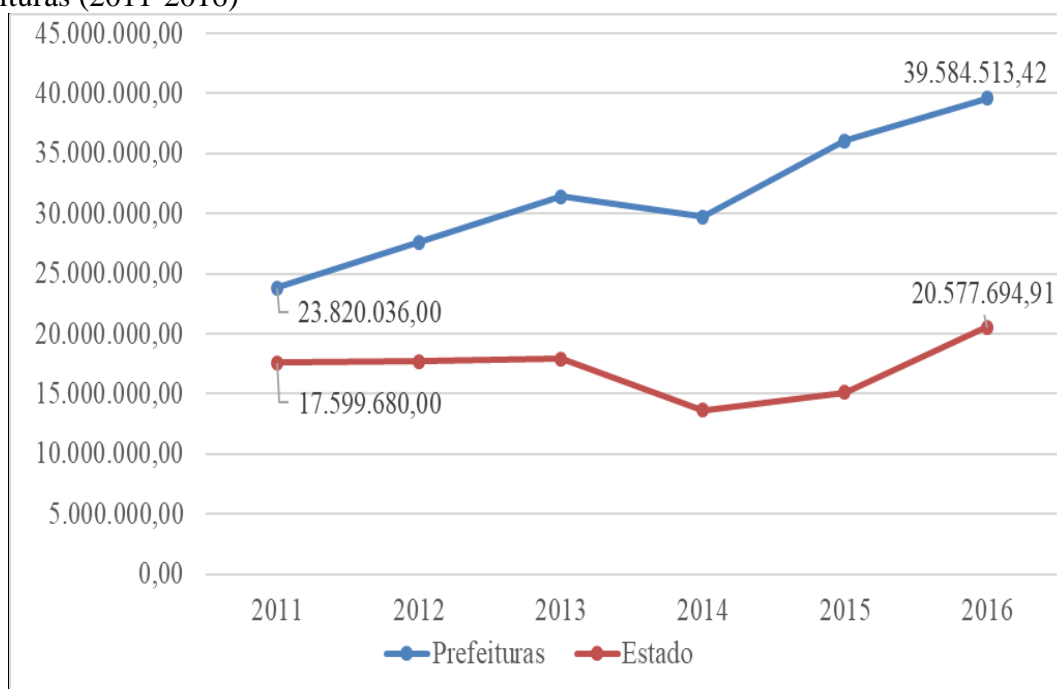
<sup>52</sup> A guavira desde o ano de 2017 é considerada através da Lei Estadual n.º 5.082, de 7 de novembro de 2017, como fruto símbolo do estado de Mato Grosso do Sul. Já a Lei n.º 3.660, de 4 de maio de 2009 inclui o Festival da Guavira, que acontece no município de Bonito no calendário Oficial de Eventos do Estado de Mato Grosso do Sul. Em 2019 o festival no município de Bonito aconteceu no mês de novembro.

estudados pela pesquisa. A desvalorização das frutas nativas no contexto das chamadas públicas no estado de MS é nítida, ainda que seja perceptível observar a comercialização dessas frutas por ambulantes em beiras de rodovias ou em bancas nas ruas de diversas cidades do estado.

O potencial alimentício e nutricional das frutíferas nativas dos biomas Cerrado e Complexo do Pantanal já foi estudado pela academia e está descrito na obra *Sabores do Cerrado & Pantanal: receitas & boas práticas de aproveitamento* produzida em 2010, pela UFMS, em parcerias com a Ong Ecologia e Ação (ECOA) e o Centro de Produção, Pesquisa e Capacitação do Cerrado (CEPPEC). A metodologia utilizada nesse levantamento foi a partir de pesquisa participativa com moradores de três comunidades distintas do MS (Assentamento Andalúcia, Nioaque – MS; comunidades ribeirinhas de Serra do Amolar e Porto da Manga, ambas em Corumbá – MS), no qual identificaram 13 frutíferas nativas que são utilizados na produção artesanal de alimentos como pães, doces e sucos. Entretanto no MS não há nenhum trabalho acadêmico que destaca ou relata a aquisição das frutíferas nativas no PNAE.

Em relação aos dados financeiros no estado de MS, no íterim que compreende 2011 a 2016, foram aportados para a Secretaria do Estado de Educação (SED – MS) e prefeituras para executarem o PNAE, uma soma de 290 milhões de reais (Gráfico 4). Em 2016, o aporte de recursos para as prefeituras e secretaria estadual de educação o montante chegou a 60 milhões de reais.

Gráfico 4 – Repasse (milhões) do FNDE à Secretaria Estadual de Educação – MS e às prefeituras (2011-2016)



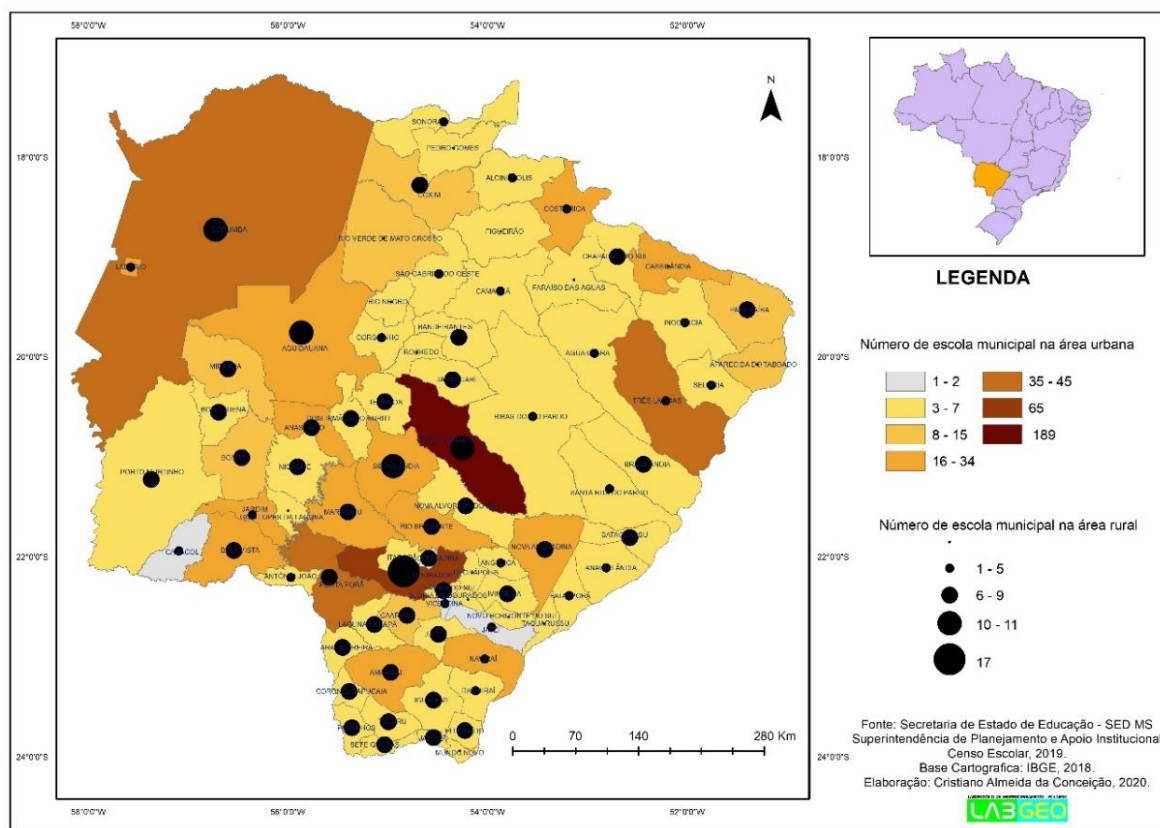
Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

No período de 2011 a 2013, os recursos para as prefeituras tiveram um crescimento ascendente, saindo de R\$ 23 milhões, para 31 milhões, enquanto para a SED – MS permaneceu estagnado. O aumento no repasse dos recursos se deu em virtude dos reajustes nos valores, na modalidade creche e pré-escola, que passaram a receber mais aporte financeiro por aluno matriculado. Já em 2014, ocorreram decréscimos nos valores repassados às prefeituras e o custeio recuaram para R\$ 29 milhões. Em anos posteriores, o montante de recursos se elevou ano após ano, em 2015 foi de R\$ 36 milhões, e em 2016 saltou para R\$ 39 milhões.

No que diz respeito aos valores aportados para a SED – MS, os custeios também apresentaram pequenos acréscimos nos valores dos anos de 2011 (R\$ 17,5 milhões) a 2013 (R\$ 17,9 milhões), um acumulado de 334 mil reais, no período e, em 2014, em relação a 2013, ocorreu uma redução de R\$ 4,2 milhões. De 2014 para 2015, os valores aportados voltaram a aumentar em R\$ 1,5 milhões, e de 2015 para 2016, o acréscimo foi de R\$ 5,4 milhões.

Os valores transferidos pelo FNDE à SED – MS e para às prefeituras são definidos mediante ao número de matrículas nas redes de ensino. A rede municipal possui 861 unidades de ensino, contabilizando 334.076 discentes e a rede estadual conta com 368 unidades escolares, totalizando 257.923 estudantes (FNDE, 2016). De acordo com os dados do Censo Escolar da Educação Básica de MS, são 787 instituições de ensino da rede municipal localizadas na área urbana e apenas 74 na área rural (Mapa 4).

Mapa 4 – Quantitativo de escola da rede municipal de ensino na área urbana e rural no estado do MS



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A Tabela 10 assinala a frequência de participação dos municípios Sul-mato-grossense no PNAE, e a porcentagem de recursos utilizados na compra de alimentos da agricultura camponesa no interim de 2011 a 2017.



Tabela 10 – Prefeituras de Mato Grosso do Sul participantes no PNAE, no período de 2011 a 2017, em relação a aquisição de alimentos (%)

<b>Porcentagem em aquisição de alimentos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>0%</b>	37	23	19	16	10	6	8
<b>1% a 5%</b>	2	6	8	5	8	6	3
<b>5% a 10%</b>	9	8	4	8	5	4	4
<b>10% a 15%</b>	6	6	8	6	8	13	10
<b>15% a 20%</b>	0	4	9	5	7	4	7
<b>20% a 25%</b>	10	6	6	7	7	6	9
<b>25% a 30%</b>	0	9	6	7	12	9	11
<b>Acima de 30%</b>	11	14	18	24	22	29	27
<b>Nº de municípios que receberam repasses<sup>53</sup></b>	77	76	78*	78	79	77	79

\* Em 2013 ocorreu a emancipação do município de Paraíso das Águas.

Fonte: elaborada pelo autor como base nos dados FNDE 2011 a 2017.

Em 2011, cerca de 37 (46%) municípios no MS não utilizaram nenhum recurso do FNDE na compra de alimentos da agricultura camponesa, e apenas 11 (13%) municípios realizaram aquisições de alimentos acima de 30% (Mapa 5). Os municípios que usaram recursos na faixa de 5% a 10% foram nove (11%), e apenas dois (2,5%) compraram produtos alimentícios que não ultrapassou a 5% do custeio recebido do FNDE. Em 2011, dois (2,5%) municípios não receberam repasses do FNDE para o PNAE.

Em 2012, as prefeituras que atingiram a cota acima de 30% corresponderam a 14 (17,7%) e aquelas que não adquiriram nada em gêneros alimentícios com recursos do PNAE correspondeu 23 (29%). Em 2013, a quantidade de municípios que compraram da agricultura camponesa acima dos 30% foi de 18 (22,7%). E o número de EEx que não usaram nenhum recurso do FNDE para aquisição foram de 19 (24%). Já o quantitativo de prefeituras que realizaram aquisições nas faixas que vão de 5% a 25%, foi de 35 (44,3%) municípios. A soma de prefeituras que realizaram aquisições de gêneros alimentícios nos intervalos de 1% a 25%, foram 31 (39,7%) prefeituras e, acima dos 30% em 2014 foram de 24 (30,7%). Ainda naquele ano, o total de prefeituras que não fez nenhuma compra de alimentos da agricultura camponesa foi de 16 (20,5%) prefeituras (Água Clara, Alcínópolis, Angélica, Aparecida do Taboado, Aquidauana, Bataguassu, Bonito, Corguinho, Coxim, Figueirão, Glória de Dourados, Inocência, Jatei, Juti, Selvíria, Sete Quedas e Terenos).

<sup>53</sup> Municípios que não constam nas listas de repasses de recursos do FNDE: 2012 (Rochedo e Selvíria); 2014 (Selvíria); 2016 (Selvíria e Sete Quedas) 2017 (Angélica).

Em 2015, 22 (27%) prefeituras realizaram compras acima de 30% e 10 (12%) prefeituras não compraram nada. Já a soma daquelas que fizeram aquisições entre os intervalos de 1% a 15% foi de 21 (26%) e os municípios que adquiriram de 15% a 30%, a soma é de 26 (32%).

Em 2016, 29 (37%) prefeituras adquiriram gêneros alimentícios acima de 30% e seis não compraram nada. É importante ressaltar, que em 2016, o número de secretarias de educação que não compravam nada caiu significativamente, e o menor índice no período de análise foi de 7%. Com relação aos municípios que empregaram os repasses em aquisições entre 15% e 30% somaram-se 19 (24%) e aqueles municípios onde a faixa de compras é de 1% a 15%, o aumento em relação a 2015 foi de 23 prefeitura. Já em 2017, o número de municípios que não realizou nenhuma compra de alimentos da agricultura camponesa foi de oito (10%), e o número de prefeituras que realizaram aquisições acima de 30% foram 27 e corresponde a 34%.

No segundo semestre de 2016, o governo Temer colocou em vigor a legislação que tornou obrigatória a renovação da DAP física a cada dois anos e a não renovação implicaria no cancelamento, pois esse documento é primordial para participar do PNAE.

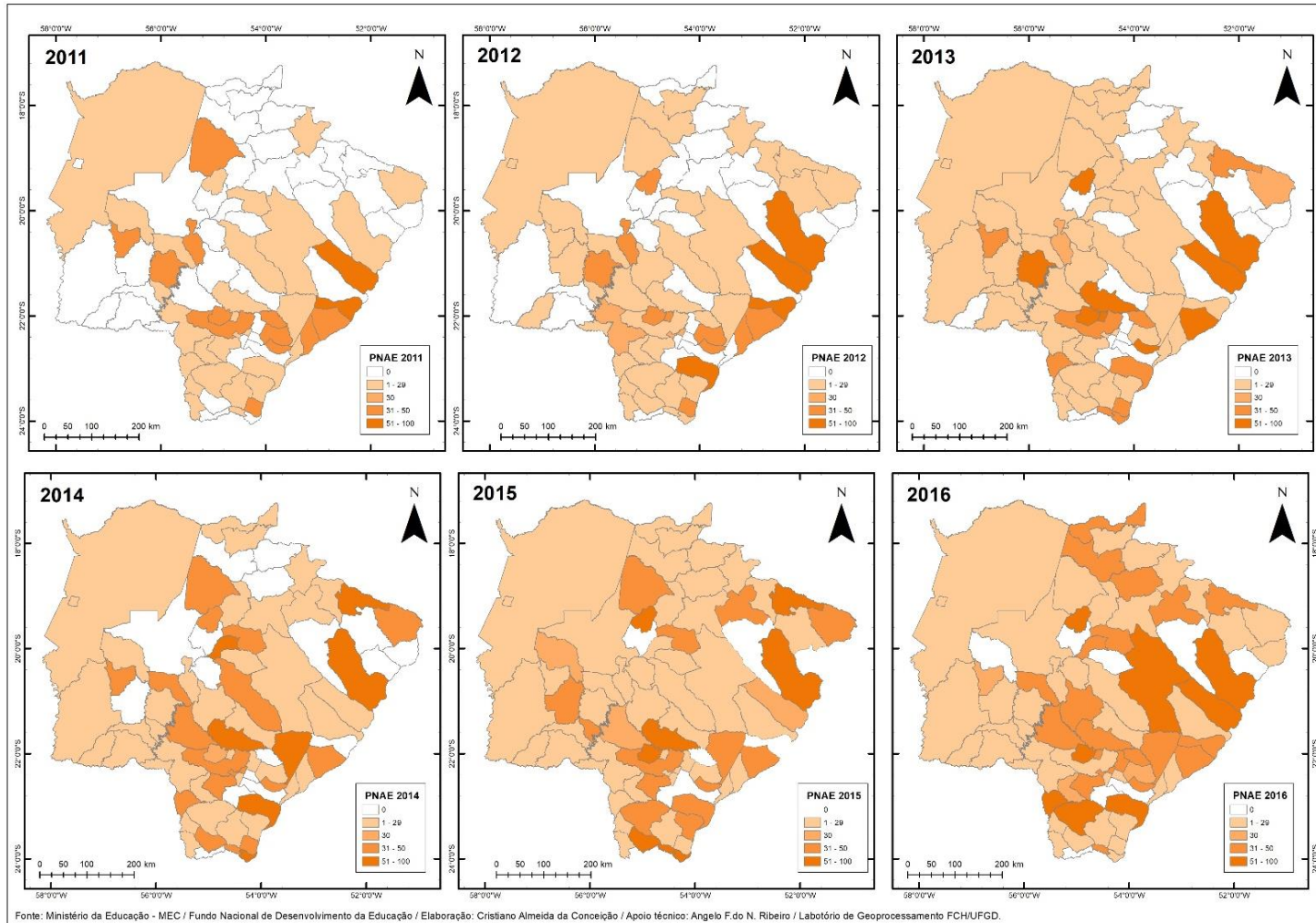
É importante apontar que no íterim de 2011 a 2017, a média acumulada de municípios que não empregaram nenhum recurso do FNDE nas aquisições de alimentos para o PNAE foi de 39 prefeituras no ano. Já o número de municípios que ultrapassaram 30% acima em aquisições de alimentos para a merenda escolar, a média acumulada no intervalo de 2011 a 2017, foi de 20,7 prefeituras. De modo geral, os municípios do MS têm apresentado números pífios em relação às aquisições de alimentos dos camponeses para a merenda escolar.

Com relação àqueles municípios onde os índices em aquisições de alimentos da agricultura camponesa entre 2011 e 2017 foram zero (nenhum), em todos eles ocorreu mudança no comando do executivo municipal, seja na eleição de 2014 ou na eleição municipal de 2016. Para esses municípios é notório que o executivo municipal não tenha se preocupado ou empenhado em implementar e executar o PNAE em seus respectivos municípios, ainda que haja em seu governo autarquias que poderiam auxiliar na organização dos camponeses, bem como na preparação dos projetos de venda para participar do PNAE em âmbito municipal.

No que tange os municípios que mesmo havendo a troca no comando do executivo os índices de aquisições do PNAE permaneceram estáveis, são dois Naviraí e Três Lagoas. A explicação para a continuidade dos índices nas aquisições de alimentos pode ser aferida na assimilação dos camponeses e suas organizações na relação para lidar com a burocracia que o PNAE demanda dos participantes desse mercado institucional. É importante apontar a atuação de organizações externas nesses municípios, por exemplo, as incubadoras de cooperativas, bem como a ocorrência de projetos de extensão, especialmente das universidades em que as

entidades auxiliam na organização e no cumprimento dos trâmites burocráticos. No mapa 5, a seguir, é demonstrada a evolução do PNAE no âmbito municipal no estado de MS durante o período de 2011 a 2016.

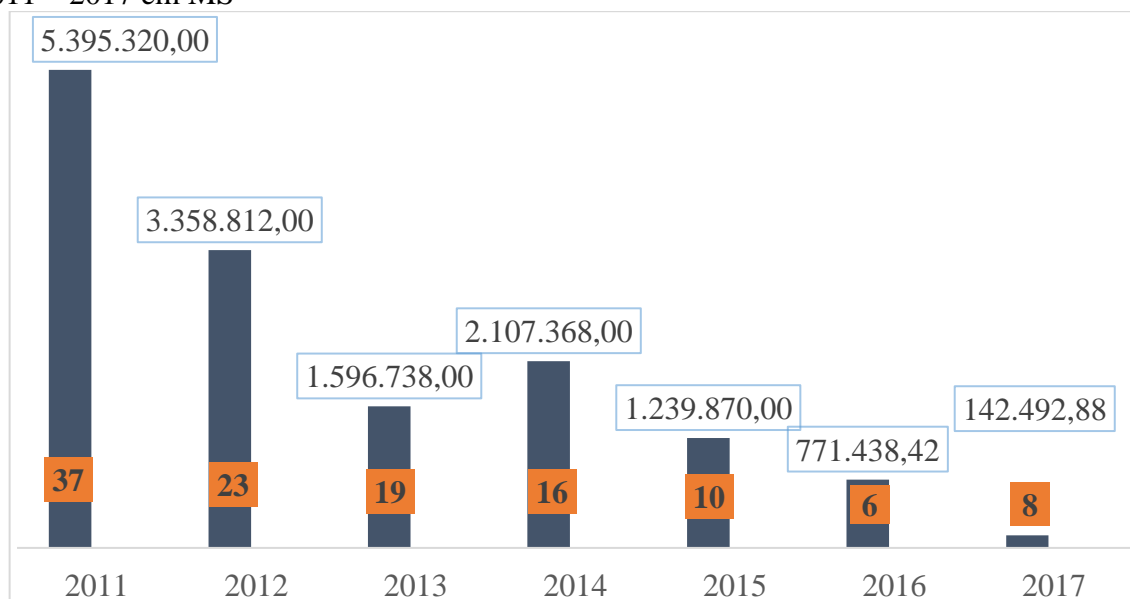
Mapa 5 – Espacialização do PNAE na rede municipal de ensino nos municípios do estado de Mato Grosso do Sul – MS (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

No que se refere às prefeituras (Água Clara, Corguinho, Jatei e Juti) que não executaram nenhuma chamada pública no intervalo de 2011 a 2017, os repasses do FNDE neste período somaram um montante de R\$ 15.609.489,42 milhões (Gráfico 5), e ao considerar os 30% que poderiam ser absorvidos na compra de alimentos, a cifra correspondente era de R\$ 4,6 milhões.

Gráfico 5 – Montante repassados as prefeituras que não realizaram chamadas públicas 2011 – 2017 em MS

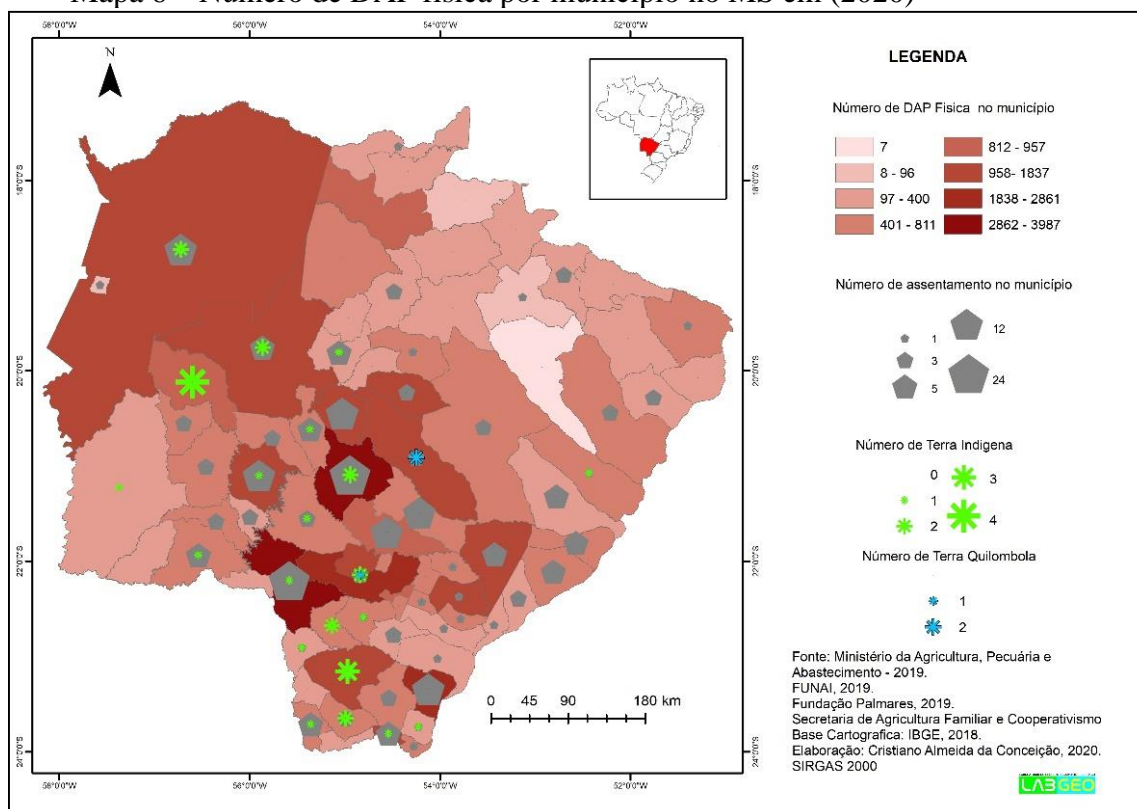


Legenda: número de prefeituras que não realizaram chamadas públicas.

Fonte: elaborado com base em FNDE (2020).

A respeito da DAP físicas e DAP jurídicas, documento que habilita os camponeses e suas organizações jurídicas (cooperativas e associações) a comercializarem nos mercados institucionais do governo federal, no MS há um total de 54.158 DAP físicas expedidas (Mapa 6). O maior quantitativo de DAP física em MS é mais perceptível na região Central do estado e no Cone do Sul. Os municípios que apresentam quantitativo expressivo de DAP física são: Sidrolândia, Ponta Porã, Itaquiraí e Terenos. O número elevado de DAP nesses quatro municípios corresponde a quantidade de famílias assentadas em programas de redistribuição de terras como o PNRA e pelo PNCF. Sidrolândia concentra o maior número de DAP física emitidas no estado, com 3.987 DAP (7,3%). Desse percentual de DAP física, apenas 627 está na condição de ativa e as demais 3.360 estão nas condições de expirada, cancelada e suspensa. Já Água Clara (7); Paraíso das Águas (22), Alcinópolis (25) e Ladário (96), são os municípios que apresentam o menor número de DAP física no estado.

Mapa 6 – Número de DAP física por município no MS em (2020)



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A chamada pública é o procedimento burocrático instituído pela Lei n.º 11.947/2009 e estabelece normas para execução técnica e regulamenta a participação dos enquadrados pela Lei n.º 11.326/2006 no PNAE. A inscrição dos projetos de vendas de alimentos no PNAE poderá ser feita nas chamadas públicas em duas modalidades: Grupo Formal e Grupo Informal. Na inscrição na modalidade de Grupo Formal, o projeto de venda é apresentado pela entidade jurídica (associação ou cooperativa). Já na modalidade Grupo Informal, a participação poderá ser subdividida em duas maneiras: na primeira opção o camponês apresenta o projeto de venda individualmente, onde todos são concorrentes entre si; e a outra forma os camponeses apresentam os projetos de vendas em grupo formando “Grupo Informal”. A diferença na modalidade de apresentação dos projetos de vendas é meramente de ordem classificatória.

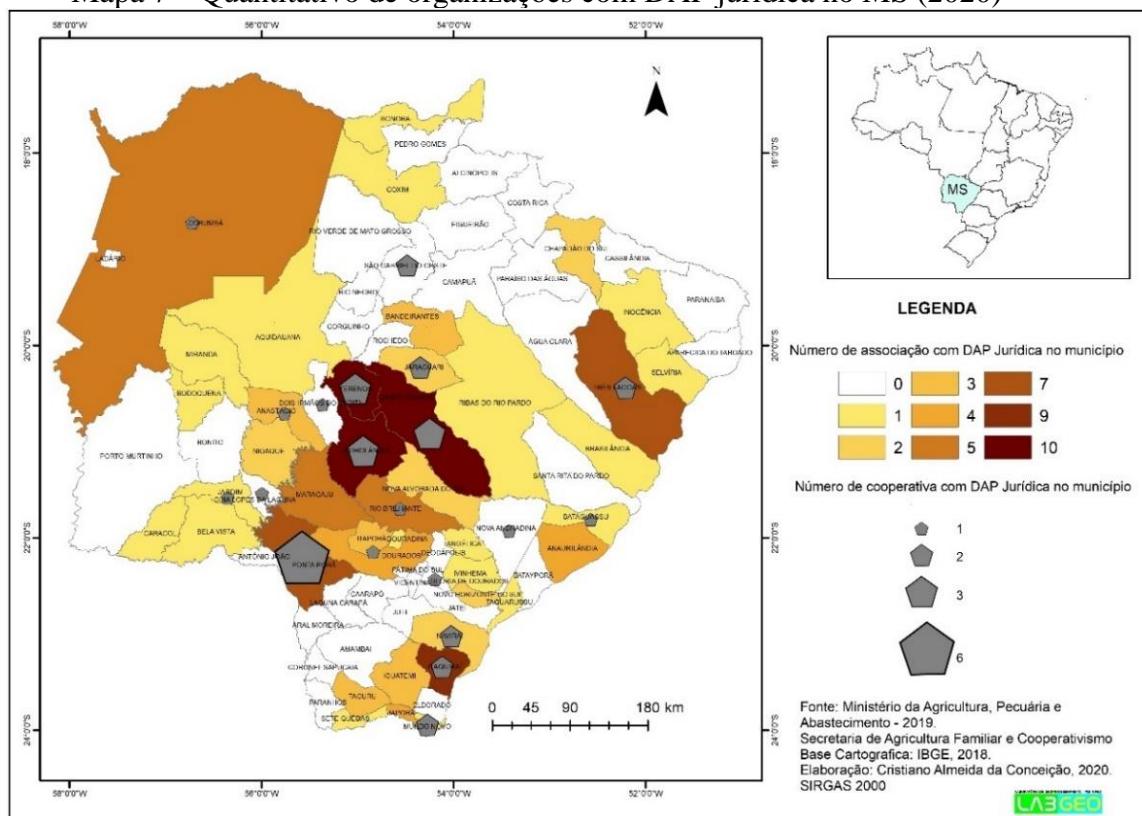
No que se refere à presença de cooperativa, associação e instituto com DAP jurídica nos municípios do estado, o total é de 47 (60%) (Mapa 7). E o número de municípios que não possuem nenhuma organização com DAP jurídica é de 32 (40%). A região Norte do estado é onde se concentra o vazio das organizações jurídicas. Nesses municípios, a concentração fundiária e a presença marcante do agronegócio agroexportador têm efeito direto e massivo na constituição de assentamentos e, por consequência na constituição de organizações jurídicas.

Já o quantitativo de entidades com DAP jurídica na modalidade de associação no MS corresponde a 126 organizações. As entidades jurídicas são mais expressivas em Campo Grande, Terenos e Sidrolândia. Com relação ao número de organizações com DAP jurídica na modalidade cooperativa é diminuto no estado, e se resume em 37 cooperativas, que estão concentradas, sobretudo, em Ponta Porã (6), Campo Grande, Sidrolândia e Terenos (3) e nos demais municípios abaixo de 3 cooperativas. Em Ponta Porã, as cooperativas estão territorializadas nos assentamentos Itamarati I e no Itamarati II. Além do alto quantitativo de organizações na modalidade cooperativa, há também um quantitativo expressivo de organizações jurídicas na modalidade de associações. Nesses dois assentamentos, há uma diversidade de movimentos sociais do campo que participaram da luta pela terra e que também disputam entre si os camponeses para a sua organização jurídica.

No que tange as organizações jurídicas constituídas em sua maioria societária por quilombolas e indígenas, são apenas seis (3 quilombolas e 3 indígenas), o que representa 3,5% das organizações no MS. As organizações quilombolas estão localizadas em Jaraguari, Maracaju e Campo Grande. Quanto às associações indígenas que possuem DAP jurídica são apenas três e estão localizadas em Dourados e Sidrolândia. A falta de DAP física para os indígenas tem sido fator limitante para que as organizações representativas das comunidades se tornem entidades jurídicas e possam cumprir os critérios para comercializar no PNAE.

O PNAE exige a posse de diversos documentos para habilitar a apresentação dos projetos de vendas nas modalidades de Grupo Formal e Grupo Informal nas chamadas públicas. A falta, por exemplo, do termo de ocupação e uso, ou carta da anuência, o documento que poderá ser expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é primordial para o reconhecimento e emissão da DAP física. A FUNAI é a autarquia do governo federal responsável por fazer a interlocução com as lideranças indígenas. Esse órgão precisa encontrar saídas para minimizar as dificuldades que os indígenas têm encontrado para a emissão da DAP. O sistema produtivo das comunidades indígenas é riquíssimo na diversidade de alimentos, e essa produção poderá ser utilizada na preparação da merenda escolar nas escolas indígenas e cumprir um dos pilares do PNAE: o respeito aos hábitos alimentares da população local.

Mapa 7 – Quantitativo de organizações com DAP jurídica no MS (2020)



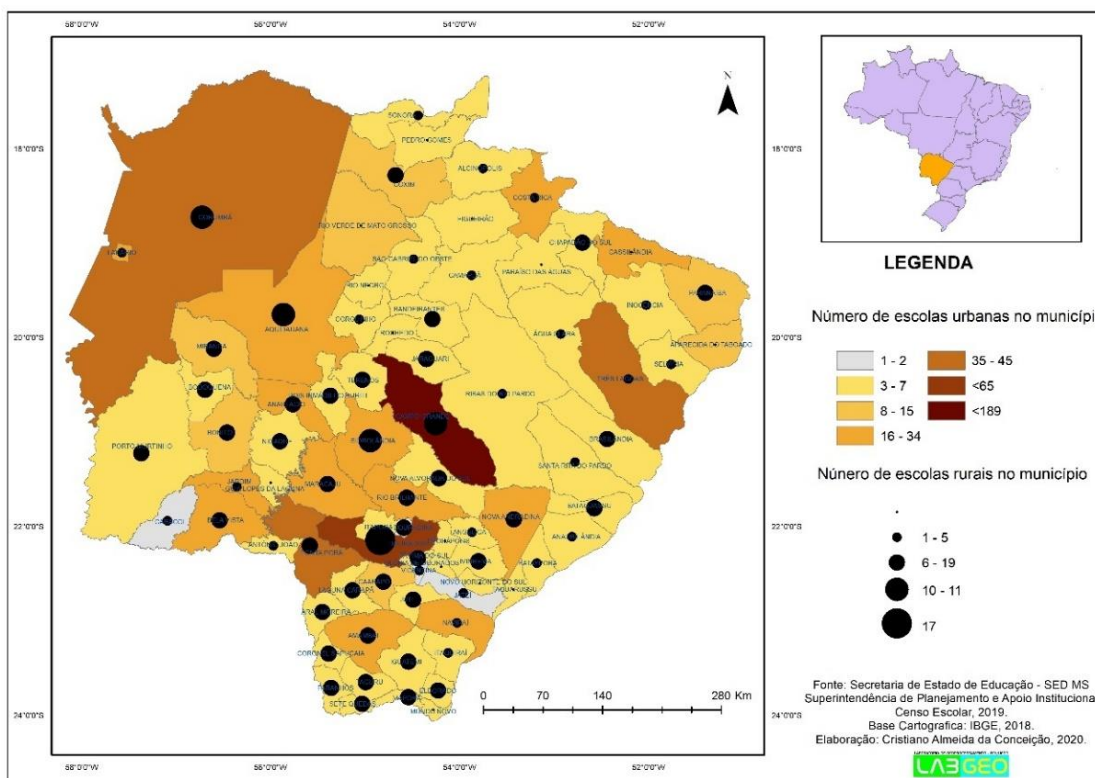
Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Em relação ao quantitativo de alunos matriculados na rede municipal de ensino no MS em 2017 foram 340.144 alunos e 49,7% (169.066) das matrículas se concentraram em cinco municípios (Campo Grande, Dourados, Corumbá, Três Lagoas e Ponta Porã). A rede municipal de ensino é composta por 936 unidades escolares e, desse percentual, 755 (80,6%) estão localizadas na área urbana e 181 (19%) na zona rural (Mapa 8). O Censo da Educação Básica de 2017 apontou que 15 municípios no MS não possuem nenhuma unidade escolar da rede municipal localizada na área rural como, por exemplo, é o município de Novo Horizonte do Sul, desdobramento da criação do assentamento Novo Horizonte, na década de 1980. Nos municípios onde não há unidades de ensino localizadas na área rural, as secretarias de educação transportam os alunos para estudarem em escolas localizadas em área urbana.

No que concerne os municípios que recebem os maiores aportes do FNDE para aquisição de merenda escolar no PNAE, em 2017, foram as seguintes prefeituras: Campo Grande (R\$ 11 milhões), Dourados (R\$ 3,5 milhões), Corumbá (R\$ 1,8 milhões), Três Lagoas (R\$ 1,7 milhões) e Ponta Porã (R\$ 1,3 milhões). Juntas, essas cinco prefeituras concentram 32,3% dos recursos repassados pelo FNDE para a rede municipal de ensino e o dispêndio na aquisição de alimentos da agricultura camponesa, em 2017 nesses municípios atingiram em média 29%.



Mapa 8 – Quantitativo de unidades escolares na rede municipal de ensino na área urbana e rural no MS



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Na outra extremidade, temos os cinco municípios que receberam em 2017 os diminutos valores em repasses do FNDE na rede municipal de ensino no estado. Estes também apresentaram o menor quantitativo de alunos matriculados no ano anterior, e são eles: Figueirão, Jateí, Corguinho, Alcinópolis e Rochedo. A cifra de recursos somadas desses cinco municípios em conjunto é de R\$ 245.055 e, desse montante, apenas R\$ 29.756 (12,1%) foram gastos na compra de alimentos da agricultura camponesa. É importante frisar que dois deles (Alcinópolis e Corguinho) não gastaram nenhum recurso na aquisição de alimentos da agricultura camponesa. Corguinho e Alcinópolis, em conjunto, somam 492 DAP física, e Corguinho possui quatro assentamentos de reforma agrária e mais uma comunidade quilombola. Ainda que haja ausência de organizações com DAP jurídica naqueles municípios, a Lei n.º 11.947/2009 estabelece que as aquisições de alimentos podem ser feitas por meio da modalidade de Grupos Informais.

Os dados no Mapa 8 têm demonstrado que não basta haver nos municípios a presença de camponeses ou de organizações com DAP jurídica para ser sinônimo de bons índices de aquisições de alimentos no PNAE, pois é preciso haver interesse do governo municipal para que ocorra uma boa execução do programa em âmbito municipal. Mas também, é preciso que

as entidades jurídicas e os próprios camponeses se mobilizem para pressionar a execução do PNAE. É importante dizer que a presença de assentamentos rurais nos municípios tem sido considerável para que ocorra a operacionalização do PNAE, ainda que os índices de aquisições de alimentos sejam diminutos.

No capítulo a seguir iremos analisar a participação dos Grupo Formais e Grupos Informais no PNAE na esfera municipal do Cone Sul.

## **CAPÍTULO 4**

### **REPERCUSSÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), NOS MUNICÍPIOS DO CONE SUL**

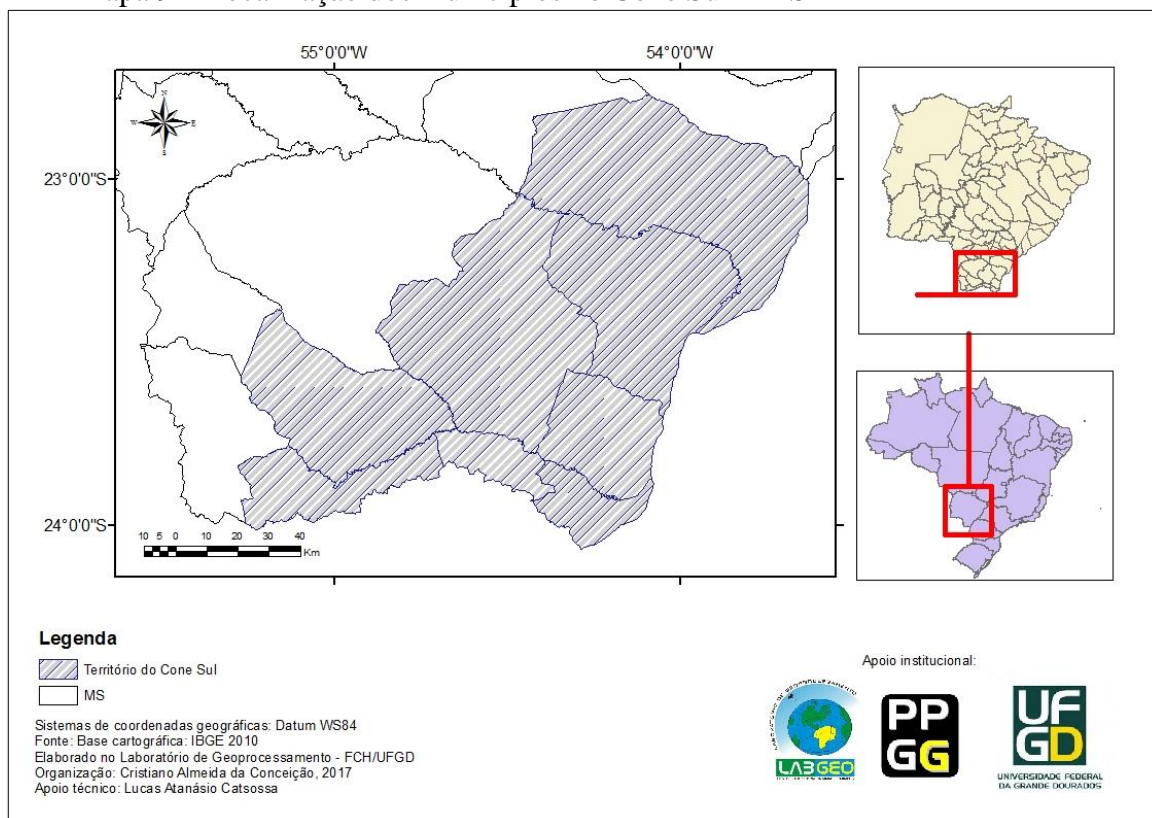
O objetivo deste capítulo é analisar a implementação do PNAE nos municípios do Cone Sul, os quais são operacionalizados pelas secretarias municipais de educação, tentando compreender os modos organizativos que cada EEx adotaram para operacionalizar o PNAE. O capítulo objetiva também, entender a participação dos Grupos Formais e Grupos Informais, em seus respectivos municípios. Objetiva-se ainda analisar como as entidades jurídicas estão participando da/na execução do PNAE, para além das relações do âmbito burocrático e das transações comerciais entre as EEx e entidades jurídicas.

Em um primeiro momento, serão analisados os municípios de forma individualizada por entender que cada um deles possuem características distintas. No segundo momento, será avaliada a atuação das entidades jurídicas e, posteriormente, tentamos compreender a participação dos agentes de ATER no PNAE. E, por último, buscou-se analisar a participação dos gestores responsáveis na operacionalização do PNAE em escolas municipais.

#### **4.1 O perfil dos municípios do Cone Sul**

O estado de Mato Grosso do Sul tem uma extensão territorial de 357.145,531 Km<sup>2</sup> e é composto de 79 municípios. Os municípios Cone Sul, objeto da pesquisa, totalizam oito: Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Naviraí, Sete Quedas e Tacuru e estão localizados no sul do Mato Grosso do Sul, limitando-se com o Paraná, a Leste, e a Sudoeste com a República do Paraguai (Departamento Canindeyú) (Mapa 9).

Mapa 9 – Localização dos municípios no Cone Sul – MS



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

O Cone Sul possui em conjunto uma extensão territorial de 12.738.128 Km<sup>2</sup> e uma população estimada de 152.709 habitantes em (IBGE, 2010) (Tabela 11). O conjunto de municípios que congrega o Cone Sul é marcado por peculiaridades, visto que dos oito, em três deles a população rural é maior que da área urbana, (Itaquiraí, Japorã e Tacuru). Em Japorã e Tacuru, os assentamentos rurais e as aldeias indígenas contribuem para que o número de moradores da área rural seja maior do que na urbana. Com relação a Itaquiraí, há 12 assentamentos rurais, com 2.630 famílias assentadas, que também contribui para elevar a quantidade de pessoas residindo na área rural.

Tabela 11 – Número de habitantes nos municípios do Cone Sul (2010)

Municípios	Total da população	População Urbana	População Rural	População Estimada 2018
Eldorado	11.694	9.348	2.346	12.305
Iguatemi	14.875	11.006	3.869	15.977
Itaquirai	18.614	7.600	11.014	20.905
Japorã	7.731	1.400	6.331	8.976
Mundo Novo	17.043	15.271	1.772	18.256
Naviraí	46.424	42.855	3.569	54.051
Sete Quedas	10.780	8.974	1.806	10.812
Tacuru	10.215	3.767	6.448	11.427

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2010).

O município com a maior população é Naviraí, com 46.424 habitantes e a menor é Japorã com 7.731 residentes. Japorã detém a maior população indígena entre os demais municípios que compõem o território, com 4.022 indígenas (IBGE, 2010). Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>54</sup>, a média entre as municipalidades do Cone Sul é de 0,63 e o índice de distribuição de renda GINI<sup>55</sup> 0,53. Esses dois dados demonstram a elevada concentração de renda e forte desigualdade socioeconômica que permeiam as localidades do Cone Sul.

<sup>54</sup> Na escala que mensura o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (0 – 1) quanto mais próximo de 1 o IDH do município estiver mais equitativo o desenvolvimento humano.

<sup>55</sup> Índice de GINI, instrumento que mensura a concentração de renda, dado que a escala varia de 0 a 1. O índice zero representa situação de igualdade.

Mapa 10 – Localização de assentamentos rurais e aldeias indígenas nos municípios do Cone Sul



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A rede municipal de ensino do Cone Sul é composta de 54 escolas, com um total de 19.083 alunos matriculados em 2017. Desse total, 41 (75,9%) escolas estão localizadas na área urbana e 13 (24,07%) estão na área rural. Dentre os oito municípios, Naviraí concentrou, em 2017, 37,02% (7.066) das matrículas da rede municipal de ensino. E Japorã tem o menor quantitativo de matrículas dentre as oito cidades e 50% dos alunos em 2017, são estudantes indígenas.

Os municípios do Cone Sul estão localizados entre os divisores das bacias hidrográficas do rio Paraná e rio Paraguai e são pertencentes às Unidade de Planejamento e Gerenciamento (UPG): UPG do rio Ivinhema (Naviraí), UPG - rio Amambai (Itaquiraí) e UPG - rio Iguatemi (Eldorado, Iguatemi, Japorã e Mundo Novo). As composições florestais predominantes são formadas pelos Biomas Mata Atlântica e Cerrado. A geologia da região é formada por rochas do período Cretáceo do Grupo Bauru (formação Caiuá) e há também “manchas” da Formação de Serra Geral e Aluviões Atuais.

De acordo com dados do censo agropecuário de 2017, existem no Cone Sul 6.900 estabelecimentos agropecuários, o que corresponde 9.7% do percentual de estabelecimentos

agropecuários no MS. Na Tabela 12, demonstramos como está a distribuição territorial desses estabelecimentos no Cone Sul.

Tabela 12 – Número de estabelecimentos agropecuários por extrato fundiário nos municípios do Cone Sul (2017)

<b>Extrato Fundiário</b>	<b>Número de estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estabelecimentos</b>	<b>Total de hectares ocupados</b>	<b>Média dos estabelecimentos em ha</b>
Menor 50 há	5.752	83,36	74.506	12
50 até 100 ha	184	2,66	13.269	72
100 até 500 ha	455	6,59	115.113	252
500 até 1000 há	200	2,89	145.526	727
Acima de 1000	303	4,39	661.957	2.184
Produtor sem área	6	0,08	-	-
<b>Total</b>	<b>6.900</b>		<b>1.010.371</b>	

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

As propriedades com área inferior a 50 hectares ocupam 7,3% das terras, mas correspondem a 83,0% do total de todos os estabelecimentos agropecuários (5.752) dos municípios do Cone Sul, o que demonstra elevada concentração fundiária ainda que Itaquiraí é o segundo município do MS em número de assentamentos de reforma agrária. No Cone Sul, as propriedades acima de 500 hectares correspondem a 7,31% (505), no entanto, abarcam cerca de 79,0% das terras na região, o que indica elevada concentração fundiária. O agronegócio tem se utilizado dessa concentração fundiária na reprodução do capital monopolista.

A região do Cone Sul tem sua base econômica alicerçada na pecuária e agricultura. A concentração das indústrias se dá em Naviraí, Itaquiraí, Mundo Novo e Iguatemi, com o processamento de carnes (bovinas, galináceos e peixes), fécula de mandioca e processamento de leite. De acordo com a Secretária de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e da Tecnologia (SEMAC) (2015), nos últimos 10 anos, Naviraí tem se destacado na geração de emprego, principalmente nos setores de metalurgia industrial, cerâmica e produção têxtil. O setor de transformação agroindustrial, nesses municípios, ainda tem um longo caminho para se desenvolver, de acordo com as informações da SEMAC (2015).

A prática da pecuária ocupa em média 76,3% das propriedades no Cone Sul (Tabela 13). O maior município em extensão territorial é Iguatemi e reúne o maior rebanho de bovinos, uma vez que a atividade está presente em 94% dos estabelecimentos agropecuários. Em contraposição, Japorã e Mundo Novo são aqueles que menos têm estabelecimentos agropecuários envolvidos na criação de bovinos. Notadamente, nessas duas localidades, a

produção de alimentos como mandioca, abóbora e milho é mais expressiva em comparação com os demais municípios do Cone Sul.

Tabela 13 – Número de estabelecimentos agropecuários que criam bovinos nos municípios do Cone Sul (2017)

Municípios	Nº total Estabelecimentos	Nº Estabelecimentos Bovinos	Nº de cabeças	% Estabelecimentos
Eldorado	425	326	75.760	76,7
Iguatemi	925	876	259.178	94,7
Itaquiraí	2.817	2.224	155.495	78,9
Japorã	923	491	38.859	53,1
Mundo Novo	424	294	23.784	63,3
Naviraí	438	300	165.372	68,4
Sete Quedas	262	156	68.471	59,5
Tacuru	686	599	161.553	87,3

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

A taxa média de ocupação de bovinos por estabelecimentos agropecuários nos municípios do Cone Sul é de 251 cabeças por estabelecimento e, Naviraí tem o dobro da média de bovinos por propriedade. Já Itaquiraí possuía o maior número de assentamentos de reforma agrária do Cone Sul e sua ocupação com a criação de gado, em média, por estabelecimento, é de 69 cabeças.

No que tange à produção de leite, o Cone Sul tem a produção de 59 milhões de litros de leite por ano e Itaquiraí tem o maior plantel em lactação e produz 26 milhões de litros no ano (Tabela 14). Já Naviraí tem o pior índice na produção de leite e responde por 2,5 milhões litros/ano.

Tabela 14 – Produção de Leite (mil litros) nos municípios do Cone Sul no ano (2017)

Municípios	Produção (mil litros)	Vacas ordenhadas	Relação entre produção por vaca (mil litros)
Eldorado	3.200	1.778	1,7
Iguatemi	12.000	6.667	1,7
Itaquiraí	26.000	12.381	2,06
Japorã	5.000	3.125	1,6
Mundo Novo	4.000	1.905	2
Naviraí	2.500	1.563	1,5
Sete Quedas	3.000	1.875	1,6
Tacuru	4.000	2.500	1,6

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).



A produção apícola de mel, no Cone Sul, em 2017, foi de 66 toneladas (Tabela 15). A produção de mel em 2017, em comparação a 2015, obteve crescimento em cinco municípios dentre os estudados. A evolução na quantidade de toneladas produzidas ocorreu em Mundo Novo, onde se apresentou um aumento de oito vezes em relação a 2015.

Tabela 15 – Produção de mel de abelha (quilogramas) nos municípios do Cone Sul (2017)

<b>Municípios</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>
Eldorado	9.800	8.600	4.000
Iguatemi	4.000	2.000	3.500
Itaquiraí	2.000	6.300	15.000
Japorã	8.700	2.100	5.000
Mundo Novo	8.000	3.500	30.000
Naviraí	48.000	5.500	6.000
Sete Quedas	2.950	3.450	1.500
Tacuru	2.527	3.100	1.500

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

Itaquiraí tem apresentado progressão na produtividade de mel, pois saiu de duas toneladas, em 2010, para o patamar de 15 toneladas, em 2017, tendo uma taxa de crescimento de 43%, nesse período. Já Sete Quedas e Eldorado têm apresentado queda na produção apícola, ano após ano. Entretanto, a produção apícola em Naviraí apresentou uma queda abrupta de 88% na produção, no intervalo de 2010 a 2015.

O uso das terras nos municípios do Cone Sul no plantio das lavouras temporárias está centralizado basicamente em três culturas: soja, milho e cana-de-açúcar (Tabela 16). Naviraí é o município que mais utiliza terras para o cultivo de soja, milho e cana-de-açúcar em 2017.

Tabela 16 – Área plantada (hectares) em lavouras temporárias nos municípios do Cone Sul (2017)

Produtos	Eldorado	Iguatemi	Itaquiraí	Japorã	Mundo Novo	Naviraí	Sete Quedas	Tacuru
Soja	15.290	15.350	42.770	2.724	8.270	85.306	21.000	14.000
Milho	8.145	6.134	36.620	2.148	4.645	63.200	7.170	6.170
Mandioca	1.200	850	2.200	1.446	530	2.180	200	710
Cana-de-açúcar	6.426	3.977	5.014	-	-	7.458	-	-
Feijão	24	-	380	30	-	1215	-	-
Abacaxi	12	-	10	-	2	2	-	-
Arroz (em casca)	-	-	-	7	-	-	-	-
Melancia	700	-	-	-	72	5	-	-

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2018).

O cultivo de cana-de-açúcar para produção de etanol, está presente na metade dos municípios do Cone Sul e ocupa 22.875 ha. O avanço dessa cultura trouxe consigo a disputa de terras que anteriormente estavam sendo ocupadas em maior parte pela pecuária e em menor número pela agricultura e silvicultura. Entretanto, é notório perceber que o cultivo de cana-de-açúcar tem-se expandido nos últimos 10 anos, especialmente após incentivos dados pelos governos petistas ao setor sucroalcooleiro com linhas de créditos específicas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que em 2011 chegou a R\$ 2,7 milhões. Contudo, nos últimos anos, o cultivo de grãos como soja e milho tem retomado algumas áreas da cana-de-açúcar.

De acordo com Mizusaki (2014), no MS, em 2008, mais de 87.373 ha foram incorporadas pelo agronegócio no plantio de cana-de-açúcar. A autora ainda afirma que parte do avanço da cana-de-açúcar no estado está recaindo sobre as Terras Indígenas ou em áreas reconhecidas como tais e o exemplo citado é Caarapó.

Em 2017, Japorã foi o município que menos utilizou áreas para o plantio de soja e milho e, não registrou o uso de terras para o cultivo de cana-de-açúcar. Japorã entre os oito municípios do Cone Sul é o único que registrou o plantio de duas culturas de subsistência, o feijão e arroz. A elevada presença de pequenas propriedades pode ter corroborado para a manutenção dessa prática. Já os municípios de Eldorado, Itaquiraí e Naviraí registraram apenas o cultivo de feijão.

No que se refere à utilização de áreas para o plantio de frutas, Eldorado, Mundo Novo, Naviraí e Itaquiraí tem se destacado em relação aos demais. A cultura que não apresenta expressão na quantidade de hectares plantados entre as lavouras temporárias é a mandioca, mas o pão da terra, como foi denominado pelos colonizadores portugueses, está presente em todos

os municípios do Cone Sul, e com mais expressão em Itaquiraí, sobretudo, nos assentamentos rurais.

Em relação às lavouras permanentes no Cone Sul, o café é a cultura mais plantada em Sete Quedas e Eldorado (Tabela 17). A erva mate do tipo arbusto, que no passado era nativa e muito explorada desde o período após a Guerra do Paraguai, hoje o seu cultivo está limitado a Tacuru. Já as culturas de banana e coco-da-baía estão ocupando dois hectares cada em Eldorado e Itaquiraí.

Tabela 17 – Área destinada à colheita (hectares) de lavouras permanentes nos municípios do Cone Sul (2017)

<b>Produtos</b>	<b>Eldorado</b>	<b>Iguatemi</b>	<b>Itaquiraí</b>	<b>Japorã</b>	<b>Mundo Novo</b>	<b>Naviraí</b>	<b>Sete Quedas</b>	<b>Tacuru</b>
Café (em grão)	15	2	-	5	1	3	20	5
Erva-mate (folha verde)	-	-	-	-	-	-	-	10
Banana (cacho)	-	-	2	-	-	-	-	-
Coco-da-baía	2	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

Acerca da criação de galináceos na região em 2017, atingiram seis milhões de cabeças. A avicultura em Itaquiraí tem ocupado 2.025 estabelecimentos agropecuários e conta com mais de 4,9 milhões de cabeças de frangos. Em 2017, Sete Quedas foi o único município que menos se integralizou na cadeia produtiva da proteína animal no setor de galináceos e sua criação esteve em sete mil frangos (Tabela 18).

Tabela 18 – Quantidade de galináceos (mil cabeças) nos municípios do Cone Sul (2017)

<b>Município</b>	<b>Nº estabelecimentos – Galináceos</b>	<b>Número de Galináceos</b>
Eldorado	190	74
Iguatemi	609	1.426
Itaquiraí	2.025	4.951
Japorã	690	29
Mundo Novo	271	16
Naviraí	180	64
Sete Quedas	114	7
Tacuru	497	206

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

No que diz respeito a prática da aquicultura, o Cone Sul tem apenas 271 propriedades que estão desenvolvendo a atividade (Tabela 19). Os municípios que concentram o maior número de piscicultores é Iguatemi, com 31%, Mundo Novo 23% e Itaquiraí 19%. Em relação as demais localidades, os piscicultores são em menor número, dado que em Naviraí são apenas 12%, Japorã 6%, Tacuru 4%, Eldorado 1,10% e Sete Quedas 0,36%. Na região, o processamento do pescado pode ser realizado em Mundo Novo, no frigorífico da Cooperativa dos Piscicultores de Mundo Novo (COOPISC), estabelecimento com Serviço de Inspeção Federal (SIF). A COOPISC tem comercializado o pescado no PNAE, além de Mundo Novo, mas também em Japorã e Eldorado.

Tabela 19 – Número de estabelecimentos (unidades) com aquicultura nos municípios do Cone Sul (2018)

<b>Municípios</b>	<b>Número de unidade aquicultura</b>
Eldorado	3
Iguatemi	85
Itaquiraí	52
Japorã	18
Mundo Novo	65
Naviraí	35
Sete Quedas	1
Tacuru	12

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2018).

As principais espécies criadas em cativeiro pelos piscicultores no Cone Sul são: tilápia, carpa, pacu, lambari, piau e pintado.

A prática da horticultura é desenvolvida em 1.191 propriedades no Cone Sul. O município que concentra o maior número de unidades que praticam a horticultura é Naviraí,

com 478 unidades e com 28 variedades de hortícolas, em média (Tabela 20). Já em Tacuru, a horticultura tem pouca expressividade, com 15 unidades e com 10 variedades hortícolas.

Tabela 20 – As variedades de hortícolas mais cultivadas nos estabelecimentos agropecuários (Unidades) dos municípios do Cone Sul

<b>Variedades de hortícolas</b>	<b>Eldorado</b>	<b>Iguatemi</b>	<b>Itaquiraí</b>	<b>Japorã</b>	<b>Mundo Novo</b>	<b>Naviraí</b>	<b>Sete Quedas</b>	<b>Tacuru</b>
Alface	9	9	32	7	14	44	6	4
Cebolinha	6	9	19	3	14	39	4	1
Couve	3	4	23	4	13	38	4	2
Almeirão	5	5	14	1	12	41	4	1
Salsa	4	9	11	1	13	36	3	1
Quiabo	2	8	22	1	14	20	2	1
Abobrinha	3	8	16	4	12	24	2	-
Rúcula	2	6	11	-	11	26	5	1
Coentro	2	3	5	-	7	31	-	1
Maxixe	1	1	7	1	7	10	1	-
Cenoura	2	2	10	3	4	13	-	1

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2017).

A produção de hortícolas nos municípios do Cone Sul é sortida por 32 espécies e as variedades mais cultivadas são: alface, almeirão, cebolinha, couve folha, quiabo e salsa.

De acordo com os dados do INCRA (2017), há no território 25 assentamentos de reforma agrária, que perfazem um quantitativo de 4.558 famílias assentadas (Tabela 21). Além dos assentamentos, há famílias assentadas pelo PNCF e agricultores tradicionais estabelecidos na colonização dirigida pelas empresas colonizadoras na década de 1980. Há também no território cinco reservas indígenas das etnias Guarani Kaiowá e Guarani Nhandéva.

Além das famílias assentadas e das aldeias indígenas, há nas beiras das rodovias federais e estaduais diversos acampamentos de sem-terra e de indígenas: o primeiro lutando pela reforma agrária e segundo para as demarcações de novos “territórios tradicionais”. Em Japorã e Sete Quedas, os indígenas têm realizado ocupações e retomadas como método para reivindicar a demarcação de “novos territórios”.

A agricultura camponesa é uma das fornecedoras dos produtos para o PNAE e, de acordo com dados do IBGE (2006), é também a maior fornecedora de alimentos que compõem diariamente a dieta alimentar dos brasileiros e o mercado institucional como “[...]PNAE é capaz de impregnar novos usos sobre o território, apontando reflexos socioculturais, econômicos e ambientais sobre a qualidade de vida dos agricultores familiares e dos alunos beneficiados com o programa” (FERIGOLLO *et al.* 2017, p. 9).

Tabela 21 – Quantidade de famílias camponesas, indígenas e agricultores tradicionais nos municípios do Cone Sul (2018)

Município	Número de assentamentos	Número de famílias assentadas	Número de Terras Indígenas	Número de população indígenas	Número Agricultores Tradicionais
Eldorado	1	182	1	180	-
Iguatemi	3	390	-	-	-
Itaquiraí	12	2.643	-	-	-
Japorã	4	516	1	4.022	-
Mundo Novo	1	87	-	-	120
Naviraí	1	113	-	-	100
Sete Quedas <sup>56</sup>	-	-	1	s/in	200
Tacuru	4*	557	2	1.763	

Legenda: município que possui assentamento PNCF.

Fonte: elaborada pelo autor com base em INCRA (2018), FUNAI (BRASIL, 2017), AGRAER (BRASIL, 2017).

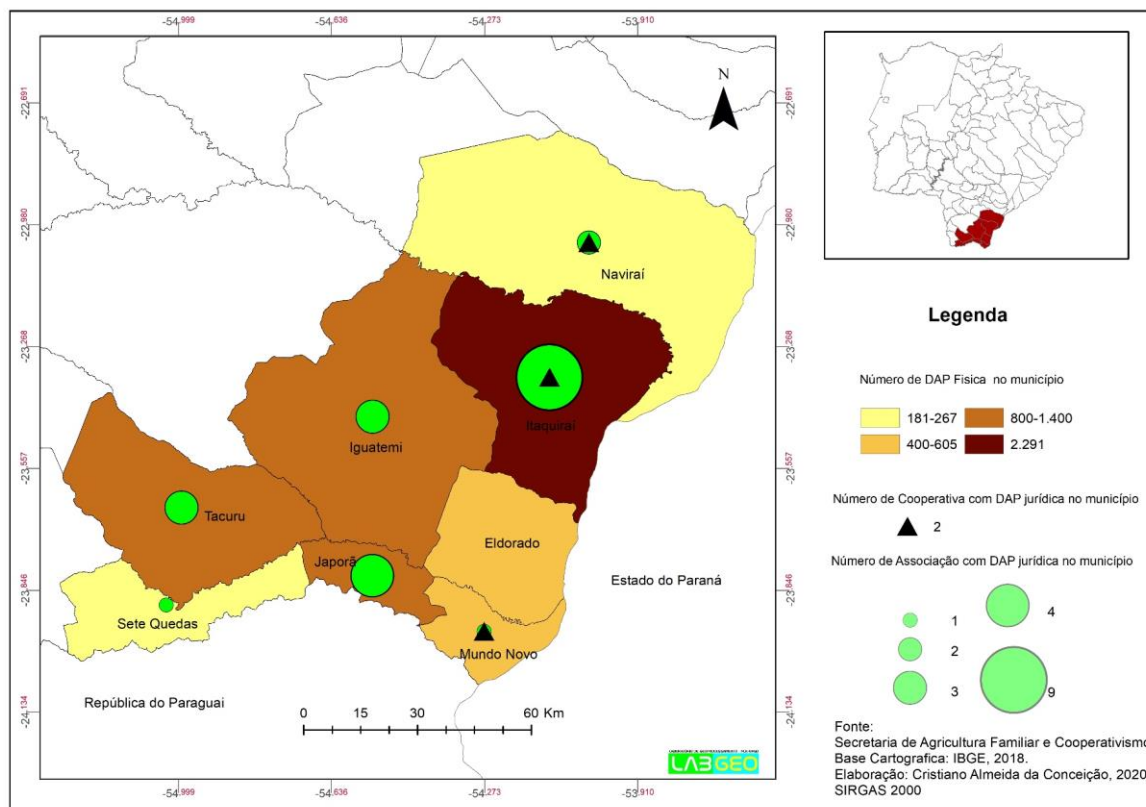
Quanto a DAP de pessoa física, os municípios em conjunto totalizam 5.767, e Itaquiraí concentra o maior quantitativo de camponeses com DAP física (Mapa 11). O número elevado de DAP física em Itaquiraí é em virtude do quantitativo de 2.643 famílias assentadas pelo PNRA.

Em relação ao quantitativo de DAP de pessoa jurídica, documento que certifica as organizações representativas como aptas a participar do mercado institucional, nos municípios do Cone Sul, somam 27 entidades com DAP Jurídica. As entidades jurídicas estão representadas em 23 associações e quatro cooperativas (Mapa 11). Itaquiraí aglomera o maior número de organizações com DAP jurídica, e Eldorado é único que não há nenhuma entidade formalizada com DAP jurídica.

As cooperativas são mais presentes em Naviraí com estabelecimento de duas delas, a COOPAJU e COOAF-NAV. A primeira organização é formada majoritariamente por agricultores do assentamento Juncal e a segunda entidade é constituída por chacareiros periurbanos de Naviraí.

<sup>56</sup> Na década de 1970 foi criado o Projeto Sete Quedas pelo governo militar para reassentar as famílias atingidas nas obras de barragens no Sul do Brasil. Ver a tese de Viviane Scalon Fachin, “Os processos de ordenamento de terras no extremo sul de Mato Grosso e de reordenamento de Mato Grosso do Sul”.

Mapa 11 – Quantitativo de DAP física e DAP jurídica nos municípios do Cone Sul



Fonte: elaborado pelo autor (2020).

A respeito da assistência técnica e extensão rural, a AGRAER empresa do estado, tem escritórios em todos os municípios do Cone Sul, para fazer a orientação técnica de camponeses e indígenas. Entretanto, em alguns municípios o número de extensionistas é insuficiente, exemplo disso, é Itaipuaí que possui mais de 2.630 famílias e apenas sete técnicos. A PNATER recomenda que o número adequado é de 80 famílias para um extensionista. Se levarmos em consideração esta recomendação o déficit em Itaipuaí é de 25 profissionais de ATER. O público atendido pela AGRAER nesses municípios do Cone Sul é formado por 80% de agricultores oriundos do PNRA, 10% agricultores indígenas e 10% os agricultores periurbanos.

No que tange o acesso as linhas de crédito do PRONAF, de acordo com os agentes de ATER, 71% dos agricultores estão tendo dificuldades para acessar as linhas de financiamentos de custeio e infraestrutura ou não tem efetivado empréstimos nos últimos cinco anos e apenas 29% tem conseguido acessar as linhas de financiamentos e com liberação do crédito no período correto.

Os entraves ao acesso às linhas de financiamentos do Pronaf agravam-se quando os tomadores de crédito são indígenas. A justificativa que os agentes de ATER dão é no sentido da falta de documentação como a DAP física: “a falta da DAP é um fator limitante; os indígenas

não conseguem acessar o crédito por resistência do próprio banco; os indígenas não têm a documentação como por exemplo a DAP; é preciso que a FUNAI dê anuência e garantia para a instituição bancária, caso contrário não tem a liberação do recurso<sup>57</sup>”. As repostas dos agentes de ATER foram unânimes, em apontar a falta de DAP como o principal obstáculo para o acesso ao crédito, e culpabilizam a FUNAI, afirmando que o órgão deveria providenciar os documentos necessários para a emissão. O financiamento do PRONAF é uma política pública, mas será se os indígenas têm interesses de acessar essas linhas de créditos. Para responder essa pergunta é preciso ouvi-los e não estabelecer juízo de valor a partir de uma lógica produtivista disseminada pela extensão rural.

A Lei n.º 11.326/2006 dá o direito aos indígenas de possuir a DAP física e acessar as políticas públicas, no entanto, o processo burocrático precisa de documentos que são consignados pela FUNAI, e assim, é criada uma relação adstrita entre os setores do próprio Estado. Entretanto, em Japorã, os agentes de ATER venceram a burocracia e conseguiram a emissão de mais de 200 DAP física para os indígenas. A burocracia na emissão da DAP é de tal maneira um obstáculo tanto a camponeses quanto a indígenas, pois sempre faltam documentos que o próprio Estado não viabiliza sua emissão. Em várias instituições de ATER visitadas durante a pesquisa, foi possível observar que alguns profissionais não têm conhecimento técnico de quais documentos necessários para obter a DAP ou fazer a revalidação.

Já os agricultores que acessaram as linhas de financiamentos em 2018, a taxa de inadimplência corresponde a 33%, e o percentual daqueles que estão com as parcelas em dia equivale a 66%. Os dados do IBGE (2018) demonstram que foram realizadas nos municípios do Cone Sul 427 operações de financiamentos via PRONAF e a maior parte foi na modalidade custeio de lavouras temporárias.

Cabe destacar que o acesso ao PRONAF viabiliza condições para o aumento na diversificação da produção, construção de infraestrutura para agregar valor à produção e, assim, ampliar a capacidade das pequenas propriedades de produzirem mais e comercializar, especialmente no PNAE. A combinação entre política de fomento à produção com a política de comercialização no PNAE criou bases para lampejos de “desenvolvimento local” e serve também para potencializar o mercado dos pequenos, promovendo movimento também em outros setores do município, especialmente no comércio urbano, que também vê ampliada a

---

<sup>57</sup> Trabalho de campo, entrevistas com agente de ATER



presença de pessoas do campo, com a aquisição de produtos diversos. Assim, para que a EEx consiga adquirir os itens na merenda no próprio município, é necessário fomentar a produção.

Em relação às características do solo, a diversidade dos sistemas produtivos dos camponeses e indígenas, a maioria dos extensionistas considera a fertilidade do solo regular (66%) e 33% classificaram como bom, no tocante a fertilidade. O solo de boa fecundidade está concentrado em Japorã e Sete Quedas, onde estão localizadas as aldeias Porto Lindo e Sombreiro.

No que se refere à manutenção das estradas que dão acesso aos assentamentos rurais e aldeias, cerca de 50% dos agentes de ATER consideram que as vias estavam em bom estado para tráfego de veículos o ano todo, o que pode facilitar o escoamento da produção agrícola até os centros comerciais e os locais de entregas dos alimentos da merenda escolar. Já 40% dos agentes de ATER salientam que as estradas podem ser consideradas como regulares sua conservação, 50% como boa e 10% apontaram que as vias de acesso estão sempre em péssimas condições de tráfego.

No estudo de Fornazier (2014) nos Territórios da Cidadania Sudoeste Paulista -SP e Norte – ES, foi constatado que a participação das organizações camponesas no PNAE em municípios do Espírito Santo se deu em menor quantidade devido à má conservação das estradas e as longas distâncias que deveriam ser percorridas para efetuar as entregas dos alimentos nas escolas municipais. No Cone Sul, a má conservação das estradas e a frequência de dias para as entregas tem limitado a participação de algumas organizações jurídicas no PNAE, pois a logística tem sido a grande vilã.

Com relação às práticas da agricultura orgânica/agroecológica, estão sendo desenvolvidas em Itaquiraí, Mundo Novo, Japorã e Eldorado. O número de agricultores que trabalham sem utilizar venenos na produção ainda é relativamente baixo e eles são associados na APOMS. Os alimentos produzidos por eles são hortifrutis e a maior parte das unidades de produção desses municípios estão na fase de transição agroecológica, período o qual o sistema produtivo passa pelo processo de restauração ecológica, pois a legislação brasileira recomenda esse tempo que, em média, é de cinco anos.

Já aquelas unidades produtivas que possuem certificação orgânica os alimentos estão sendo enviados para a central de comercialização da APOMS em Dourados, para serem entregues no PNAE e PAA institucional. É importante ressaltar que os alimentos em transição agroecológica não estavam sendo adquiridas nas chamadas públicas do PNAE, pois as EEx alegavam a falta de certificação.

A ausência do certificado de alimentos orgânicos tem submetido muitos agricultores a comercializarem a sua produção como convencional. Em Mundo Novo há uma organização que aglutina agricultores agroecologistas, no entanto, a organização ficou alguns anos desativada juridicamente e, em 2018 a associação retomou o processo de certificação participativa pela APOMS. Os dados do IBGE (2018), apontaram que 278 estabelecimentos agropecuários no Cone Sul estão praticando a agricultura orgânica.

No entanto, para efetivar a comercialização de produtos orgânicos, ou agroecológicos os agricultores devem seguir as normas e regras contidas na Lei n.º 10.831/2003, pois os produtores devem comprovar a idoneidade dos alimentos comercializado com a apresentação do certificado. A legislação brasileira define três diferentes maneiras de certificação de produtos orgânicos: certificação por auditoria; sistemas participativos de garantia (SPG); controle social para venda direta ao consumidor. No MS, a APOMS, até o ano de 2019 era a única entidade associativa que estava cadastrada para certificar a produção no sistema SPG<sup>58</sup>.

No PNAE a baixa aquisição de alimentos orgânicos não é exclusividade nas EEx do estado do MS, pois o estudo de Gregolin *et al.* (2016) analisou as chamadas públicas em 42 municípios do Sudoeste do Paraná em 2011, e constatou que apenas 13 EEx receberam projetos de comercialização de alimentos orgânicos e agroecológicos para a merenda escolar. A pesquisa ainda apontou que muitos gestores deixaram de adquirir produtos porque há pouca produção, falta de certificação e de orientação técnica.

A respeito das festas com o objetivo de promover e divulgar os sistemas produtivos dos assentamentos rurais e comunidades indígenas, foi assinalado a ocorrência de três eventos. A realização das festas foi apontada nos seguintes municípios: Naviraí, com o almoço de frango caipira; Itaquiraí, com a festa da colheita apresentando os produtos da roça na escola municipal Santa Rosa e em Sete Quedas com a feira do produtor. Os eventos têm sido realizados na área urbana, dado que o objetivo é anunciar aos moradores citadinos que o campo é local de produção de alimentos.

Embora 66,5% dos municípios do Cone Sul não têm o hábito de promover “festas da produção ou da colheita” como forma de divulgar e valorizar a produção de alimentos, no entanto, os agentes de ATER foram unânimes em dizer que os assentamentos rurais são

---

<sup>58</sup> O Sistema Participativo de Garantia é formado, basicamente, pela Comissão de Avaliação e o Conselho de Recursos. A visita de verificação da conformidade é realizada pela Comissão de Avaliação no mínimo, uma vez por ano no grupo ou no fornecedor individual. Os responsáveis pela visita de verificação da Conformidade devem ter livre acesso às instalações, registros e documentos das unidades de produção, além de qualquer área de produção não-orgânica da própria unidade ou das demais que apresentem alguma ligação com a atividade verificada.

altamente produtivos. Já em Japorã, a técnica da AGRAER enalteceu a produtividade na aldeia: “na Aldeia Porto Lindo a produção de mandioca ocupa uma área significativa e parte dessa produção é comercializada para a feccularia”.

Os assentamentos e as aldeias indígenas, no Cone Sul, estão cercados pelos latifúndios do agronegócio, e padecem pelas ações provocadas pelo uso intensivo e excessivo dos agrotóxicos no cultivo das lavouras de grãos e cana-de-açúcar. Os camponeses têm resistido nesses territórios, ainda que faltem financiamentos para produção de alimentos, infraestrutura de saúde, educação e assistência técnica. Os territórios camponeses têm produzido alimentos que abastecem a população e são comercializadas no PNAE, PAA entre outros.

A seguir, iremos analisar de forma individualizada as chamadas públicas do PNAE em cada município.

#### **4.2 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Eldorado**

Localizado a 435 quilômetros da capital do estado, Eldorado tem uma população estimada no ano de 2018 de 12.305 habitantes. O município se constituiu em 1950, com a criação do núcleo urbano que se estabeleceu a 20 quilômetros de distância de onde é o distrito de Porto Morumbi. Nesse período, o distrito de Eldorado esteve sob a jurisdição do município de Amambai, e antes de sua emancipação, em 1979, o distrito Eldorado pertenceu ao município de Iguatemi, o qual foi desmembrado pelo projeto de lei estadual (PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO, 2019).

A economia é balizada pela produção agropecuária. A criação de bovinos tem dominado 76,3% dos estabelecimentos agropecuários e o setor vinculado à agricultura, os cultivos das lavouras temporárias de soja, milho, mandioca, feijão, abacaxi e melancia, tem ocupado as maiores áreas e o plantio de café tem absorvido as áreas de lavouras permanentes.

De acordo com dados do censo agropecuário de 2017, o município possui 425 estabelecimentos agropecuários e 321 estão na faixa de até 50 hectares, o que corresponde a 75% dos estabelecimentos no município, e representa apenas 5,9% das terras. Já as unidades acima de 500 hectares representam 25% do quantitativo das propriedades, mas abrangem 80% das terras.

Parte dessa fração de estabelecimentos agropecuários com até 50 hectares está inserida nos lotes do assentamento Floresta Branca, criado em 1997, com a desapropriação da fazenda que dá origem ao nome do próprio assentamento. Na antiga fazenda Floresta Branca, de 4.980

hectares, foram assentadas 185 famílias. A predominância dos sistemas produtivos das famílias nesse assentamento se dá pela produção de leite, o cultivo da mandioca e a produção de frutas, como a melancia.

Em Eldorado, além das famílias assentadas pelo PNRA, há forte presença de agricultores tradicionais desenvolvendo atividades agropecuárias em pequenas propriedades, no entorno da sede municipal. No município, há a Aldeia Cerrito do grupo Guarani Nhandéva em uma área demarcada de 1.950 hectares e com uma população de 180 habitantes (BRASIL, 2019).

De acordo com a SEAD (2017), há no município 390 DAP e, dessas, 123 estavam ativas e 267 inativas, o que corresponde 68%. Na falta desse importante documento, os camponeses ficam impossibilitados de participar e acessar as políticas públicas do governo federal, como o PNAE.

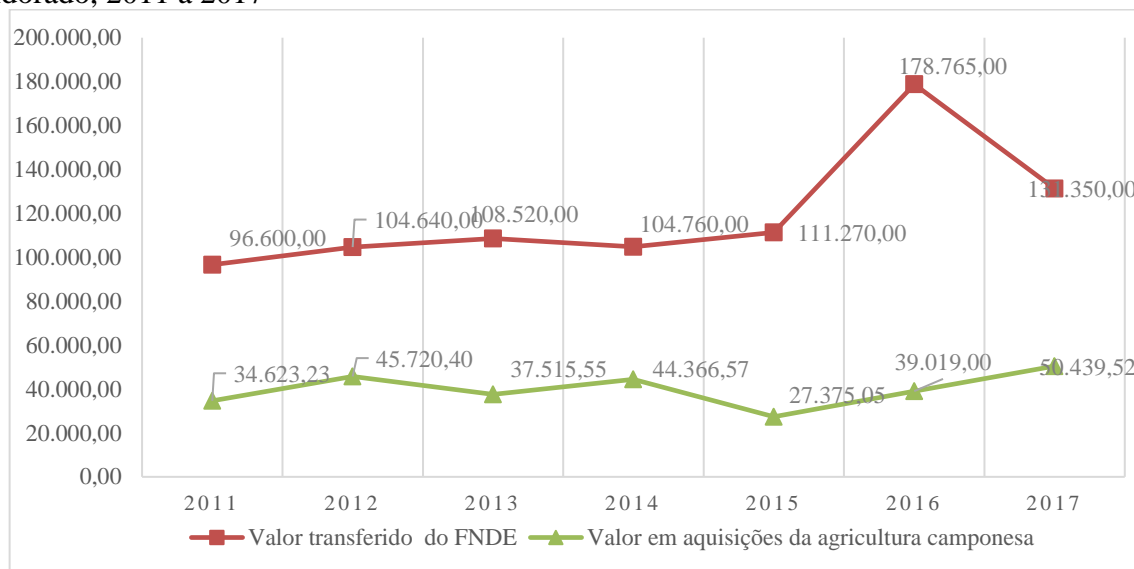
A empresa estadual de assistência técnica AGRAER tem um escritório municipal para atender os camponeses que precisarem de orientação técnica. O escritório tem em seu quadro técnico de extensão rural apenas três funcionários (zootecnista, agrônomo e técnico em agropecuária), para atender mais de 200 estabelecimentos agropecuários, entre assentados, comunidade indígena e agricultores tradicionais. O responsável pelo escritório municipal trabalha na extensão rural há nove anos e cinco nesta localidade.

No município, somente os agricultores têm conseguido obter os financiamentos do PRONAF, já os indígenas não têm acessado as linhas de créditos do PRONAF, dado que não possuem a DAP física. De acordo com o responsável técnico da AGRAER, é preciso que a FUNAI se responsabilize e providencie a emissão dos documentos. Em 2018, foram realizados 70 projetos pela AGRAER de Eldorado e, em sua maioria, estavam voltados para o desenvolvimento da bovinocultura leiteira (70%), outra parte para custeio de mandioca e em menor número era para o desenvolvimento de atividades como apicultura e piscicultura. A taxa de inadimplentes dos projetos financiados pelo PRONAF no município é de 2,8%, de acordo com as informações repassadas pelo técnico da AGRAER.

Nesse município, no âmbito da educação básica, há duas escolas e três centros de educação infantil, que juntos contabilizam 1.144 alunos. Também há uma escola do campo localizada na aldeia Cerrito e um centro de educação infantil (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Os valores transferidos pelo FNDE, no período de 2011 a 2017, para as aquisições de gêneros alimentícios no PNAE, foram na ordem de R\$ 835.905,00 e as compras exclusivamente da agricultura camponesa, foi de R\$ 279.059,32 (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Recursos repassados pelo FNDE a Secretaria de Educação do município Eldorado, 2011 a 2017













Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2017).

Ao somar as transações comerciais do PNAE dos últimos sete anos o percentual das aquisições de alimentos da agricultura camponesa chegou aos 33% e a média por chamada pública foi de R\$ 39.865,62, o que corresponde à participação de 1,9 agricultores. Todavia, nesse período, ocorreram oscilações nas aquisições, visto que em 2015 o índice de compras caiu para 18%, em relação a 2014, ainda que nesse período ocorreu aumento no repasse do FNDE.

No quadro 3 é demonstrado que durante o período de 2011 a 2016, a secretaria de educação listou, nas chamadas do PNAE, 42 produtos para serem adquiridos e os gêneros alimentícios são dos seguintes grupos de alimentos: verduras e hortaliças (57%), frutas (26%), leite e derivados (7,1%), pescados e frutos do mar (4,7%) e os demais com o mesmo percentual de ovos e leguminosas (2,3%).

Quadro 3 – Lista dos gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011 a 2016), Eldorado

Produtos	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Abacaxi						
Banana Maçã						
Banana						
Feijão						
Laranja						
Mandioca descascada						
Maçã						
Melancia						
Polpa Abacaxi						
Polpa de Frutas						
Abobora cabotiã						
Abobora						
Abobrinha						
Acelga						
Alface						
Almeirão						
Batata Inglesa						
Batata doce						
Beterraba						
Cebola						
Cebolinha						
Cenoura						
Couve folha						
Pepino						
Repolho						
Salsa						
Tomate						
Iogurte						
Leite (c)						
Muçarela						
Peixe vivo						
Ovos						
Total de alimentos por chamada	S/inf	24	24	20	16	25

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.									
S/INF - Sem informação dos produtos da chamada publica									

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Departamento de licitação e contratos (ELDORADO, 2019).

Em 2011, o número de camponeses que participaram da chamada pública chegou a oito participantes, e não foi possível obter as informações do que comercializaram, uma vez que os projetos de venda no item de descrição dos produtos estavam brancos e havia somente a

assinatura dos agricultores. Entretanto, o valor absorvido pelos projetos de vendas foi na ordem de R\$ 34.623. Em média, cada agricultor comercializou apenas R\$ 4.300,00. Todos os projetos foram realizados na modalidade Grupo Informal e a AGRAER foi a responsável em articular os participantes e fazer os projetos de venda.

No ano de 2012, a quantidade de alimentos solicitados na chamada pública foi de 24 itens e o número de participantes na condição de Grupo Informal aumentou em relação a 2011. Como forma de atender todos os camponeses em igualdade de venda, a Entidade Articuladora fez os projetos de comercialização na ordem de R\$ 4.500,00 para cada camponês e com o dever de entregar em média 20 produtos. Nessa chamada, a associação ASPROLEITE, de Mundo Novo, participou com a venda de leite pasteurizado, no valor de R\$ 6.000,00.

Em 2013, o número de participantes na chamada foi de nove pessoas na modalidade Grupo Informal, e a ASPROLEITE com Grupo Formal. A quantidade de participantes foi em menor número em comparação com o ano anterior, no entanto, a quantidade de alimentos se manteve com 24 produtos. Nesta chamada, os contratos de comercialização variaram em quantidade de produtos ofertados por camponeses e valor monetário recebido. O menor contrato, em valor monetário, foi de R\$ 7.710,00 comercializando oito itens e o maior contrato foi a venda de leite pasteurizado, no valor de R\$ 11.000,00.

Na chamada pública de 2014, participaram oito camponeses e a quantidade de produtos para serem entregues na chamada foi de 20 itens. Os projetos de venda foram construídos em valores que variam de R\$ 2.000,00 a R\$ 8.000,00 para os Grupos Informais e o único projeto que ultrapassou o valor de R\$ 9.000,00 foi efetuado para ASPROLEITE.

A AGRAER foi articuladora na elaboração dos projetos até 2014. No entanto, após atrasos nos pagamentos pela prefeitura dos alimentos adquiridos na chamada pública, alguns camponeses atribuíram a responsabilidade pelo atraso à equipe técnica da AGRAER de Eldorado e os “chamaram de ladrão<sup>59</sup>”. A partir desse episódio, a AGRAER deixou de ser agente articuladora dos projetos de vendas e transferiu para a prefeitura a obrigação de mobilizar e fazer os projetos de vendas. No ano de 2015, o contrato da chamada foi assinado em março. Em anos anteriores, os contratos foram assinados em janeiro e fevereiro. Outra mudança significativa foi na quantidade de participantes da chamada, passando para quatro camponeses e a ASPROLEITE. Nessa chamada, foram adquiridas pela primeira vez alimentos mais elaborados como muçarela e iogurte.

---

<sup>59</sup> Entrevista com coordenador técnico da AGRAER em Eldorado (novembro de 2018).

A quantidade de participantes na chamada do PNAE em 2016 não se alterou muito após a saída da AGRAER como entidade articuladora. Embora seja perceptível que o número reduzido de camponeses se manteve quase que inalterável, em relação a 2015, quiçá seja pela ausência da AGRAER como articuladora, em estimular e preparar os projetos de venda, uma vez que a burocracia afugenta parte dos camponeses em participar das chamadas públicas. O reduzido número de participantes fez com que um camponês pudesse comercializar quase que o valor máximo permitido na Lei (R\$ 20.000,00) e, na outra extremidade, o menor projeto de comercialização foi de 4.000,00. Já a transferência do FNDE no ano de 2017 regrediu 27% em comparação ao ano anterior, ainda que a quantidade de alunos matriculados apresentou a redução de 61 inscrições.

A ausência de organizações e movimentos sociais, CMDR, Sindicato do Trabalhadores Rurais atuando junto aos camponeses tem acarretado baixa participação dos camponeses no PNAE, ainda que fosse por meio de Grupo Informal.

No assentamento Floresta Branca há duas organizações representativas, a Associação dos produtores rurais do Assentamento Floresta Branca e Associação de Mulheres do Assentamento Floresta Branca, entretanto nenhuma delas possui DAP – Jurídica. A associação feminina recebeu, em 2018, por meio de emenda parlamentar recursos para a implantação de uma cozinha industrial, o que sinaliza que os alimentos processados nessa agroindústria serão comercializados no PNAE.

#### **4.3 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Iguatemi**

Iguatemi está localizado a 359 quilômetros da capital e tinha, em 2010, uma população de 14.875 habitantes e cerca de 73% moram na área urbana e 27% na rural. Iguatemi teve sua fundação a partir da Colônia Militar de Iguatemi, através do programa de colonização e ocupação das fronteiras implementado no império. Em 1963, Iguatemi é elevada à categoria de município e seus territórios se estendem nos atuais municípios de Eldorado, Mundo Novo, Japorã e Itaquiraí.

De acordo com o censo agropecuário (IBGE, 2017), o município tem 925 estabelecimentos agropecuários. Desse percentual, 654 são propriedades abaixo de 50 hectares, o que corresponde a 70% e ocupa apenas 4,3% das áreas. Na outra ponta, os estabelecimentos acima de 500 hectares equivalem ao número de 134 propriedades e representam 14% dos estabelecimentos no município, todavia, ocupam 83% das terras.



A economia de Iguatemi se concentra no setor de comércio e serviços e na produção agropecuária. A pecuária ocupa 94.7% das propriedades rurais no município e possui um rebanho de 259.178 cabeças de gado. Na agricultura, as culturas temporárias que se destacam em área cultivada representando 96% das áreas de lavouras temporárias são a soja, milho e cana-de-açúcar.

O município tem 445 famílias assentadas pelo PNRA (Tabela 22). O primeiro assentamento criado se deu em 1998, pela desapropriação de sete fazendas (Fazenda Guaicûê; Fazenda Rancho Verdura II; Fazenda Terezinha; Fazenda N. Sr.<sup>a</sup> Aparecida; Fazenda N. S.<sup>r</sup><sup>a</sup> Auxiliadora; Fazenda Guajuvira; Fazenda Rancho Guaicûê), que juntas formam 8.707 hectares e possibilitou que 252 famílias fossem assentadas no Nossa Senhora Auxiliadora. O segundo assentamento foi criado em 2001, com a desapropriação de 2.512 hectares da fazenda Rancho Loma, que dá origem ao nome do assentamento. O último assentamento criado no município ocorreu, em 2004, com a desapropriação de 1.349 hectares da fazenda Colorado para instalar 76 famílias. Em Iguatemi, há a terra indígena Iguatemipegua I, da etnia Guarani Kaiowá, e no entorno, da cidade encontram-se as chácaras dos agricultores tradicionais.

Tabela 22 – Relação dos assentamentos rurais em Iguatemi pelo PNRA

<b>Denominação do Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>N.º de Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>
Nossa Senhora Auxiliadora	1998	252	8.707,5818
Rancho Loma	2001	107	2.512,3789
Colorado	2004	76	1.349,1320
<b>Total</b>		<b>445</b>	

Fonte: elaborada pelo autor com base em INCRA (2018).

Nesses assentamentos, as famílias têm desenvolvido os seguintes sistemas produtivos: produção leite, o cultivo da mandioca, criação de frangos semi caipira e a produção de grãos, como soja e milho (Foto 1).

Foto 1 – Cultivo de mandioca no assentamento Rancho Loma



Fonte: imagem capturada pelo autor em trabalho de campo (2018).

Segundo dados da SEAD (2017), há em Iguatemi 574 DAP física e 54% delas estão inativas, o que representa 310 declarações e 264 ativas, correspondem a 46% (Tabela 23). A maior parte das DAP inativas nesse município estão expiradas pelo prazo de sua vigência.

Tabela 23 – Número de DAP física em Iguatemi – MS

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativa</b>	<b>%</b>
574	264	46	310	54

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2017).

No município, o número de entidades camponesas que possuem a DAP jurídica totaliza apenas três organizações e todas elas são associações (Tabela 24) e estão presentes em todos os assentamentos.

Tabela 24 – Relação de entidades com DAP jurídica em Iguatemi – MS

Razão Social	Ano Fundação	Quantidade	Com DAP	Sem DAP
Associação dos Pequenos Agricultores Familiares do P A Colorado	29/08/2006	48	29	19
Associação das Mulheres Produtoras Rurais Unidas do Assen. Auxiliadora (AMPRU)	08/11/2006	7	6	1
Associação Feminina do Rancho Lona (AFERAL)	20/05/2008	21	16	5

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2017).

No assentamento Colorado, a entidade jurídica tem o quadro de associados majoritariamente masculino. Diferentemente da associação Colorado, a Associação Feminina do Rancho Lona, tem apenas mulheres como associadas. É importante ressaltar que as duas organizações possuem veículos obtidos através de emenda parlamentar (Foto 2). Os veículos nessas duas entidades são utilizados para as entregas coletivas no PNAE, ainda que os contratos com a secretaria de educação sejam no âmbito individual.

Foto 2 – Veículo da Associação Colorado utilizados nas entregas do PNAE



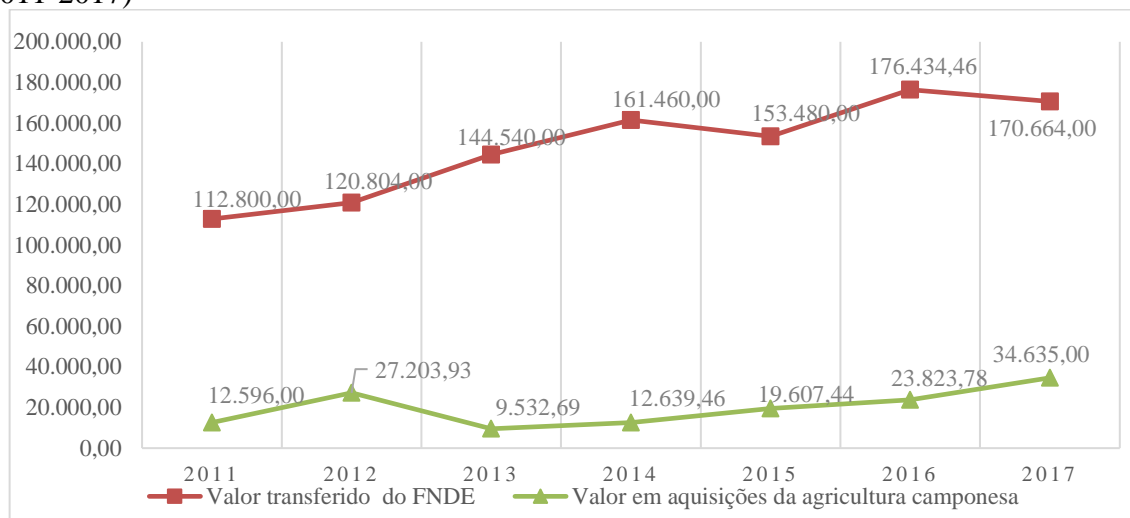
Fonte: imagem capturada pelo autor em trabalho de campo (2018).

Em Iguatemi, a AGRAER tem um quadro técnico efetivo de apenas dois funcionários: um agrônomo e um zootecnista para atender os camponeses. Os demais agentes de extensão rural, são contratados via convênio entre a AGRAER e prefeitura. Embora haja equipe da AGRAER para auxiliar na apresentação de projetos de investimentos ou de custeios, muitos projetos de financiamento do PRONAF estão sendo executados nos assentamentos rurais por intermédio de assistência técnica e extensão rural privada.

Segundo dados do censo escolar de 2017, Iguatemi tinha 1.522 alunos matriculados em oito unidades de ensino. No gráfico a seguir (Gráfico 7) fica demonstrado que durante os anos de 2011 e 2017, o FNDE repassou R\$ 1.040,182,46. Desse montante, a EEx adquiriu da agricultura camponesa cerca de R\$ 140.038,30 na compra de gêneros alimentícios, o que corresponde a 13,4%, e cerca 86,6% do restante dos recursos foram utilizados na aquisição de alimentos de mercados ou de atacadistas por meio de licitação. A média de aquisição por chamada pública é de R\$ 20.005,47 e representa o poder de venda de apenas um agricultor. O baixo índice de aquisições por chamada pública mostra que a Secretaria de Educação não tem adotado o PNAE para ser um do condicionante na indução do desenvolvimento socioeconômico dos agricultores.

No período de recorte temporal da pesquisa, ou seja, 2011 a 2017, as entidades jurídicas como Associação dos Pequenos Agricultores Familiares do P.A Colorado e AFERAL, conseguiram aprovar e acessar recursos do PAA na modalidade doação simultânea, nos anos de 2012, 2014 e 2015, que somados ultrapassam as aquisições realizadas pela Secretaria Municipal de Educação, nesse período. O volume em alimentos entregue pelas organizações jurídicas ao PAA- doação simultânea foi na ordem de R\$ 203.572,00.

Gráfico 7 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Iguatemi (2011-2017)



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).











A média das aquisições de gêneros alimentícios da agricultura camponesa pela Secretaria de Educação, em Iguatemi, no período analisado, é de 13,4%. Os dados apontam que as compras de alimentos da agricultura camponesa por parte da prefeitura estão muito aquém do potencial produtivo que os camponeses já demonstraram nas vendas institucionais do PAA, nos anos de 2012, 2014 e 2015, quando efetuaram em venda um percentual de 23%, de todos os recursos repassados pelo FNDE ao município.

Os dados apontados no quadro a seguir (Quadro 6) assinalam que as chamadas públicas lançadas pela Secretaria de Educação, em 2014, foram para aquisição quatro produtos do grupo de verduras, hortaliças e derivados e 2 alimentos do grupo produtos açucarados. Na chamada de 2016, as aquisições dos alimentos do grupo de produtos açucarados foram de três alimentos e aquisições do grupo de alimentos verduras, hortaliças e derivados caiu para apenas dois itens. Em 2018, a lista de compras foi de 24 produtos e 10 deles são pertencentes ao grupo de alimentos verduras, hortaliças e quatro são do grupo de frutas.

No quadro a seguir é apontado que a Secretaria de Educação, nos anos de 2014, 2016 e 2018, solicitou a aquisição de um quantitativo de 28 produtos para o PNAE e priorizaram a compra dos seguintes grupos de alimentos: verduras correspondem a 39%, produtos açucarados 21%, frutas 14%, cereais 10%, e os demais alimentos pertencentes à carnes, miscelânea, ovos e leguminosas que somaram (3,5%).

Quadro 4 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011 a 2018), Iguatemi

Produtos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Banana Nanica								Frutas e derivados
Feijão								Leguminosas e derivados
Laranja								Frutas e derivados
Limão								Frutas e derivados
Mandioca				Verduras, hortaliças e derivados		Verduras, hortaliças e derivados		Verduras, hortaliças e derivados
Polpa de Fruta								Frutas e derivados
Abobrinha verde								Verduras, hortaliças e derivados
Alface				Verduras, hortaliças e derivados				Verduras, hortaliças e derivados
Cebola								Verduras, hortaliças e derivados
Beterraba								Verduras, hortaliças e derivados
Cheiro Verde				Verduras, hortaliças e derivados				Verduras, hortaliças e derivados
Cenoura								Verduras, hortaliças e derivados
Couve manteiga				Verduras, hortaliças e derivados				Verduras, hortaliças e derivados
Couve folha								Verduras, hortaliças e derivados
Pepino						Verduras, hortaliças e derivados		Verduras, hortaliças e derivados
Repolho								Verduras, hortaliças e derivados
Vagem								Verduras, hortaliças e derivados
Biscoito Caseiro								Cereais e derivados
Macarrão Caseiro								Cereais e derivados
Doce Leite								Produtos açucarados
Doce Abobora						Produtos açucarados		Produtos açucarados
Doce em pasta				Produtos açucarados		Produtos açucarados		Produtos açucarados
Pão Caseiro								Cereais e derivados
Ovos								Ovos e derivados
Mel sache				Produtos açucarados		Produtos açucarados		Produtos açucarados
Coloral								Miscelâneas
Frango								Carnes e derivados
Total de alimentos por chamada	S/inf	S/inf	S/inf	6		5	S/inf	24

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.									
S/INF – Sem informação dos produtos da chamada publica									

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência da Prefeitura de Iguatemi (2018).

Os valores comercializados pelos camponeses, na chamada de 2015, totalizaram R\$ 24.356,00, com a participação de oito camponeses. Os projetos de vendas foram apresentados na modalidade Grupo Informal e o menor projeto de venda foi de R\$ 364,00, e o maior de R\$ 5.706,00.

Em 2016, a AFERAL entregou, alimentos do grupo de panificados, no valor de R\$ 6.547,00. Já os demais participantes comercializaram alimentos na modalidade Grupo Informal,

em contratos com os valores de R\$ 1.257,00 a R\$ 11.521,00. Em 2018, a Secretaria de Educação retornou as aquisições de carne de frango semi caipira dos associados do assentamento Colorado na modalidade de Grupo Formal.

#### **4.4 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Itaquiraí**

A abundância nativa de erva-mate (*Ilex paraguariensis*) atraiu no passado, no final do século XIX um elevado número de pessoas para trabalharem na extração da erva, para a Companhia Matte Laranjeira. Essa aglomeração deu origem, mais tarde, ao arraial de Itaquiraí na década de 1950. Ao longo de sua criação, as terras de Itaquiraí pertenceram administrativamente à Ponta Porã, Amambai e por último antes de ocorrer a emancipação, em 1980, ao município de Iguatemi (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ, 2018).

Emancipado, o município passou por um rápido crescimento populacional no final da década de 1980, com o assentamento de 632 famílias camponesas na fazenda Itasul, pelo PNRA. De acordo com dados do IBGE (2010), Itaquiraí tinha, em 2010, uma população de 18.614 habitantes e 59% era residente na área rural, o que representava 11.014 e, na área urbana, a população era de 7.600 pessoas.

A economia de Itaquiraí é movida pela produção agropecuária. No setor animal, tem destaques a criação de gados, galináceos de corte e bicho-da-seda. Já no ramo agrícola, a geração de receitas está no plantio de lavouras temporárias como soja, milho, mandioca e cana-de-açúcar, que ocupam 96% das terras dedicadas às lavouras temporárias. Em Itaquiraí, a avicultura de corte tem se ampliado a partir de 2006, com a instalação de um abatedouro avícola.

Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, o município tem 2.817 estabelecimentos agropecuários e, destes 2.723 estão na faixa de até 50 hectares e ocupam apenas 23,4% das terras. Já aqueles acima de 500 hectares concentram 69% das áreas.

O município de Itaquiraí reúne 12 assentamentos de reforma agrária e contabiliza 2.630 famílias (Tabela 25). Após a criação do assentamento Indaiá, em 1989, o Sul foi o segundo a ser criado em 1996, com a desapropriação da fazenda Sul Bonito com 6.375 hectares, para o assentamento de 421 famílias. Em 1997, foram criados dois assentamentos em Itaquiraí: o Santa Rosa com a desapropriação de 4.048 hectares da fazenda Jatobá, para assentar 141 famílias e o Guaçu com a desapropriação da fazenda Zé Mano, com 2.678 hectares para alojar 132 famílias. A criação de assentamentos no município, permaneceu ativo em 1998, com a desapropriação de 3.383 hectares da fazenda Tamakavi para assentar 120 famílias e desapropriação de 1.597

da São Judas Tadeu para assentar 64 famílias. O menor assentamento, em quantidade de famílias assentadas, ocorreu em 2000, com a desapropriação da fazenda Aliança, para assentar 37 famílias. A desapropriação de 2.608 hectares da fazenda Paraíso deu origem ao assentamento Lua Branca de 123 famílias, lugar onde se encontra instalada a Escola Família Agrícola de Itaquiraí (EFAITAQUI).

No ano de 2007, foram criados mais quatro assentamentos, nos quais foram 975 famílias assentadas, a partir da compra de 16.917 hectares das seguintes fazendas: Santo Antonio de (9.627 ha, Santo Antonio), Caburey Parte I (3.232 ha, Itaquiraí), Caburey Parte III (1.799 ha, Caburey) e Caburey Parte II (2.210 ha, Foz do Rio Amambaí).

Tabela 25 – Relação de assentamentos rurais pelo PNRA – Itaquiraí – MS

<b>Denominação do Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>N.º de Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>
Indaiá	1989	632	7.340,6719
Sul Bonito	1996	421	6.375,9385
Santa Rosa	1997	141	4.048,1606
Guaçu	1997	132	2.678,3434
Tamakavi	1998	120	3.383,567
Boa Sorte	1998	64	1.597,2011
Aliança	2000	37	1162,4674
Lua Branca	2001	123	2608,5653
Santo Antonio	2007	531	9.627,8274
Itaquiraí	2007	208	3.232,9883
Foz Do Rio Amambai	2007	137	2.210,021
Caburéy	2007	99	1.848,2303
<b>Total</b>		<b>2.630</b>	

Fonte: elaborada pelo autor com base em INCRA (2018).

Conforme dados da SEAD (BRASIL, 2017), Itaquiraí tem 2.077 DAP física e 1.224 estão inativas e somente 853 estão ativas (Tabela 26). Entretanto, alguns deles desconhecem a necessidade de renovar a DAP a cada cinco anos, e outros não possuem toda a documentação que comprove o seu enquadramento, pois aguardam a vistoria do INCRA em seus sítios para comprovarem que se enquadram e tem direito ao documento.

Tabela 26 – Número de DAP física em Itaquiraí– MS.

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativas</b>	<b>%</b>
2.077	853	41	1.224	58,9

Fonte: elaborada pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

No município de Itaquiraí existem 12 organizações representativas constituídas com DAP jurídica. Todavia, o predomínio das entidades está nos assentamentos Indaiá, Sul Bonito,



Santa Rosa, Guaçu e Lua Branca (Tabela 27). Das organizações constituídas, cinco estão com DAP jurídica ativas e as demais estão com as DAP jurídica expiradas<sup>60</sup>. Nos demais assentamentos, há organizações representativas formalizadas, porém elas não possuem a DAP jurídicas.

Tabela 27– Relação de entidades com DAP jurídicas em Itaquiraí – MS

<b>Razão Social</b>	<b>Ano Fundação</b>	<b>N participantes</b>	<b>Com DAP</b>	<b>Sem DAP</b>
Cooperativa Agropecuária Itaquiraí (COOPASIL)	01/02/1999	30	26	4
Associação 8 de Março	10/06/2002	36	23	13
Associação 24 de Junho	16/07/1997	25	17	8
Associação de Pequenos Agricultores da Represa (APAR) Indaiá	13/06/2007	38	15	23
Associação Libertadora Feminina de Itaquiraí (ASSULF)	04/09/2007	16	9	7
Associação dos Produtores de Leite de Itaquiraí	19/07/2006	147	62	85
Associação Boas Vindas do P.A. Sul Bonito	25/04/2003	22	10	12
Associação dos Produtores do Assentamento Luz Brilhante (ASPALB)	14/02/2006	14	13	1
Associação de Agricultores Diamante Verde de Itaquiraí	18/09/2009	34	16	18
Associação dos Produtores de Banana de Itaquiraí	31/01/2018	15	14	1

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

A concentração de organizações jurídica em Itaquiraí decorre da participação das entidades nos editais do PAA executados pela CONAB, por meio de recursos financeiros do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). De 2011 a 2016, as organizações jurídicas executaram um total de 23 projetos do PAA e venderam um volume de 1,09 milhões de reais em gêneros alimentícios. No momento, a comercialização de gêneros alimentícios no PNAE municipal é executada por três entidades jurídicas. As demais entidades jurídicas têm priorizado a participação no PAA e PNAE estadual, embora tenha havido entidades que simplesmente não participam mais da comercialização institucional.

O PAA foi de extrema importância para que as organizações jurídicas pudessem se formalizar para participar do mercado institucional. O programa ainda fortaleceu a ampliação dos sistemas produtivos, que em alguns territórios camponeses se apresentavam pouco biodiversos e promoveu a valorização dos alimentos na formulação da precificação no momento

<sup>60</sup> As DAP jurídicas das entidades expiram quando o quadro de associados ou cooperados estão abaixo de 60% com a DAP física ativa.

de comercializar, em especial, com os atravessadores. O PAA também proporcionou uma maior visibilidade perante os cidadãos, uma vez que parte dos alimentos era para abastecer os Centros de Referência Assistência Social (CREAS) e, bancos de alimentos e dessa maneira, reafirmou o poder produtivo que o campesinato tem na produção de alimentos.

Em Itaquiraí, a Associação dos Produtores de Banana de Itaquiraí foi a última entidade jurídica a ser estabelecida no município, e a sua estruturação ocorreu a partir da desagregação de associados de outras entidades jurídicas já formalizadas. A associação abrange apenas bananicultores, pois o objetivo da organização é de estabelecer comercialização da fruta, para além das chamadas públicas de âmbito municipal.

A Casa do Artesão, construída às margens da BR 163 em 2014, com recursos advindos do Programa Território da Cidadania (PTC), foi um espaço pensado pelos camponeses para ser o principal elo de vendas de alimentos dos agricultores para os consumidores. Todavia, esse espaço não tem obtido eficiência para os fins a que foi construído, a comercialização, e sim um espaço para realização de encontros entre os presidentes das associações ou até mesmo para capacitação. As feiras livres, são realizadas aos sábados e tem sido um bom canal para as vendas dos produtos dos agricultores assentados. De acordo com os depoimentos, o melhor canal de comercialização dos associados ainda é o PAA na modalidade compra e doação simultânea (Foto 3).

Foto 3 – Cultivo de hortícolas no assentamento Santa Rosa para comercializar no PNAE – Itaquiraí – MS



Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de campo (2018).

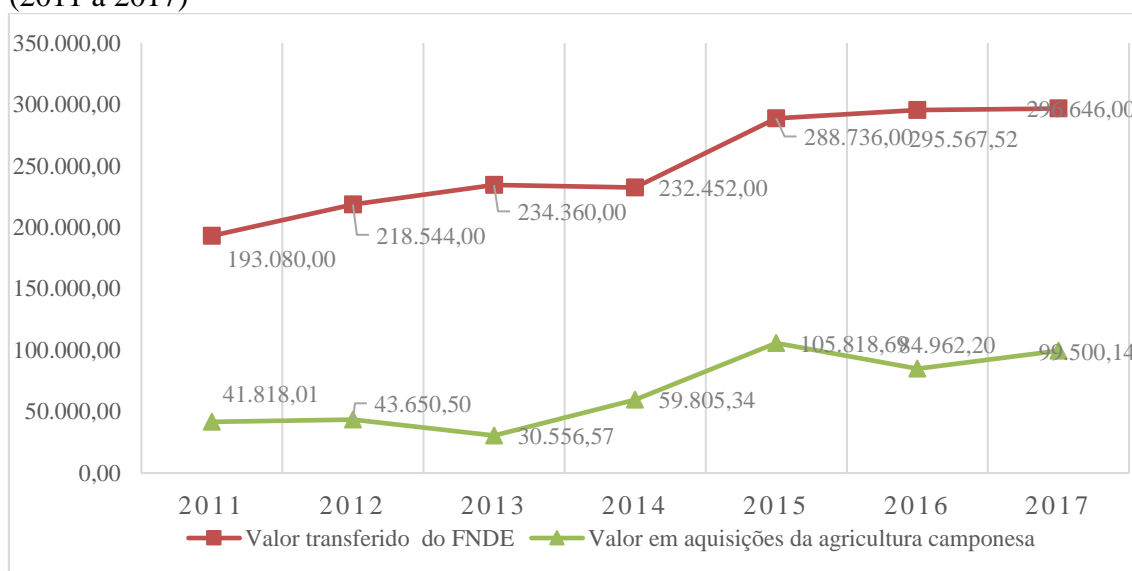
Itaquiraí é o segundo município no MS que concentra o maior número de assentamentos rurais. No entanto, o número de profissionais que presta assistência técnica e extensão rural pela AGRAER, é de apenas sete funcionários, para atender 2.630 famílias. Aliado ao número elevado de pessoas a serem atendidos, ainda se soma a pouca infraestrutura que dispõem para o serviço de extensão rural.

Conforme dados do censo escolar de 2017, Itaquiraí tinha 2.724 alunos matriculados na rede municipal de ensino, em oito unidades escolares. Embora a população de Itaquiraí esteja concentrada na zona rural, sobretudo em assentamentos rurais de reforma agrária. Na área rural, existe somente uma escola em funcionamento e está localizada no assentamento Santo Antonio para atender todos os jovens do campo e nessa unidade de ensino funciona o ensino fundamental na Extensão Santa Rosa (rede municipal) e o ensino médio na Escola Estadual Professora Tertulina Martins de Oliveira (rede estadual). Nos demais assentamentos existem as edificações das antigas escolas, como no Sul Bonito e Santa Rosa, entretanto, foram fechadas, pois a prefeitura justificou que há falta de recursos financeiros para manter funcionando e por isso

concentrou todos os alunos em uma única escola. E aqueles assentamentos mais próximos da área urbana, os jovens são transportados para as escolas urbanas.

No gráfico a seguir está demonstrado que durante os anos de 2011 a 2017, Itaquiraí recebeu em repasse do FNDE, uma soma de 1.7 milhões de reais, e desse montante, a prefeitura adquiriu apenas R\$ 466.111,45 em gêneros alimentícios da agricultura camponesa, o que representa 26,4% dos recursos utilizados. A média de aquisição por chamada pública é de R\$ 66.587,35 o que equivale à participação de 3,3 agricultores.

Gráfico 8 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Itaquiraí (2011 a 2017)



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

As aquisições dos gêneros alimentícios pela Secretaria de Educação de Itaquiraí, de produtos da agricultura camponesa estão muito aquém do potencial produtivo que os assentados têm demonstrado nas entregas realizadas pelo PAA doação simultânea, uma vez que nos anos de 2011, 2012 e 2013 as entidades jurídicas entregaram, em produtos, mais de R\$ 1,09 milhões. A participação das organizações jurídicas nos editais do PAA doação simultânea, os projetos de vendas são feitos em acordo com a realidade produtiva dos camponeses e o que será entregue é ajustado de acordo com a sazonalidade produtiva.

A entidade articuladora responsável pela preparação dos projetos de vendas dos Grupos Informais, no município até 2014 era realizado pelo Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Itaquiraí e Região (SINTRAF). O convênio firmado entre a prefeitura e o SEBRAE possibilitou, a partir do ano de 2014, o recebimento de consultorias técnicas para os camponeses que estivessem participando das chamadas públicas do PNAE e a preparação dos

projetos de vendas era uma das incumbências. A consultoria técnica do Sebrae, aos assentados, dos assentamentos Santa Rosa, Sul Bonito, Indaiá teve o ciclo de duração até dezembro de 2018, quando o convênio terminou e não foi prorrogado pela gestão atual.

Em 2011, a Secretaria de Educação realizou o recebimento dos projetos de venda em fevereiro e apenas três contratos de vendas de gêneros alimentícios foram firmados. Os projetos de vendas de agricultores dos assentamentos Sul Bonito e Indaiá tiveram em a média, R\$ 9.000,00. No edital de 2012, as aquisições do PNAE foram de três itens: alface, abacaxi e almeirão. Nessa chamada foram apresentados seis projetos de vendas e a média que cada agricultor comercializou no programa chegou a R\$ 8.000,00.

Em 2013, a chamada pública ocorreu em abril, para aquisição de 14 produtos e 10 agricultores participaram, apresentando os projetos de venda nessa chamada. Os projetos apresentaram valores que iam de R\$ 1.320, 00 a R\$ 17.452, 15. O número de agricultores que apresentaram projetos de venda, em junho de 2014 foi de oito participantes, para a entrega de 20 produtos sendo a modalidade de comercialização do Grupo Informal.

Em 2015, a secretaria de educação recebeu as propostas dos projetos de vendas, em março, daquele ano, para aquisição de 23 produtos e o número de agricultores que apresentaram as propostas caiu para seis, sendo os valores dos contratos variados, com o menor contrato de venda de R\$ 1.399,20 e o maior contrato de R\$ 19.874,78. No ano de 2016, os projetos de vendas foram recebidos em março, para aquisição de 26 itens e o número de participantes com contratos efetivados foi de nove agricultores.

Em 2017, a Secretaria de Educação realizou duas chamadas públicas durante o ano, sendo que neste ano ocorreu, pela primeira vez, a apresentação dos projetos de vendas na modalidade Grupo Formal<sup>61</sup>. A primeira chamada aconteceu em maio com a participação das associações 24 de Junho, que comercializou oito itens no valor de R\$19.892,15 e a 8 de Março, vendendo 25 itens com o contrato de R\$ 53.461,95. A segunda chamada ocorreu em outubro e as duas associações foram as únicas entidades jurídicas que apresentaram projetos de venda.

Em 2018, o recebimento dos projetos de venda aconteceu em fevereiro e a chamada pública apresentava o interesse da Secretaria de Educação em adquirir 32 itens. Nessa chamada ocorreu a participação de duas entidades jurídicas que apresentaram projetos de vendas na

---

<sup>61</sup> O Grupo Formal é constituído por camponeses formalizado em entidade jurídica seja ela cooperativa ou associação, e que possuem DAP jurídica. No caso de empate entre as organizações com DAP jurídica e que sua jurisdição seja no mesmo município, o critério de desempate adotado é a maior porcentagem de assentados de reforma agrária, quilombolas ou de indígenas em seus quadros de associados ou de cooperados.











modalidade Grupo Formal e um agricultor que apresentou projeto de venda na modalidade Grupo Informal.

No quadro 5 está evidenciado que a Secretaria de Educação, no ínterim de 2011 a 2018, solicitou a aquisição de 47 produtos diferentes nas chamadas do PNAE. Os grupos de alimentos mais solicitados foram os seguintes: verduras e hortaliças (61%), frutas (29%) e os demais produtos que apresentaram o mesmo percentual foram os cereais, produtos açucarados, leguminosas e miscelânea correspondendo a (2,1%).

Quadro 5 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2018), Itaquiraí

Produtos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abacaxi		■	■			■	■	■
Banana						■	■	■
Laranja						■		
Limão						■		
Mamão Formosa						■	■	■
Maracujá						■	■	■
Mandioca mesa com casca			■			■	■	■
Farinha de mandioca								■
Polpa Manga					■			
Melancia					■		■	■
Melão caipira					■	■	■	■
Morango				■				■
Feijão carioca							■	■
Milho Verde Espiga				■	■	■		■
Acerola in natura						■	■	■
Polpa Acerola					■			
Polpa de maracujá					■			
Tangerina						■	■	■
Abobora				■	■	■	■	■
Abobrinha			■					
Acelga					■	■		
Alface		■	■	■	■	■	■	■
Almeirão		■	■	■	■			
Alho			■	■				
Batata doce				■	■	■		
Brócolis				■	■	■	■	■
Beterraba			■	■	■	■	■	■
Cebola			■	■	■	■	■	■
Berinjela					■			
Cebolinha					■	■	■	■
Cenoura			■	■	■	■	■	■
Chuchu			■	■	■		■	■
Espinafre					■			
Couve-Flor				■	■	■		■
Couve-folha							■	■
Pepino					■	■	■	■
Pimentão			■	■	■			■

Repolho								
Rúcula								
Salsa								
Tomate Salada								
Tomate Cereja								
Vagem								
Mel Sache								
Colorífico								
Tempero Verde								
Total de alimentos por chamada	S/inf	3	14	20	27	26	27	32

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.									
S/INF - Sem informação dos produtos da chamada publica									

Fonte: elaborado pelo autor com em dados do Departamento de licitação e contratos (2019).

Em dezembro de 2016, a Prefeitura instituiu o Serviço de Inspeção Municipal de Produtos Alimentícios Artesanais da Agricultura Familiar e Urbana (SIMPAF), via Lei municipal. Contudo, mesmo estabelecendo normas e regras para o processamento de alimentos “artesanais” e reconhecendo a sua importância, ela não incluiu nos anos seguintes a aquisição de alimentos mais elaborados em termos de processamento, com agregação de valores, em comparação aos alimentos *in natura*.

#### 4.5 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Japorã

Japorã está localizado a 470 quilômetros da capital e tem aproximadamente 8 mil habitantes e mais da metade da população é residente na área rural. Em 1967, foi instalado pelo extinto Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) o loteamento de uma gleba de terras no limite entre Brasil e Paraguai, a qual foi designado de “Projeto Integrado de Colonização de Iguatemi”, com o loteamento de 1.500 lotes rurais com média de 20 alqueires<sup>62</sup>. A ação de colonização deu origem ao surgimento de uma vila rural, e que depois foi elevada à categoria de Distrito e ficou subordinado administrativamente ao município de Mundo Novo, até o ano de 1992, quando foi emancipado.

<sup>62</sup> A medida de 1 alqueire corresponde a 24.200m<sup>2</sup>.

Em Japorã, o Distrito de Jacareí está localizado a 15 quilômetros da área urbana ao longo da rodovia estadual MS 386, entre Iguatemi e Japorã. O Distrito dispõe de infraestrutura de serviços, igualmente à cidade de Japorã (supermercados, padarias, posto de saúde, posto policial, escolas, posto de gasolina) e algumas ruas com calçamento. No entorno do Distrito estão localizados três assentamentos de reforma agrária com 574 famílias e a Aldeia Porto Lindo, com uma população de 4 mil indígenas.

A base econômica do município se estrutura na agropecuária. As culturas temporárias se concentraram nos cultivos de soja, milho e mandioca e somadas ocupam 97% das terras. Na pecuária o destaque está na criação de gado, com um rebanho de 38.859 cabeças.

De acordo com dados do censo agropecuário de 2017, Japorã possui 923 estabelecimentos agropecuários, sendo que 825 deles estão abaixo de 50 hectares, o que corresponde a 92%. Entretanto, parte dos estabelecimentos criados no projeto de colonização, na década de 1960, se manteve e foi ampliado com a criação dos três assentamentos rurais criados nos anos de 1998 a 2007.

Os assentamentos de reforma agrária somam juntos 574 lotes (Tabela 28). O surgimento do primeiro ocorreu com a desapropriação de 5.674 hectares das fazendas Indiana e Savana II, em 1998, para o assentar 212 famílias. O segundo assentamento aconteceu no ano de 2000, com a desapropriação da fazenda Indianópolis, com 1.758 hectares, para o assentamento de 55 famílias. O último assentamento de reforma agrária criado no município ocorreu em 2007, com a compra de 4.485 hectares da fazenda Princesa do Sul, para alocar 307 famílias.

Em Japorã, a Terra Indígena Aldeia Porto Lindo, pertencente ao grupo étnico Guarani Nhandéva, ocupa uma área demarcada pela FUNAI de 9.494 hectares e uma população de 3.000 indígenas vivendo na aldeia (BRASIL, 2019).

O sistema produtivo mais expressivo, tanto nos assentamentos, como na aldeia é o plantio de mandioca, a criação de gado de leite e de pequenos animais, como galináceos e suínos (Foto 4).



Foto 4 – Plantio de mandioca no assentamento Savana – Japorã – MS



Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de Campo (2018).

Tabela 28 – Relação de assentamentos rurais em Japorã pelo PNRA

Denominação do Projeto	Ano	N.º de Famílias	Área (ha)
Savana	1998	212	5.674,7702
Indianópolis	2000	55	1.758,4500
Jacob Carlos Franciozi/Princesa do Sul	2007	307	4.485,0000
Total		574	

Fonte: elaborado pelo autor com base em INCRA (2017).

O número de DAP física em Japorã é de 1.053 declarações, sendo que 827 estavam inativas e apenas 226 ativas (Tabela 29). Nesse município, mais de 200 famílias indígenas conseguiram a emissão de DAP física, com intuito de acessar o PNHR da Caixa Econômica Federal para construir suas casas na Aldeia (AGRAER<sup>63</sup>). De acordo com a reportagem do dia 2 de fevereiro de 2017 vinculada no site do governo do MS<sup>64</sup>, foram entregues 98 casas para os indígenas financiadas pelo PNHR. Outro dado importante é o quantitativo de agricultores

<sup>63</sup> Informação da técnica da AGRAER concedida em entrevista.

<sup>64</sup> “Parceria do Governo do Estado entrega 98 casas para indígenas de Japorã”. Disponível em: <http://www.ms.gov.br/parceria-do-governo-do-estado-entrega-98-casas-para-indigenas-de-japora/>. Acesso em: 19 abr.2018.

tradicionais em Japorã com DAP física é expressivo em relação aos demais municípios do Cone Sul.

Tabela 29 – Número de DAP física em Japorã – MS

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativas</b>	<b>%</b>
1053	226	21,4	827	78,5

Fonte: elaborada pelo autor com base em SEAD (2018).

As entidades representativas, que possuem DAP jurídica no município e estão aptas a participarem das chamadas públicas do PNAE, na modalidade de Grupo Formal, são apenas três e todas elas são constituídas de assentados do programa da reforma agrária e de agricultores tradicionais (Tabela 30). De acordo com informações da técnica da AGRAER em 2016, os indígenas da aldeia Porto Lindo criaram a Associação Beneficente Porto Lindo, mas até o período do trabalho de campo, em 2019, a entidade não possuía DAP jurídica e nenhum indígena tinha comercializado para o PNAE.

Tabela 30 – Relação de entidades com DAP jurídica em Japorã – MS

<b>Razão Social</b>	<b>Fundação</b>	<b>Nº participantes</b>	<b>Com DAP</b>	<b>Sem DAP</b>
Associação de Produção Familiar Terra Viva	01/08/2013	14	9	5
Associação de Pequenos Produtores Rurais do Assentamento Indianópolis	09/12/2003	27	14	13
Associação Agricultores Familiares do Assentamento Savana	05/08/2003	34	28	6

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

No município de Japorã, a AGRAER é composta por três funcionários de carreira e com as seguintes formações técnicas: veterinária, assistente social e técnico em agropecuária. A prefeitura, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Meio Ambiente (SEDAMA), possui equipe técnica para prestar assistência técnica e extensão rural aos camponeses e indígenas. A equipe da SEDAMA é formada por uma zootecnista e três técnicos agropecuários. A SEDAMA está localizada no Distrito de Jacaré e o escritório da AGRAER na sede municipal de Japorã. De acordo com a coordenadora regional da AGRAER<sup>65</sup>, a prefeitura de Japorã é a única do Cone Sul que não celebrou acordo de cooperação técnica com a entidade estatal e, por isso, há uma divergência política entre prefeito

<sup>65</sup> A regional de Naviraí é formada pelos seguintes escritórios municipais: Naviraí, Itaquirai, Eldorado, Mundo Novo, Japorã, Iguatemi, Tacuru e Sete Quedas.

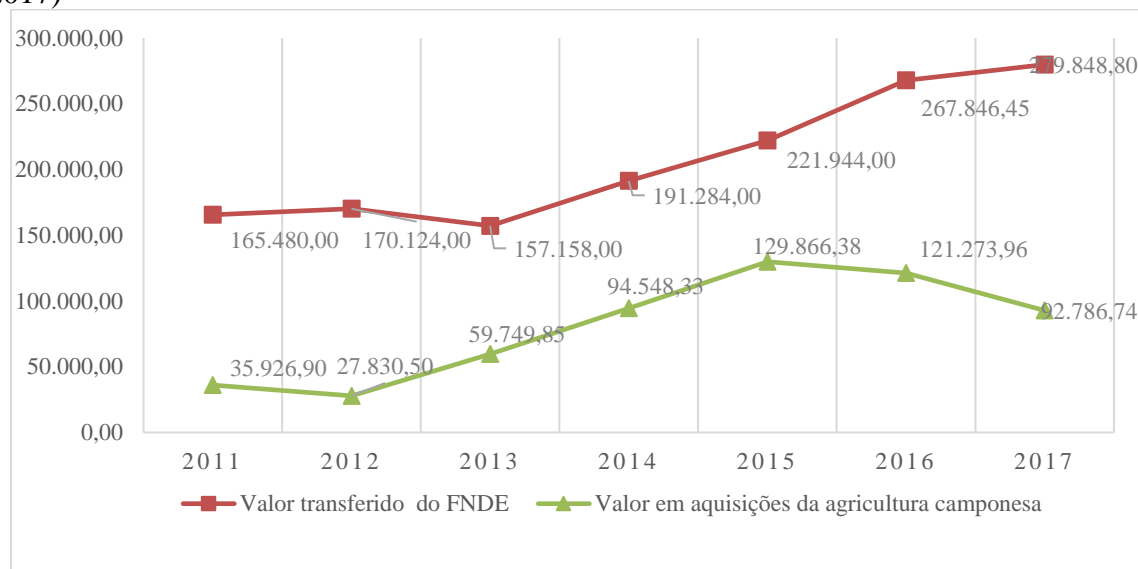
e governador e, dessa maneira, a SEDAMA tem realizado articulação e mobilização dos participantes do PNAE.

Os canais de comercialização em Japorã são limitados para os camponeses, e o mercado institucional como o PAA e PNAE é uma ótima alternativa para efetivar as vendas. No intuito de contornar a baixa dinâmica na comercialização, a SEDAMA criou um espaço para a realização das feiras livres no município. No entanto, o baixo volume de produtos comercializados acabou desestimulando a participação dos camponeses nesse canal de comercialização. Um dos elementos que explica o “fracasso” das feiras livres é a ligação direta dos cidadãos com os camponeses e, dessa maneira, muitos acabam comprando diretamente de quem produz e, por consequência, enfraquece a feira livre. Outro elemento interpretativo para o insucesso da feira livre é que a baixa oferta de serviços no município leva inúmeras pessoas a se deslocarem a outras cidades para serem atendidos e, em decorrência disso, realizam compras nessas localidades.

De acordo com censo escolar, em 2017, Japorã tinha 2.532 alunos matriculados em quatro unidades de ensino. A escola, localizada na aldeia Porto Lindo concentrou, cerca de 1.276 matrículas, o que correspondeu 50% de todo o alunado do município.

No gráfico 9, verifica-se que durante os anos de 2011 a 2017, o volume de recursos que foram transferidos do FNDE para Japorã chegou a R\$ 1.453.685,25, para a compra de alimentos da agricultura camponesa e o valor empenhado chegou a R\$ 561.982,66 o que equivale, a absorção de 38,6% dos recursos repassados no período. Já a média de aquisição por chamada pública foi de R\$ 80.283,23 e propiciava a participação de 4,01 agricultores por ano na comercialização ao PNAE.

Gráfico 9 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Japorã (2011 a 2017)













Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

No primeiro ano da obrigatoriedade da Lei n.º 11.347/2009, foi utilizado 21% dos recursos em aquisições de produtos da agricultura camponesa. Em 2012, empregou-se apenas 16% dos repasses do FNDE. A partir do ano de 2013, as compras da prefeitura de Japorã ultrapassaram os 30%, e as aquisições de alimentos da agricultura camponesa se mantiveram esse percentual nos anos seguintes até 2016. Ainda nesse período, as entidades jurídicas também efetuaram vendas de alimentos no PAA, no montante de R\$ 258.741,00.

O Quadro 6 demonstra que nos anos de 2017 e 2018, as aquisições de gêneros alimentícios do PNAE pela Secretaria de Educação se deram em 40 produtos, nos seguintes grupos de alimentos: verduras e hortaliças (62,5%), frutas (17,5%), cereais (10%) e os demais alimentos apresentaram o mesmo índice de aquisições de leite, produtos açucarados, miscelânea e leguminosas (2,5%).



Mel sache									
Tempero verde									
Total de alimentos por chamada	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	38	36	35

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada pública no ano.									
S/INF – Sem informação dos produtos da chamada pública									

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência do município de Japorã (2019).

Na chamada pública de 2017 fechou o trâmite burocrático em maio e o volume alocado pela prefeitura foi na ordem de R\$ 165.093,00. Esse edital apresentou uma lista de 38 produtos alimentícios, a serem adquiridos durante o ano de 2017. A participação dos camponeses do assentamento Savana, na venda de produtos, representou 60% dos contratos. Os assentados do Indianópolis e agricultores tradicionais comercializaram, cada segmento 20% dos contratos.

A chamada pública de 2018 foi executada em junho e o valor empenhado pela EEx foi de R\$ 157.777,00, para a compra de 36 produtos. A predominância de agricultores do assentamento Savana na comercialização dos produtos para o PNAE, se mantiveram em quantidade aos anos anteriores, pois a falta de DAP tem restringido a participação dos indígenas e dos assentados do PA Princesa do Sul do mesmo modo.

Os camponeses do assentamento Princesa do Sul, apesar de serem assentados no ano de 2007, até o momento não possuem a DAP física. Dessa maneira, os camponeses são os maiores prejudicados, uma vez que são impossibilitados de acessar as linhas de crédito do PRONAF e de participar dos mercados institucionais. A quebra de um elo da instituição pública, que no caso é o INCRA, acaba impactando na participação de mais pessoas no programa e produz uma estagnação produtiva no município. A unidade avançada do INCRA, que atende os assentados do Princesa do Sul está localizada em Naviraí e, de acordo com os camponeses, a unidade não consegue resolver os problemas e eles são reencaminhados para a unidade de Dourados que também não consegue resolver a burocracia.

#### 4.6 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Mundo Novo

O município de Mundo Novo teve sua criação em 1964, através da política de colonização dirigida pelo estado, em razão de demarcar, ocupar e povoar a região fronteira entre Brasil e Paraguai, com a instalação da 4ª Divisão de Cavalaria do Exército, como também estabelecer a criação de uma Colônia Agrícola nos arredores da área militar (BASTISTA, 2013). Ainda de acordo com o autor, uma das iniciativas para a instalação da colônia foi a construção da estrada entre Iguatemi e Porto Coronel Renato. A colonização intitulada de “Projeto Integrado de Colonização Iguatemi” foi executada pelo antigo órgão e já extinto IBRA. Mundo Novo, em 13 de agosto de 1976, emancipou-se de Iguatemi e tornou-se município. Mundo Novo tem uma população urbana de 15.271 pessoas e a rural de 1.772.

Segundo dados do censo agropecuário (BRASIL, 2017), Mundo Novo tem 424 estabelecimentos agropecuários e, desse total, 327 estão na faixa de até 50 hectares, o que corresponde a 77%. Contudo, as propriedades na faixa de até 50 hectares, ocupam apenas 16,4% das terras. A concentração fundiária está na faixa dos estabelecimentos acima de 1000 hectares, que corresponde a 62,4%.

A economia no município é diversificada pelo setor de comércio e serviços e na produção agropecuária. Dentre os produtos de origem animal em destaque está a produção de leite, piscicultura e a produção de mel. Já os de lavouras temporárias têm ênfase nos cultivos de soja, milho e mandioca. É importante salientar que nos últimos anos, a cidade tem se despontado no setor de vestuário, com diversas fabricas e lojas de vendas no atacado e no varejo.

Em Mundo Novo, em 2000, ocorreu a desapropriação da Fazenda Mambaré de 1.948 hectares, assentou 83 famílias no projeto de assentamento Pedro Ramalho (Tabela 31). O sistema produtivo das famílias assentadas é diversificado nos cultivos de lavouras de mandioca e milho e criação de gado de leite.

Tabela 31 – Relação de assentamentos rurais em Mundo Novo pelo PNRA

<b>Denominação do Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>N.º de Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>
Pedro Ramalho	2000	83	1.948,6004
<b>Total</b>		83	

Fonte: elaborado pelo autor com base em INCRA (2018).

Segundo dados do Sead (BRASIL, 2018), em Mundo Novo há um quantitativo de 448 DAPs física, sendo que 153 estão ativas e, 295 inativas (Tabela 32).

Tabela 32 – Número de DAP física em Mundo Novo – MS

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativas</b>	<b>%</b>
448	153	34,1	295	65,8

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

A Cooperativa de Piscicultores de Mundo Novo (COOPISC) foi fundada em 1999, e no momento da pesquisa era a única entidade jurídica que estava apta para comercializar no PNAE (Tabela 33). Há em Mundo Novo mais duas entidades jurídicas: ASPROLEITE e ASPROM, entretanto, elas estão com as suas DAPs jurídicas expiradas, mas tem desenvolvido ações organizativas com seus associados de maneira informal e seus integrantes têm apresentado projetos de venda no PNAE na modalidade de Grupo Informal.

Tabela 33 – Relação de entidades com DAP jurídica em Mundo Novo – MS

<b>Razão Social</b>	<b>Ano Fundação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Com DAP</b>	<b>Sem DAP</b>
Cooperativa dos Piscicultores de Mundo Novo (COOPISC)	23/12/1999	21	13	8
*Cooperativa de Produtores de Leite De Mundo Novo (ASPROLEITE)	15/02/2006	-	DAP expirada	-
*Associação dos Produtores de Orgânicos do Município de Mundo Novo (ASPROM)	21/10/2009	12	DAP expirada	-

\* Entidades jurídicas que no período da pesquisa estavam inativas.

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

A ASPROM realizou, até janeiro de 2013, a atualização da DAP jurídica e hoje a entidade encontra-se com a DAP na categoria expirada. Já a ASPROLEITE, exerceu atividade até 2014, todavia, o volume de leite processado pela cooperativa foi menor em comparação a anos anteriores, pois a entrada de empresas lácteas do estado do Paraná e com preços atraentes desestabilizou a atuação da ASPROLEITE e a falta do produto acarretou o fechamento da usina de processamento.

Em Mundo Novo, o quadro técnico da AGRAER é de dois funcionários efetivos, sendo uma agrônoma especializada em piscicultura e um técnico em agropecuária, para atender mais de 400 famílias. As famílias do assentamento Pedro Ramalho, que desenvolvem a prática agroecológica em seus cultivos, recebem assistência técnica especializada financiada pela Itaipu Binacional, executado pela Cooperativa de Trabalho e Assistência Técnica do Paraná (BIOLABORE)<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> A contratação de uma empresa de assistência técnica para atender as famílias do município de Mundo Novo pela Itaipu Binacional é a compensação de passivo ambiental.

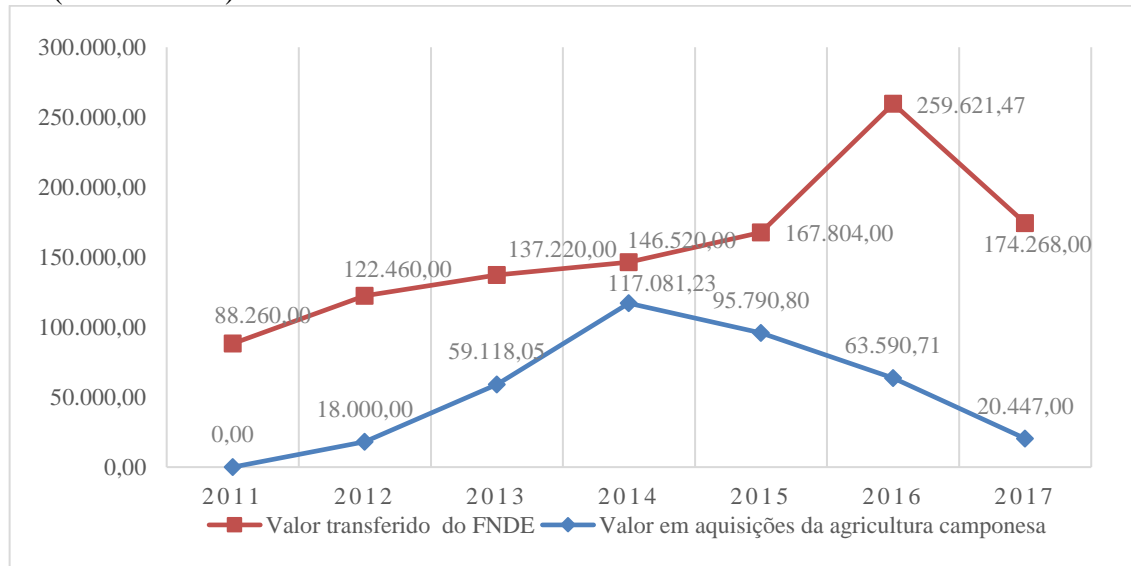


Além da comercialização no PNAE, os camponeses têm a oportunidade de realizar as vendas da produção nas feiras livres que acontecem três vezes na semana. A feira livre, de sexta-feira, ocorre após às 15h da tarde é exclusivamente dos camponeses que produzem alimentos orgânicos, já nos demais dias, como quartas-feiras, a tarde e aos domingos, pela manhã, as feiras têm amplitude de aglomerar além de gêneros alimentícios, artesanatos e comidas preparadas na hora.

De acordo com o censo escolar, do ano de 2017, Mundo Novo tinha 1.344 alunos matriculados, em nove escolas da rede municipal. Mesmo havendo um assentamento de reforma agrária, não há nenhuma escola localizada no meio rural.

No gráfico 10 é evidenciado que durante o período de 2011 a 2017, o FNDE transferiu para a Secretaria de Educação de Mundo Novo um montante de R\$ 1.096.153,47. Já os valores adquiridos em alimentos oriundos, da agricultura camponesa foram na ordem de R\$ 374.027,79, o que corresponde a 34%. A média em aquisições por chamada pública é de R\$ 53.432,79 e concede a participação de 2,6 agricultores.

Gráfico 10 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Mundo Novo (2011 - 2017.)



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).











Em Mundo Novo, em 2011, em que se iniciou a implantação do PNAE, não foram adquiridos produtos da agricultura camponesa. Já no segundo ano, o programa adquiriu apenas 14% dos recursos do FNDE em alimentos da agricultura camponesa. No ano de 2013, a prefeitura elevou as aquisições de alimentos dos agricultores para 43%, e no ano seguinte, as compras do PNAE chegaram a 79%. A redução nas compras de alimentos provenientes da

agricultura camponesa ocorreu no ano de 2015 quando o índice caiu para 57% e, em 2016, a queda foi mais acentuada, passando para 24%. O aumento nas aquisições de alimentos se deu durante a mudança no executivo municipal (2012 a 2014) e o início da queda foi posterior à alteração do executivo municipal.

No Quadro 7 é exposto que durante o período de 2017 e 2018, a Secretaria de Educação solicitou, para a aquisição, um quantitativo de 24 produtos nas chamadas do PNAE, nos seguintes grupos de alimentos: verduras, hortaliças e derivados (58%), frutas e derivados (25%), leite e derivados (4,1%), produtos açucarados (8,3%) e pescados e frutos do mar (4,1%).

Quadro 7 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011 - 2018), Mundo Novo

Produtos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Abacaxi										
Abacate										
Maracujá										
Mandioca descascada										
Polpa Acerola										
Polpa de Abacaxi										
Polpa de maracujá										
Abobora Menina										
Abobora cabotiã										
Acelga										
Alface										
Alho										
Batata doce										
Cheiro Verde (salsinha e cebolinha)										
Cenoura										
Couve-Flor										
Couve folha										
Farinha de mandioca										
Repolho										
Tomate										
Leite (c)										
Doce Leite Pastoso										
Filé de Tilápia										
Mel Bisnaga										
Mel Sache										
Total de alimentos por chamada	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	S/INF	F	12	22

LEGENDA										
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar	
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados	
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.										
S/INF – Sem informação dos produtos da chamada publica										

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência do município de Mundo Novo (2018).

Em 2017, Mundo Novo fez uma única chamada pública para compra de 12 produtos. Nesta chamada, 11 camponeses em Grupo Informal e um em Grupo Formal, a COOPISC apresentaram projetos de venda. A COOPISC apresentou um projeto de venda de filé de tilápias no valor de R\$ 39.100,00.

A chamada do PNAE em 2018 apresentou um saldo de R\$191.296,00 para aquisição de 22 produtos da agricultura camponesa, no entanto, a falta de dados disponíveis pela Secretaria não foi possível aferir o quanto foi investido na aquisição de alimentos.

#### **4.7 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Naviraí**

Naviraí foi fundada em 1952, pela colonizadora Vera Cruz de Mato Grosso Ltda, que estabeleceu o loteamento de glebas de terras como parte da política nacional da Marcha para o Oeste (GONÇALVES, 2015).

Segundo dados do IBGE (2010), Naviraí, tem uma população de 46.424 habitantes, sendo que 92% são residentes na área urbana e 7 % na área rural. A principal atividade econômica é o comércio e serviços, representando 47% das receitas, seguindo pela indústria 31% e agropecuária 13% (IBGE, 2015).

O censo agropecuário (IBGE, 2017), aponta que o município possui 436 estabelecimentos agropecuários e 223 estão abaixo de 50 hectares, o que corresponde a 51% das propriedades, contudo, corresponde apenas 1,37% das terras ocupadas (IBGE, 2017). Em Naviraí há um assentamento pelo PNRA, com 110 famílias assentadas a partir da desapropriação de 2.453 hectares da antiga fazenda Juncal, no ano 2000 (Foto 5).

Foto 5 – Cultivo de hortícolas no assentamento Juncal – Naviraí – MS



Fonte: imagem capturada pelo autor em trabalho de campo (2018).

Em 2009, em uma área de 46 ha adquirida pela prefeitura no passado para a instalação de uma escola agrícola que não se concretizou foi destinada para a criação do Cinturão Verde, beneficiando 34 famílias, com 1,5 hectares para desenvolver o cultivo de hortifruti (Tabela 34).

Tabela 34 – Relação de assentamento rurais pelo PNRA e projeto de Cinturão Verde em Naviraí – MS

<b>Denominação do Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de Famílias</b>	<b>Área (Ha)</b>
Juncal	2001	110	2.453
Cinturão Verde Distrito*	2009	34	42

Fonte: elaborado pelo autor com base em INCRA (2018), AGRAER (2018).

No município, o número de declarações de acesso ao Pronaf é de 260 DAP física. Entretanto, a quantidade de DAP inativas está aproximadamente igual ao número de DAP ativas. A falta desse documento inviabiliza a participação dos camponeses em mais de 14 políticas públicas (Tabela 35).

Tabela 35 – Número de DAP física em Naviraí – MS

DAP Total	DAP Ativas	%	DAP Inativas	%
260	131	50,3	129	49,6

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (2018).

Já o número de entidades que possuem DAP Jurídicas no município é de duas cooperativas e duas associações (Tabela 36). A COOPAJU tem sua sede operativa no assentamento Juncal e agrega parte das associadas da AMAJU. A COOPAJU, comercializa para o PNAE, leite e frango caipira e a AMAJU comercializa panificados e doces e compotas.

Tabela 36 – Relação de entidades com DAP jurídica em Naviraí – MS

Razão social	Ano Fundação	Quantidade	Com DAP	Sem DAP
Cooperativa dos Produtores do assentamento Juncal (COOPAJU)	16/05/2007	24	23	1
Cooperativa dos Agricultores Familiares de Naviraí (COOAF-NAV)	14/02/2012	29	17	12
Associação das mulheres do assentamento Juncal (AMAJU)	27/10/2007	29	21	8
Associação Naviraiense Terra e Paz (ANTEP)	14/09/1997	53	44	9

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

A Associação Naviraiense Terra e Paz (ANTEP), teve sua fundação no período que antecedeu a criação do assentamento Juncal, uma vez que o objetivo da associação era de aglutinar “os possíveis interessados em serem assentados”. Em 2018, a ANTEP tinha 53 associados e participou nas chamadas públicas do PNAE, como entidade jurídica na comercialização de produtos hortifrutí.

A Cooperativa dos Agricultores Familiares de Naviraí (COOAF-NAV) tem sua sede operativa na área urbana de Naviraí e unem cooperados do assentamento Juncal, Cinturão Verde e chacareiros e atua na comercialização de hortifrutí no varejo, no mercadão municipal e no atacado para mercados, mercearias e PNAE.

Apesar de Naviraí possuir apenas um assentamento de reforma agrária, há disputas territoriais internas entre as organizações. A ANTEP é a entidade mais antiga do assentamento e sua constituição se deu pelo interesse político do então prefeito Euclides Fabris (1997-2001), em designar quem seriam seus líderes, de modo a roteirizar os passos e as ações que deveriam trilhar os dirigentes da associação para a desapropriação da fazenda Juncal.

As disputas territoriais entre as organizações sociais são nítidas no assentamento Juncal, no sentido de demonstrar quem faz mais pelos assentados. Em 2013, ANTEP firmou convênio

com o SEBRAE para o desenvolvimento do projeto de “Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS)”, e as 20 unidades do PAIS foram implantadas em sítios dos associados.

A COOPAJU teve sua fundação em maio de 2007, e cinco meses depois foi criada a AMAJU. Tanto a COOPAJU quanto a AMAJU são entidades “siamesas”, uma vez que partem das mulheres associadas na AMAJU também é cooperada na COOPAJU ou os maridos.

A AMAJU reúne apenas as mulheres em trabalho coletivo para a fabricação de panificados e de doces e compotas que são comercializados no PNAE (Foto 6). O excedente é vendido para supermercados e mercearias da cidade. Já à COOPAJU desenvolvem à produção de leite e a criação de frango semi caipira, para serem vendidos no PNAE. A criação de frango semi caipira se iniciou através da parceria celebrada entre a prefeitura municipal de Naviraí com a UFMS e os receptores envolvidos na parceria foram os atuais cooperados da COOPAJU e AMAJU. O projeto de criação de frangos é orientado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ITCP/UFMS).

Foto 6 – Produção de panificados e doces na AMAJU no assentamento Juncal – Naviraí – MS



Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de campo (2018).

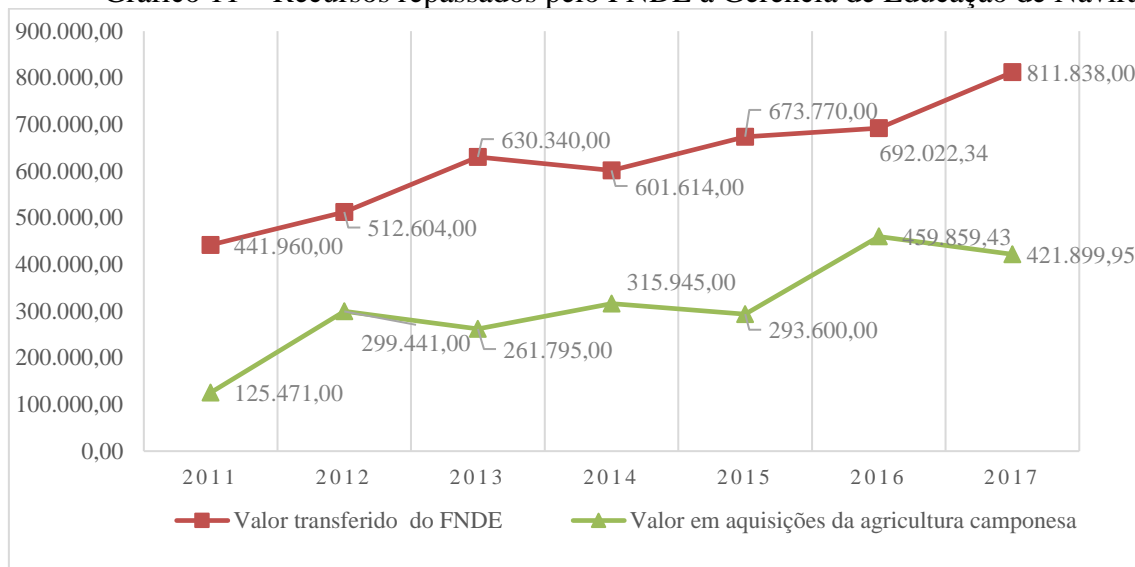
Em Naviraí, encontra-se a sede regional da AGRAER do Cone Sul, que além de prestar assistência técnica e extensão rural no âmbito municipal é responsável por coordenar atividades em conjunto com as agências municipais que compõem a regional. O quadro técnico do escritório é composto por quatro engenheiros agrônomos, uma assistente social, três técnicos em agropecuária, uma copeira e um assistente administrativa. A agência ainda dispõe de um convênio com a prefeitura de Naviraí, com repasse mensal de 500 litros de combustível, para desenvolver atividades no assentamento Juncal e Cinturão Verde. A prefeitura tem disponibilizado duas patrulhas rural equipadas com trator, grade aradora intermediária, grade niveladora e carretas para serem utilizadas no preparo do solo para o plantio.

Além dos espaços convencionais para comercialização dos produtos como supermercados, sacolão e mercearia, as entidades jurídicas acessam outros canais de comercializações, as feiras livres que acontecem duas vezes por semana no período noturno, e no Mercado Municipal, inaugurado em 2015, que atualmente está sob a gerência administrativa da COOAF-NAV. Nesse espaço, a AMAJU expõe seus produtos em dois boxes para serem comercializados e paga um percentual à administradora, para custear os gastos com a manutenção do espaço.

De acordo com o censo escolar em 2017, o município de Naviraí tinha 7.066 alunos matriculados, em 14 unidades de educação municipal entre creches, centro integrado de educação infantil e ensino fundamental.

O gráfico 11 demonstra, que no período de 2011 a 2017, os repasses do FNDE à prefeitura municipal de Naviraí chegaram a 4,3 milhões de reais. Já o valor absorvido pela agricultura camponesa, durante esse ciclo, foi a soma de R\$ 2,1 milhões, o que corresponde a 49,9% dos recursos. O aumento nos repasses do FNDE também ocorreu em similaridade com a absorção dos recursos pela agricultura camponesa. Já a média de aquisição por chamada pública é de R\$ 311.148,48 e proporciona a participação de 15,5 agricultores no PNAE por ano.

Gráfico 11 – Recursos repassados pelo FNDE à Gerência de Educação de Naviraí



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

No ano de 2011, a EEx lançou duas chamadas públicas do PNAE, no segundo semestre: a primeira ocorreu em agosto e estipulava a aquisição de 23 itens; a segunda publicada, em setembro, trouxe uma lista de 21 produtos que seriam adquiridos. Nesses dois editais, a Gerência de Educação e Cultura municipal disponibilizou a quantidade de cada produto a ser comprado e a periodicidade das entregas.

O embasamento jurídico da chamada se deu em acordo com a Resolução FNDE/CD n.º 38/2009, em que os preços pagos aos produtos deveriam ser fixados pelos proponentes do projeto de venda e aquele que oferecesse o menor preço seria considerado o vencedor da chamada. O edital ainda fazia a menção que o preço de base utilizado na chamada é o preço médio praticado no PAA em 2011, pela CONAB.

Na segunda chamada, a referência dos preços a serem pagos nas aquisições se baseou na média dos preços praticados no mercado local, por meio de pesquisa realizada pela administração municipal, e manteve a aquisição dos produtos pelo menor preço.

No ano de 2012, a chamada pública aconteceu no mês de junho e a única entidade jurídica a participar do PNAE, modalidade Grupo Formal, foi a COOPAJU, com 27 cooperados. A COOPAJU comercializou apenas quatro produtos e a ordem orçamentária em vendas foi valor de R\$ 299.441,00.

Em 2013, o edital foi publicado em maio, pela Gerência de Educação e Cultura, e demonstrava a intenção da Secretaria de adquirir 14 produtos. Nesse ano, além da COOPAJU, participaram também a AMAJU, a ANTEP e a COOAF-NAV, que no ano de 2012 havia se constituído como entidade jurídica. A partir de 2013, as entidades jurídicas do município



começaram a fracionar entre elas quais seriam os produtos a serem entregues por elas nas chamadas públicas.

As aquisições de gêneros alimentícios, em 2014, aconteceram em fevereiro e foram solicitados 13 produtos. Nessa chamada, o grupo de produtos verduras hortaliças e derivados foram solicitados em maior quantidade, em relação aos demais grupos. Entretanto os itens dos grupos de carnes e derivados e leite e derivados absorveram mais da metade dos recursos disponibilizados.

A chamada pública do PNAE, em 2015, transcorreu com a execução de dois editais. O primeiro realizou aquisições de produtos de hortifruti e o segundo, lançado em setembro, pretendia adquirir cinco produtos, sendo eles: mel sache, leite pasteurizado, mandioca congelada, pão caseiro e doces caseiros.

A prática de executar mais de uma chamada pública para compra de alimentos se repetiu em 2016, com a realização de duas chamadas públicas. A primeira, realizada em março, apresentava a estimativa de compra de 17 alimentos. Já o segundo edital foi publicado em julho, no período de férias escolares, e pretendia comprar 19 produtos para merenda escolar.

A lista de produtos solicitados pela Gerência de Educação em 2016, priorizou os gêneros alimentícios dos seguintes grupos de alimentos: verduras, hortaliças e derivados e frutas e derivados.

No ano de 2017, a EEx realizou três chamadas públicas. A primeira ocorreu em março, com edital para aquisição de 31 produtos; a segunda chamada aconteceu em setembro, para a compra de três produtos (leite tipo c, pão caseiro e bebida láctea) e a última chamada realizou-se em outubro para a aquisição de 16 itens.

A lista de aquisições, de 2017, aumentou significativamente no grupo de alimentos de verduras e hortaliças, com 23, e nove no grupo de frutas. Ainda, nesse ano, as frutas melancia e morango foram solicitados na chamada do PNAE.











Em 2018, aconteceram duas chamadas públicas do PNAE: a primeira foi executada em abril e ofertava a possibilidade de venda de 29 produtos e a segunda chamada aconteceu em junho e disponibilizava a aquisição de um único produto, a compra de polpa de frutas de diversos sabores. Nesta última chamada, a comercialização foi efetivada pela Associação dos Hortifruticultores de Ivinhema e Novo Horizonte do Sul, com sede operativa na cidade de Ivinhema.

O Quadro 8 demonstrou, que durante o período de 2011 a 2018, foi solicitado pela Gerência de Educação um quantitativo de 46 produtos e as aquisições se deram nos seguintes grupos de alimentos: verduras e hortaliças (56%), frutas (26%), cereais (9,2%), leite (9,2%),

carnes, leguminosas, miscelâneas e produtos açucarados obtiveram o mesmo índice de solicitação de (2,1%).



Brócolis														
Tomate Cereja														
Tomate														
Vagem														
Bebidas láctea														
Leite pasteurizado														
Doce Caseiro (abobora, mamão, leite)														
Pão caseiro														
Mel Bisnaga														
Mel sache														
Colorífico														
Cheiro verde														
Frango inteiro semi caipira														
Hortelã														
Total de alimentos por chamada	22	21	S/Inf	14	13	5	18	16	38	3	16	28	1	

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.									
S/INF – Sem informação dos produtos da chamada publica									

Fonte: elaborado pelo autor com base em Portal da Transparência do município de Naviraí (2018).

#### 4.8 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Sete Quedas

O município de Sete Quedas teve seu surgimento na criação do “Projeto Integrado de Colonização Sete Quedas<sup>67</sup>”, criado pelo governo federal, no ano de 1970, na fronteira com a República do Paraguai, com objetivo geopolítico de garantir segurança nacional com a ocupação da fronteira, tida como vulnerável. Para Fachin (2015, p. 92), o que norteou a escolha do local para o assentamento das famílias foi a promoção da “[...] ocupação estratégica da Faixa de Fronteira, aproveitando a potencialidade dos solos [...]”. Havia, ainda, a necessidade de realocar famílias de áreas que haviam sido atingidas pelas barragens no sul do Brasil.

Sete Quedas foi emancipado em 1980, e é distante da capital 440 quilômetros. No ano de 2010, Sete Quedas contava com uma população de 10.780 habitantes e cerca de 8.974 estavam residindo na área urbana e 1.806 na área rural. Sete Quedas é um município fronteiriço e faz limite com a cidade de Corpus Christis, localizado na porção oriental do Departamento de Canindeyú (PY). Ao longo do limite internacional, há três “vilas” chamadas popularmente pelos moradores (distritos) pertencentes a Sete Quedas: a Vila Santa Luzia, Vila Carioca e Vila Junqueira.

De acordo com censo agropecuário (IBGE, 2017), Sete Quedas tem 262 estabelecimentos agropecuários. O número de propriedades abaixo de 50 hectares corresponde a 119, o que equivale a 45% dos estabelecimentos e representa apenas 1,98% das terras. Já as propriedades acima de 200 hectares, corresponde a 50% das terras.

Desde a criação do Projeto Sete Quedas, durante o governo militar, não ocorreu mais dentro dos limites territoriais nenhum programa de redistribuição de terras pelo “PNRA” e pelo PNCF.

No trabalho de campo realizado em junho de 2018, verificou-se que há um número baixo de camponeses que possuem terras para desenvolver uma produção diversificada de gêneros alimentícios, com potencial para comercializar na merenda escolar ou ainda, que possuem a documentação exigida pela burocracia do Programa. No limite internacional, entre Sete Quedas e Corpus Christis, no sentido a Paranhos, na área conhecida pelos moradores locais como Faixão, existem aproximadamente 20 famílias residindo em “datas” que possuem áreas de aproximadamente 1000m<sup>2</sup>, onde desenvolvem uma agricultura diversificada com a produção de fruticultura, horticultura e alguns cereais (Foto 7).

---

<sup>67</sup> Projetos de Colonização Integrados (PIC) era um mecanismo do governo federal para expandir a fronteira agrícola em direção ao Centro – Oeste.

Foto 7 – Cultivo agrícola no limite internacional entre Sete Quedas e Corpus Christis



Fonte: imagem capturada pelo autor durante trabalho de campo (2018).

A economia municipal é altamente dependente da produção agropecuária, uma vez que a criação de bovinos está presente em 59,5% da propriedade e a produção agrícola é centralizada basicamente no plantio de três lavouras temporárias: a soja, milho e mandioca; que juntas ocuparam, no ano de 2017, 9.470 hectares. Como forma de escoar a produção de grãos, há alguns entrepostos de grãos da Cooperativa Agroindustrial (LAR).

De acordo com a SEAD (BRASIL, 2018) Sete Quedas possui 176 DAP física 113 estavam inativas e somente 63 ativas (Tabela37).

Tabela 37 – Extrato da DAP física no município de Sete Quedas – MS

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativas</b>	<b>%</b>
176	63	35,7	113	64,2

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (2018).

A Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros de Sete Quedas (APH), foi constituída em 2004, com a participação de 21 camponeses em seu quadro de associados, como aponta (Tabela 38). A APH, desde 2010, tem executado projetos de comercialização no PAA,

na modalidade doação simultânea e tem organizado seus associados para comercializar no PNAE.

Tabela 38. Relação de entidade com DAP jurídicas em Sete Quedas – MS

Razão Social	Ano Fundação	Qtd	Com DAP	Sem DAP
Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros de Sete Quedas – MS (APH)	20/05/2004	21	15	6

Fonte: elaborada pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

Além dos canais de comercialização do PAA e PNAE, os associados da APH têm a oportunidade de vender a sua produção na feira do produtor, que acontece no barracão administrado pela APH, localizada no centro da cidade. A feira do produtor ocorre nas quartas-feiras, no período noturno, e aos domingos, no período da manhã.

No município, há um escritório da AGRAER com dois funcionários efetivos para prestar assistência técnica e extensão às famílias. De acordo com o coordenador regional do escritório, o atendimento em média mensal é de 20 famílias de agricultores tradicionais eles realizam acompanhamento nas ações desenvolvidas pelos integrantes do Programa Vale Renda, na área de retomada Sobrerito dos indígenas do Grupo Guarani Nhandéva. Além de realizar visitas nas propriedades dos agricultores, o escritório elabora projetos de custeio do PRONAF. A parceria entre a AGRAER e a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente (SMAPMA) tem acompanhado os associados da APH, que estão envolvidos na produção de hortifrutis a serem comercializados no PNAE. De acordo com o relato do técnico da AGRAER em entrevista<sup>68</sup>, a procura por orientações técnicas de outros camponeses além dos associados da APH é relativamente baixa, até mesmo para enviar os projetos de custeio de PRONAF.

O técnico da AGRAER atua há dois anos e meio em Sete Quedas como extensionista. No início da implantação do PNAE em Sete Quedas, ele ainda não trabalhava na localidade, e uma das dificuldades é a falta do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), uma vez que os agricultores não conseguem comercializar os produtos mais elaborados. Outra dificuldade apontada pelo técnico é que aqueles produtos mais consumidos diariamente no preparo da merenda como o arroz e feijão não é mais produzido pelos agricultores do município.

O SIM estabelece regras e normas sanitárias que deverão ser cumpridas pelas agroindústrias municipais, e na ausência dessa legislação, as agroindústrias deverão seguir o cabedal e normas e regras da legislação federal. No entanto, uma agroindústria de pequeno porte

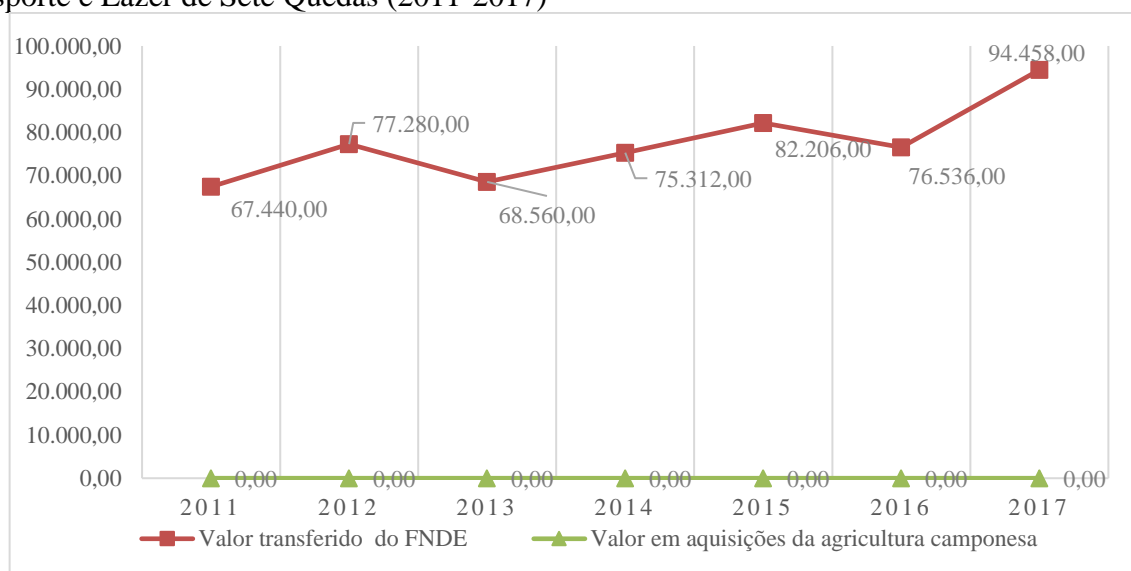
<sup>68</sup> Entrevista realizada em julho de 2018 com o coordenador local da AGRAER em Sete Quedas.

não consegue se manter na ativa pelo volume de produção que é baixo ou intermitente e os custos para cumprir a burocracia inviabilizam o estabelecimento industrial.

Conforme dados do censo escolar de 2017, Sete Quedas apresentava cerca de 890 alunos matriculados, nas quatro unidades de ensino pertencentes à rede de ensino municipal. Uma das escolas da rede está localizada na área rural, na Vila Santa Luzia, e dela ramificam-se mais duas extensões para Vila Junqueira e Vila Carioca. Ademais, há uma extensão de ensino das séries iniciais na área de retomada Sobrerito.

No gráfico 12, os dados do FNDE durante o intervalo de 2011 a 2017 demonstraram que o município recebeu cerca de R\$ 541.792,00 em repasses para realizar as aquisições de gêneros alimentícios da merenda escolar.

Gráfico 12 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Sete Quedas (2011-2017)



Fonte: elaborada pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

Os dados disponíveis de prestação de conta no portal do FNDE apontam que os recursos repassados ao município não foram empenhados nas aquisições de gêneros alimentícios da agricultura camponesa no PNAE, neste período. Todavia, os dados coletados nos arquivos da SMECEL demonstraram o contrário, que de 2011 a 2018, as chamadas públicas ocorreram periodicamente em todos os anos e, de 2012 a 2015, os editais de aquisições foram publicados semestralmente.

Em 2011, com o início da “obrigatoriedade” da Lei n.º 11.347/09, a chamada pública foi executada no segundo semestre, no mês de setembro, e a lista de aquisições de gêneros alimentícios era de oito produtos. Nesse edital participaram das entregas dos de alimentos



apenas três camponeses associados da APH, mas na modalidade Grupo Informal. Já no PAA de Doação Simultânea CPR-Doação<sup>69</sup>, a APH tem apresentado o projeto de venda como entidade jurídica. De acordo com o presidente da APH, a opção de apresentar os projetos de vendas no PNAE como Grupo Informal, é porque não há concorrência entre os participantes, dado que os produtos a serem entregues foram subdivididos entre os associados. Já no PAA, quando havia editais, as disputas pelos recursos da CONAB extrapolam as negociações de âmbito municipal e os projetos de vendas devem ser apresentados por entidades jurídicas ou nem é classificado.

Na execução do edital, em 2012, a SMECEL iniciou as aquisições de alimentos em duas chamadas públicas durante o ano letivo. A primeira foi lançada em março e priorizou aquisições de alimentos *in natura*. A segunda foi executada em julho e adquiriu em igual quantidade da chamada do primeiro semestre. A participação dos camponeses na entrega dos alimentos não se alterou em comparação ao ano anterior.

Em relação à lista de produtos, a chamada pública em 2013, anunciava aquisição de nove produtos para a merenda escolar. Nesse edital, a aquisição de leite pasteurizado representou 90% dos recursos. Já o segundo edital daquele ano foi publicado em agosto e divulgava a aquisição oito produtos e novamente a aquisição de leite pasteurizado consumiu a maior parte dos recursos. Além da realização das chamadas públicas pelo PNAE, as escolas do município foram beneficiadas também nesse ano com produtos advindos do PAA. Os associados da APH entregaram 22 produtos, entre verduras e frutas.

As compras em 2014 praticamente não ocorreram alterações em relação ao ano anterior. A Secretaria de Educação executou as aquisições do PNAE em dois editais: o primeiro ocorreu em fevereiro e o segundo em agosto.

A SMECEL lançou dois editais em 2015. O primeiro em fevereiro na qual pretendia adquirir nove produtos da agricultura camponesa. O segundo, em de julho e manifestava o interesse de adquirir 10 itens. Neste ano, a APH executou um projeto para entrega de alimentos no PAA, no valor de R\$ 42.000,00.











No edital de 2016, o período de fornecimento dos gêneros alimentícios na chamada pública teve a vigência contratual de 10 meses, pois nesse ano ocorreu somente uma chamada do PNAE. No edital de 2016 a SMECEL estabeleceu um peso mínimo (200 gramas) para os

---

<sup>69</sup> Esta é uma modalidade para aquisições de alimentos seja eles *in natura* ou processados executado pela CONAB. A entidade que tem sua proposta aprovada ela emite uma Cédula de Produtor Rural – CPR - Doação e ao entregarem os produtos as entidades que foram elencadas na proposta os recursos são disponibilizados na conta da entidade jurídica.



Leite Pasteurizado												
Doce Leite em pasta												
Doce de leite cocadinha												
Total de alimentos por chamada	8	16	17	9	8	9	7	9	9	8	4	7

LEGENDA									
	Verduras, hortaliças e derivados		Leite e derivados		Cereais e derivados		Miscelâneas		Pescados e frutos do mar
	Leguminosas e derivados		Carnes e derivados		Ovos e derivados		Frutas e derivados		Produtos açucarados
12 A. - Indica a frequência de vezes que ocorreu a chamada publica no ano.									
S/INF - Sem informação dos produtos da chamada publica									

Fonte: elaborado pelo autor com base em SMECEL (2018).

#### 4.9 A organização e participação dos camponeses no PNAE em Tacuru

Tacuru teve sua origem a partir da fixação de extrativistas na região para coletar erva-mate (*Ilex paraguariensis*) nos campos nativos e para o desenvolvimento na criação de gado<sup>70</sup>. A exploração dos ervais nativos e as fazendas de criação de gado atraíram pessoas para a região e, em 1958, tornou-se distrito de Amambai e permaneceu assim até 1980, quando emancipou-se.

O município de Tacuru tem uma população de 10.215 habitantes (IBGE, 2010) e mais de 6.448 pessoas residem na área rural (63%) e apenas 3.767 na área urbana. A economia é centralizada na criação de bovinos e estão presentes em 87% das propriedades e na agricultura com a produção de grãos, como soja e milho, principalmente.

De acordo com os dados do censo agropecuário (IBGE, 2017), Tacuru tem 686 estabelecimentos agropecuários e cerca de 555 estão abaixo de 50 hectares o que corresponde a 80% das propriedades, mas ocupa 3.6% das terras. Já estabelecimentos acima de 200 hectares concentram 94% das áreas.

A criação dos assentamentos rurais de reforma agrária em Tacuru se iniciou em 2000, com a desapropriação 1.117 hectares da Fazenda Santa Renata para a assentar 32 famílias

<sup>70</sup> Informação do trabalho de campo.

(Tabela 39). Após seis anos do assentamento das primeiras famílias, em 2006, ocorreram as compras de 3.441 hectares da Fazenda Água Viva para assentar 251 famílias e da Fazenda São José com 2.734 hectares, para alocar 193 famílias. Ademais somam-se as Aldeias Jaguapiré (2.349 hectares) e Sossoró (1.922 hectares), são pertencentes ao grupo Guarani Kaiowá e com uma população em conjunto de 1.763 indígenas.

Tabela 39 – Relação de assentamentos rurais em Tacuru pelo PNRA e PNCF

<b>Denominação do Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>N.º de Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>
Santa Renata	2000	32	1.117,4161
Água Viva	2006	251	3.441,2730
Tacuru da Fronteira	2006	193	2.734,6779
<b>Total</b>		<b>476</b>	

Fonte: elaborado pelo autor com base em INCRA (2018).

Em Tacuru, de acordo com dados da SEAD (2018), há cadastrados 789 DAP, sendo que 351 estão ativas e 438 inativas (Tabela 40).

Tabela 40. Extrato da DAP Tacuru – MS

<b>DAP Total</b>	<b>DAP Ativas</b>	<b>%</b>	<b>DAP Inativas</b>	<b>%</b>
789	351	44,4	438	55,5

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

As organizações com DAP jurídica em Tacuru são três associações formada por camponeses assentados pelo PNCF (Tabela 41). No entanto, as três organizações estão com às DAP jurídica canceladas.

Tabela 41 – Relação de entidades com DAP jurídica em Tacuru – MS

<b>Razão Social</b>	<b>Ano Fundação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Com DAP</b>	<b>Sem DAP</b>
Associação dos Agricultores Familiares do assentamento Conquista	12/12/2012	38	11	27
Associação Conquista 03	14/02/2012	39	2	37
Associação Conquista 02	14/02/2012	39	12	27

Fonte: elaborado pelo autor com base em SEAD (BRASIL, 2018).

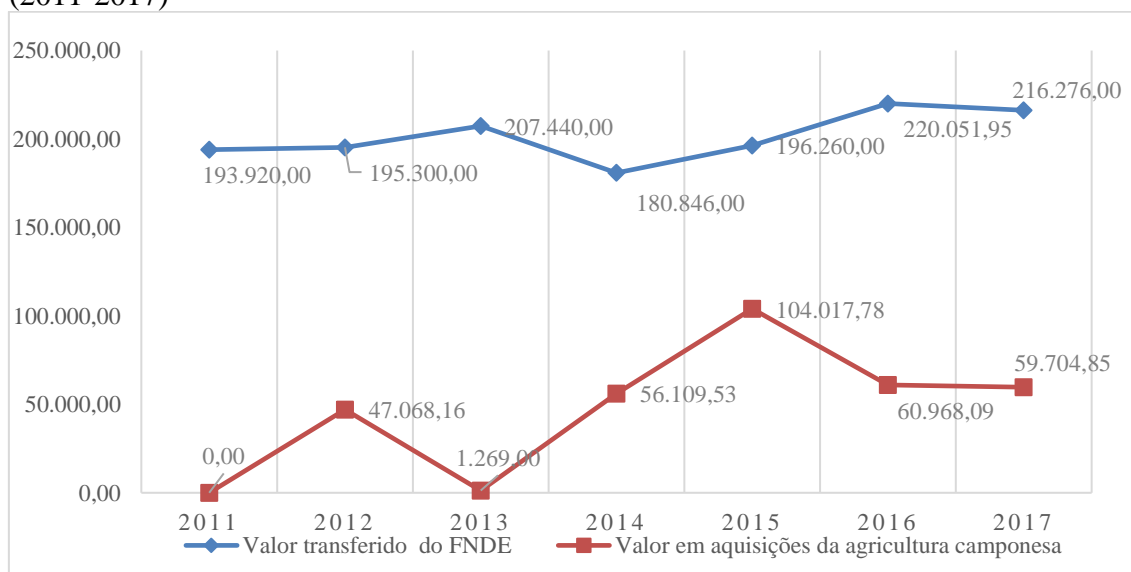
A assistência técnica e extensão para as famílias camponesas em Tacuru é executado pela AGRAER, que atualmente dispõem de dois funcionários efetivos na prestação de orientação técnica: uma assistente social e um técnico em agropecuária. Todavia, até 2015, as famílias assentadas nos Água Viva e Vitoria da Fronteira recebiam orientação técnica pelo PNATER.

Em Tacuru, os canais de comercialização, para além das compras institucionais são restritos, pois não há feiras livres. No entanto, alguns agricultores que participam das chamadas do PNAE têm comercializado o excedente de sua produção em mercadinhos e carrinhos de lanches da cidade de Tacuru.

Segundo o censo escolar, em Tacuru, em 2017, estavam matriculados 1.861 alunos, em quatro unidades de ensino. As escolas indígenas representam 49% do alunado matriculado.

O Gráfico 13 expõe, de 2011 a 2017, os repasses do FNDE à prefeitura municipal de Tacuru chegaram a uma soma de R\$ 1.410.093,95. Já o valor absorvido pela agricultura camponesa, durante esse ciclo, foi de R\$ 329.137,63, o que equivale a 23,3% dos recursos. No entanto, a média por chamada pública é R\$ 47.019,63 e viabiliza a participação de 2.3 agricultores por ano.

Gráfico 13 – Recursos repassados pelo FNDE à Secretaria de Educação de Tacuru (2011-2017)



Fonte: elaborado pelo autor com base em FNDE (BRASIL, 2018).

No ano de implantação do PNAE em Tacuru, a prefeitura não realizou aquisições de gêneros alimentícios da agricultura camponesa, entretanto, a Associação Vitória da Fronteira, naquele mesmo ano entregou no PAA 11 itens alimentícios, que somou um montante de R\$ 98.552,00.

A ação da prefeitura de não executar o PNAE leva ao entendimento de que os produtos do PAA foram direcionados para atender parte da alimentação escolar, pois o CRAS era um dos beneficiados do Programa<sup>71</sup>. O PNAE, em 2012, teve um desenvolvimento de 24% na

<sup>71</sup> Entrevista com Secretário de educação (2018).

compra de alimentos da agricultura camponesa, uma vez que no ano anterior não havia comprado nada em produtos. Em 2013, a desarticulação da EEx com a AGRAER, a qual realizava a interlocução com os camponeses, fez com que as aquisições fossem pífias e o uso de recursos para as compras alimentos não passaram de 1% (Foto 8).

Foto 8 – Cultivo de hortícolas no assentamento Vitoria da Fronteira – Tacuru – MS

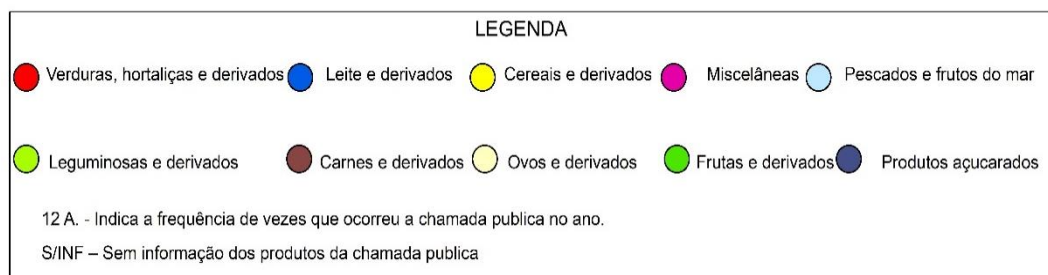


Fonte: imagem capturada pela equipe da AGRAER de Tacuru (2017).

O Quadro 10 mostra que durante o íterim de 2011 a 2018, a Secretaria de Educação solicitou para a aquisição um quantitativo de 41 produtos, em chamadas do PNAE e as aquisições foram nos seguintes grupos de alimentos: verduras e hortaliças (53%), frutas (17%), cereais (9%), produtos açucarados (9%), miscelâneas (4,8%), leguminosas (2,4%) e ovos (2,4%).

Quadro 10 – Lista de gêneros alimentícios das chamadas públicas do PNAE (2011-2016), Tacuru – MS

<b>Produtos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016 A</b>	<b>2016 B</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Banana									
Feijão									
Laranja									
Mamão									
Mandioca descascada e picada									
Melancia									
Mamão									
Melão									
Milho verde									
Polpa de fruta									
Abóbora Cabotiã									
Abóbora madura									
Abobora menina									
Abobrinha verde									
Alface									
Alho									
Batata Inglesa									
Batata doce									
Beterraba									
Cebola									
Cebolinha									
Cenoura									
Chuchu									
Couve-Flor									
Couve folha									
Colorau/ Colorífico									
Pepino									
Repolho									
Salsa									
Tomate									
Vagem									
Bolacha de Polvilho									
Pão caseiro									
Ovos de galinha									
Mel									
Cheiro verde									
batata doce									
batata Inglesa									
Rapadura									
Tempero caseiro									
Bolos diversos									
Total de alimentos por chamada	S/INF	S/INF	S/INF	32	S/INF	23	21	19	17



Fonte: elaborada pelo autor com base no Departamento de licitação da prefeitura de Tacuru (2019).

Os 10 gêneros alimentícios mais adquiridos pelas chamadas públicas foram os seguintes: cenoura, couve-folha, colorífico, tomate, tempero caseiro, beterraba, alface, milho verde, mandioca descascada e banana.

***Síntese: os participantes dos editais, lista de alimentos e periodicidade de ocorrência das chamadas***

No Cone Sul, cerca de 77% dos alimentos solicitados nas chamadas públicas é *in natura* e pertencem ao grupo de verduras e hortaliças e frutas (Tabela 42). A falta de agroindústria (agroindústria doméstica) ou baixos números delas têm acarretado a pouca oferta de produtos mais elaborados para serem comercializados para a alimentação escolar. Os panificados e a carne de frango semi caipira são os principais produtos elaborados nas agroindústrias e comercializados no PNAE. É preciso que os municípios criem legislações específicas que instruem o funcionamento das agroindústrias domésticas, para que elas possam ser fornecedoras de alimentos da merenda.

O Guia alimentar do Ministério da Saúde apresenta diretrizes alimentares (açúcares, lipídeos, gordura trans) que deverão ser seguidas na aquisição de alimentos para a merenda escolar, dado que o processamento artesanal se diferencia do processo industrial. A compra de produtos lácteos nas chamadas públicas do PNAE é irrelevante pelo número elevado de camponeses que desenvolvem a bovinocultura leiteira nos municípios do Cone Sul.



Tabela 42 – Grupo de alimentos solicitados nas chamadas públicas do PNAE pelas EEx no Cone Sul – MS

	Verduras, hortaliças	Frutas	Cereais	Carnes	Leite	Produtos açucarados	Miscelâneas	Leguminosas	Ovos	Pescados e frutos do mar
Eldorado	57%	26%			7,10%				2,30%	4,70%
Iguatemi	39%	14%	10%	3,50%		21%	3,50%	3,50%	3,50%	
Itaquiraí	61%	29%	2,10%			2,10%	2,10%	2,10%		
Japorã	62,50%	17,5	10%		2,50%	2,50%	2,50%	2,50%		
Mundo Novo	58%	25%			4,10%	8,30%				4,10%
Naviraí	56%	26%	9,20%	2,10%	9,20%	2,10%	2,10%	2,10%		
Sete Quedas	66,60%	16%	4,10%		4,10%	8,30%		4,10%		
Tacuru	53%	17%	9%			9%	4,80%	2,40%	2,40%	

Fonte: elaborado pelo autor com base nas chamadas públicas.

A explicação pela baixa oferta de alimentos mais elaborados, seja pela ausência de legislação construída a partir da realidade municipal, e até mesmo pela falta de linhas de créditos que financiem toda a infraestrutura de agroindústria. E naqueles municípios onde há legislação municipal do Serviço Municipal de Inspeção Sanitária é uma congênere da legislação federal e, conseqüentemente acaba excluindo a possibilidade de abertura de agroindústria doméstica, devido ao rito burocrático que é exigido, pois a escala de produção é menor e intermitente.

No que tange à publicização da ocorrência das chamadas do PNAE, em alguns municípios do Cone Sul, a divulgação tem sido direcionada para organizações que já vem participando do programa em anos anteriores e, ao limitar a difusão da informação para novos agricultores, que têm todas as características e estão aptos a participarem ficam excluídos da comercialização de alimentos no PNAE.

Em relação à periodicidade de ocorrência das chamadas públicas, ficou demonstrado que a metade das Secretarias de Educação tem realizado mais de uma chamada do PNAE durante o ano escolar. Essa prática tem evidenciado que nesses municípios, o número de itens solicitados nas listas de compras é bem maior do que naquelas prefeituras onde se realiza apenas uma única chamada durante o ano. O ato de executar mais de uma chamada pública por ano tem ampliado a possibilidade de participação de novos agricultores naqueles municípios em que há organização jurídica. Já a realização de uma única chamada pública dá aos participantes seguridade e previsibilidade para comercialização de seus produtos.

No entanto, essa ação de executar somente uma chamada pública poderá acarretar prejuízos aos participantes, pois ao longo do ano, os produtos de hortícolas precificados no momento da chamada tendem a sofrer variação do mercado. A prática da realização de duas

chamadas públicas, uma no primeiro semestre e a outra no segundo, é a melhor opção para minimizar os riscos de veranicos e oscilações de preços.

Quanto à periodicidade das entregas dos alimentos nas unidades escolares tem acontecido uma vez na semana para os produtos dos seguintes grupos de alimentos: leites, produtos açucarados, pescados frutos do mar e carnes; e alimentos dos grupos hortaliças, verduras, cereais e frutas as entregas acontecem até duas vezes na semana. As entregas dos produtos são efetuadas pelas organizações diretamente nas unidades escolares e isso acaba elevando o custo com transporte. A entrega de alimento em um único local denominado central de recebimento, só ocorre para aquelas escolas que estão localizadas na área rural, principalmente escolas indígenas, onde a prefeitura é a responsável em fazer a distribuição dos alimentos adquiridos da agricultura camponesa.

No que tange à apresentação dos projetos de venda na modalidade Grupo Formal, estando as entidades jurídicas como as representantes dos agricultores presentes em Naviraí, Mundo Novo, Iguatemi e Itaquiraí. Porém em Mundo Novo e Iguatemi ocorre uma mescla para a apresentação dos projetos de vendas, pois alguns alimentos são vendidos na modalidade Grupo Formal e outros na modalidade Grupo Informal, a exemplo são alimentos do grupo verduras, hortaliças e derivados. Já os demais municípios os agricultores têm apresentados os projetos de venda de maneira individual como Grupo Informal.

No Cone Sul, as EEx do PNAE ainda não estabeleceram um calendário fixo para as ocorrências das chamadas públicas e com data definida para iniciar as entregas. A falta do calendário de previsibilidade das chamadas públicas vem interferindo no planejamento dos agricultores, no sentido de programar o cultivo, principalmente de hortícolas e, por consequência afeta nas entregas dos alimentos no PNAE. Ao não saber quando começam as entregas dos produtos nas escolas, as organizações camponesas não conseguem planejar o cultivo dos alimentos que deverão ser entregues às Secretarias de Educação.

#### **4.10 A participação dos Grupos Formais e Grupos Informais no PNAE municipal**

Nos municípios do Cone Sul, a composição societária dos integrantes das entidades jurídicas participantes nas chamadas públicas do PNAE na rede municipal de ensino é formada majoritariamente por camponeses assentados pelo PNRA, e em menor número por “agricultores tradicionais” e aquiltores. Constatamos a exclusão das comunidades indígenas na comercialização de alimentos no PNAE municipal, embora havendo a presença de aldeias

indígenas em cinco municípios do Cone Sul (Eldorado, Iguatemi, Japorã, Sete Quedas e Tacuru) e nelas possuem uma produção diversificada de alimentos.

A falta da DAP física tem sido a desculpa dada por prefeituras para a não aquisição de alimentos das comunidades indígenas. No entanto, em Japorã cerca de 200 indígenas possuem a DAP física, e nenhum deles tem comercializado alimentos no PNAE. É evidente que a ausência da DAP física tem sido a causa para a exclusão de centenas de milhares de indígenas, camponeses, quilombolas, ribeirinhos e agricultores tradicionais em todo o Brasil, mas também a posse da DAP não garante a comercialização no PNAE, especialmente para as comunidades indígenas.

Em relação à comercialização de alimentos no PNAE em âmbito municipal, este mercado institucional tem ficado restrito à participação dos mesmos Grupos Formais e Informais, desde a implementação em 2011. A divulgação na ocorrência das chamadas públicas para determinada entidade jurídica ou determinado camponês e não a todos, tem direcionado quem serão os participantes do mercado institucional. Foi observado também que grupos apadrinhados pelo prefeito, secretário ou até mesmo por agentes de ATER, tem levado vantagens sobre os demais camponeses, isso porque estão recebendo informações privilegiadas da ocorrência da chamada do PNAE.

Na área rural, o acesso à informação é restrito, sobretudo, publicações relacionadas ao Diário Oficial do Município. Nos assentamentos rurais, o rádio é o principal canal de informação que os camponeses têm fácil acesso, dado que a internet ainda é restrita. No entanto, a informação de ocorrência da chamada pública não tem sido publicizada por esse veículo de comunicação e, assim, os agentes de ATER passaram a ser o principal informante da ocorrência das chamadas públicas. O fato que a notícia das chamadas do PNAE está chegando aos camponeses que têm alguma proximidade com os extensionistas, e aqueles que não possuem contatos com os extensionistas, acabam excluídos da informação de ocorrência dos editais do PNAE.

A participação das entidades jurídicas apresentando projeto de venda na modalidade Grupo Formal em chamada pública desde o ano de 2011 tem ocorrido somente em Naviraí. Já nos demais municípios, o projeto de venda para o PNAE tem sido apresentado na modalidade Grupo Informal, no qual cada camponês assume de forma individual as entregas dos alimentos. Embora nesses municípios tem decorrido a apresentação dos projetos de venda na modalidade Grupo Informal, todavia, as associações ou cooperativas têm auxiliado na organização dos camponeses e na preparação da lista de alimentos que cada associado irá apresentar no projeto

de venda ao PNAE. Em Japorã e Sete Quedas, embora tenham associações com DAP Jurídica, no entanto, a venda em Grupo Formal ocorre somente ao PAA.

De acordo com o presidente da associação APH (Sete Quedas), a escolha em apresentar o projeto de venda no mercado institucional, ora como entidade jurídica, ora como individual é determinada pela circunscrição dos editais que a associação participa. A explicação do presidente é de que:

no PNAE a execução é municipal e você pode conversar com todos os envolvidos e chegar no consenso do que vai vender e o que cada um vai entregar, e no PAA o edital é nacional e aí nós temos que adaptar a eles, e a participação coletiva como entidade jurídica pontua e a concorrência não é entre nós do município, é com demais entidades (ENTREVISTADO 1 C, 2019).

Em Mundo Novo havia duas associações e uma cooperativa que apresentavam os projetos de vendas na modalidade Grupo Formal. Além disso, a ASPROLEITE e a COOPISC participavam de editais do PNAE em outros municípios do Cone Sul. Dessas três organizações jurídicas, apenas a COOPISC continua comercializado no PNAE como Grupo Formal e participando de editais em outros municípios e os camponeses das duas associações tem apresentado projetos de venda como Grupo Informal. É importante salientar que COOPISC possui frigorífico próprio com o SIF e tem comercializados seus produtos no mercado comum.

Em relação às organizações que deixaram de apresentar os projetos de vendas na modalidade Grupo Formal, o ex-presidente de uma delas apontou os possíveis motivos: “falta de conhecimento da existência do programa; o pouco de interesse das pessoas que estavam na direção da associação em providenciar as documentações necessárias, falta de produção dos associados e falta de alguma certidão da instituição” (ENTREVISTADO 2 C<sup>72</sup>). A maioria das associações tem camponeses como sócios que não tem a DAP física ou o documento perdeu a validade e, ao não atingir 50% dos associados com declaração, a DAP jurídica da entidade é suspensa.

Em Tacuru, membros da Federação da Agricultura Familiar (FAF) interferiram em 2012 na mobilização dos camponeses para participar do PNAE, pois até então, a AGRAER que preparavam os projetos de vendas da chamada pública. A FAF no ano de 2012, fez a tentativa de monopolizar o Programa para si, e fazer projetos de vendas apenas de seus assentados no PNAE. O depoimento do entrevistado 3 aponta esse acontecimento: “aqui o dirigente da FAF tentou pegar o PNAE para seus afiliados (assentados), com vista grossa do prefeito da época e

---

<sup>72</sup> Trabalho de campo.

a aquisição neste ano foi baixa” (ENTREVISTADO 3 A, 2019). No município, a modalidade de apresentação dos projetos de vendas é de Grupo Informal e a entrada de novos camponeses na comercialização do PNAE é condicionado à desistência de alguma pessoa que não quer mais participar do Programa.

Nos municípios do Cone Sul não há nenhuma organização jurídica pertencente às comunidades indígenas que estivesse comercializando alimentos para a merenda escolar, ainda que a presença seja expressiva em Japorã, Iguatemi, Eldorado e Tacuru. A falta da DAP física é uma das desculpas que os extensionistas e secretários de educação se utilizam para justificar a ausência de indígenas na comercialização de alimentos ao PNAE.

Observamos no Cone Sul, que possuir a DAP não é certeza de ser incluído no mercado institucional. O que podemos compreender é que não basta ter a DAP simplesmente, é preciso também a vontade política dos governantes para efetivar as políticas públicas e, nesse caso a administração municipal. É importante entender que a racionalidade tanto produtiva quanto comerciária dos indígenas é diferente dos não indígenas. O sistema produtivo deles é concebido pela lógica alimentar, pois planta aquilo que compõem sua base alimentar e não pela lógica mercadológica.

No Cone Sul, pudemos observar que as organizações jurídicas nas quais alguns de seus membros possuem melhor grau de instrução escolar, e mais “capitalizadas” de informações principalmente das legislações, têm conseguido cumprir o ritual burocrático exigido nos editais do PNAE e apresentar os projetos de vendas. A regra e os critérios para a participação das chamadas públicas do PNAE são também instrumentos de exclusão, pois na falta de Declaração Anual do Produtor Rural (DAP<sup>73</sup>), os agricultores são suprimidos do mercado institucional.

Com relação à divulgação dos editais do PNAE para os camponeses, é feita praticamente pela AGRAER e acontece de maneira esporádica por funcionários das prefeituras (nutricionista e agente de ATER). Já em localidades onde não há presença de entidade jurídica, a divulgação é através do envio de mensagem via aplicativo de conversa (*WhatsApp*) aos camponeses que estão entregando produtos no PNAE.

A divulgação também acontece nos escritórios da AGRAER e nas secretarias de agricultura dos municípios, com afixação do edital do PNAE em murais (Foto 9). Ou seja, a divulgação acontecendo somente nesses espaços, o público participante será sempre o mesmo Grupo Formal e Informal que já está acostumado em apresentar o projeto de venda. A comunicação de ocorrência das chamadas públicas deveria ser publicizada não somente pelos

---

<sup>73</sup> Documento expedido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul (SEFAZ) para gerar a nota fiscal de produtor rural no MS.

agentes de ATER, mas também nos veículos de notícias como rádio e mídias sociais (site notícias) de audiência no âmbito municipal, dado que só assim todos terão a oportunidade de saber e apresentar projeto de venda no PNAE.

Foto 9 – Lista de itens da chamada pública afixado em mural no escritório da AGRAER de Naviraí – MS

Item	R\$ Valor Unitário (estabelecido no edital)	Proposta de Venda - ofertada pelos proponentes															Quantidade		
		COOPAJU			COOAF-NAV			AMAJU			ANTEP			AFIN			Qtd - estimada no edital	Qtd - ofertada pelos participantes	Qtd - não adquirida
		Qtd (ofertada pela licitante)	R\$ Total	Valor	Qtd (ofertada pela licitante)	R\$ Total	Valor	Qtd (ofertada pela licitante)	R\$ Total	Valor	Qtd (ofertada pela licitante)	R\$ Total	Valor	R\$ Valor Total					
1	2,96	140	R\$ 414,40	350	R\$ 1.036,00	0	R\$ -	560	R\$ 1.657,60	0	R\$ -	1.050	R\$ -	1.050	0	0	0		
2	2,8	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	300	R\$ -	300	0	300	0		
3	3,29	0	R\$ -	35	R\$ 115,15	0	R\$ -	165	R\$ 542,85	0	R\$ -	200	R\$ -	200	0	200	0		
4	6,33	0	R\$ -	40	R\$ 253,20	0	R\$ -	160	R\$ 1.012,80	0	R\$ -	200	R\$ -	200	0	200	0		
5	3,2	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	300	R\$ 960,00	0	R\$ -	300	R\$ -	300	0	300	0		
6	10,26	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	900	R\$ 9.234,00	0	R\$ -	900	R\$ -	900	0	900	0		
7	2,74	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	4.000	R\$ 10.960,00	0	R\$ -	4.000	R\$ -	4.000	0	4.000	0		
8	5,13	0	R\$ -	300	R\$ 1.539,00	0	R\$ -	600	R\$ 3.078,00	0	R\$ -	900	R\$ -	900	0	900	0		
9	9,02	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	300	R\$ 2.706,00	0	R\$ -	300	R\$ -	300	0	300	0		
10	2,91	0	R\$ -	0	R\$ -	10.000	R\$ 29.100,00	10.000	R\$ 29.100,00	0	R\$ -	20.000	R\$ -	20.000	0	20.000	0		
11	4,23	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	180	R\$ 761,40	0	R\$ -	180	R\$ -	180	0	180	0		
12	3,7	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	100	R\$ 370,00	0	R\$ -	100	R\$ -	100	0	100	0		
13	6,22	0	R\$ -	75	R\$ 466,50	0	R\$ -	150	R\$ 933,00	0	R\$ -	225	R\$ -	225	0	225	0		
14	3,27	0	R\$ -	336	R\$ 1.098,72	0	R\$ -	664	R\$ 2.171,28	0	R\$ -	1.000	R\$ -	1.000	0	1.000	0		
15	4,75	0	R\$ -	40	R\$ 190,00	0	R\$ -	160	R\$ 760,00	0	R\$ -	200	R\$ -	200	0	200	0		
16	4,71	0	R\$ -	3.000	R\$ 14.130,00	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	3.000	R\$ -	3.000	0	3.000	0		
17	5,22	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	1.000	R\$ 5.220,00	0	R\$ -	1.000	R\$ -	1.000	0	1.000	0		
18	14,07	0	R\$ -	0	R\$ -	900	R\$ 12.663,00	0	R\$ -	0	R\$ -	900	R\$ -	900	0	900	0		
19	3,18	457	R\$ 1.453,26	1.130	R\$ 3.593,40	0	R\$ -	1.813	R\$ 5.765,34	0	R\$ -	3.400	R\$ -	3.400	0	3.400	0		
20	12,57	1.800	R\$ 22.626,00	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	1.800	R\$ -	1.800	0	1.800	0		
21	3,31	108	R\$ 357,48	266	R\$ 880,46	0	R\$ -	426	R\$ 1.410,96	0	R\$ -	800	R\$ -	800	0	800	0		
22	5,68	0	R\$ -	45	R\$ 300,60	0	R\$ -	180	R\$ 1.022,40	0	R\$ -	225	R\$ -	225	0	225	0		
23	26,25	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	1000	R\$ 26.250,00	1.000	R\$ -	1.000	0	0	0		
24	20,2	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	250	R\$ -	250	0	0	0		
25	27,92	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	100	R\$ 2.792,00	0	R\$ -	100	R\$ -	100	0	100	0		
26	4,71	0	R\$ -	0	R\$ -	6.931	R\$ 32.645,01	9.069	R\$ 42.714,99	0	R\$ -	16.000	R\$ -	16.000	0	16.000	0		
27	5,96	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	0	R\$ -	200	R\$ -	200	0	0	0		
28	6,06	0	R\$ -	142	R\$ 860,52	0	R\$ -	108	R\$ 654,48	0	R\$ -	290	R\$ -	290	0	290	0		
Valor total da proposta =			24.851,14		24.463,55		74.408,01		124.006,20		26.250,00		26.250,00		Total Gerat	#####	#####		

CHAMADA PÚBLICA - PNAE MUNICIPAL - NAVIRAÍ - MS - TOTAL NAVIRAÍ - R\$ 247.728

Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de campo (2018).

O modo como tem sido realizado os “anúncios” das chamadas públicas tem privilegiado a presença sempre dos mesmos camponeses e organizações. No município de Tacuru, os projetos de vendas no PNAE são apresentados somente na modalidade de Grupo Informal, uma vez que cada agricultor já sabe quais são os alimentos que irá comercializar na merenda escolar.

Em relação à preparação da lista de compras da merenda escolar no município de Naviraí, a AGRAER que realiza a reunião com a presença de todas as organizações jurídicas e após a ocorrência dessa reunião, o extensionista produz uma lista de alimentos que estão sendo cultivados pelos camponeses e encaminha para o nutricionista responsável pelo PNAE para que possa montar o edital do ano seguinte.

Em Sete Quedas, a reunião acontece entre o presidente da associação, a nutricionista e o responsável técnico da Secretaria de Agricultura. Após esse encontro, o presidente reúne seus sócios em assembleia para divulgar os produtos listados na chamada e os agricultores

interessados em comercializar apontam quais são os alimentos que pretendem entregar no PNAE e com a lista de produtos pronta, o presidente envia ao nutricionista para publicar em edital.

Em Mundo Novo, os próprios associados preparam o inventário dos alimentos que estão cultivando e encaminham depois aos diretores das escolas, e eles repassam à Secretaria de Educação. Em Japorã, a SEDAMA em visitas aos camponeses participantes prepara a lista de alimentos que está sendo cultivado nos sítios e, envia para a nutricionista.

Já em Itaquiraí, no final de cada ano letivo, a Secretaria de Educação envia uma lista de produtos pretendido para a merenda escolar no ano seguinte e as associações pontuam na lista os alimentos que podem oferecer. Até 2018, as associações participantes do PNAE no município recebiam consultoria do Sebrae para auxiliar no planejamento e na organização produtiva. Essa empresa consultora produzia a lista dos produtos cultivados pelos agricultores e remetia para secretaria de educação.

O processo de construção da lista de alimentos que compõem a chamada do PNAE em Iguatemi ocorre através das visitas dos técnicos da AGRAER nos sítios dos camponeses que já participam das vendas no mercado institucional, essas visitas, que acontecessem durante o ano todo, dão subsídios para a preparação da lista de compras. A lista de alimentos em Tacuru é atualizada anualmente pelo extensionista da AGRAER, que acompanha as oito famílias participantes do PNAE.

#### **4.11 A organização dos Grupos Formais e Informais e apresentação dos projetos de vendas**

No Cone Sul, onde há mais de uma entidade jurídica participando no mercado institucional do PNAE, os grupos não fazem disputas entre si, pois é comum que os responsáveis pelos Grupos Formais façam a divisão prévia dos alimentos entre as organizações participantes e cada grupo apresenta os projetos de vendas de acordo com aquilo que foi dividido. Essa divisão de produtos tem o objetivo de não criar concorrência entre eles e a maneira onde todos sejam contemplados na venda de alimentos ao PNAE.

Em Iguatemi, os alimentos da chamada pública são divididos por especialidade produtiva entre as entidades jurídicas. A AFERAL (assentamento Rancho Loma) expõe para a venda os panificados e a associação Colorado (assentamento Colorado) manifesta o interesse de comercializar carne de frango caipira (Foto 10).

Foto 10 – Criação de frangos semi caipira no assentamento Colorado em Iguatemi - MS



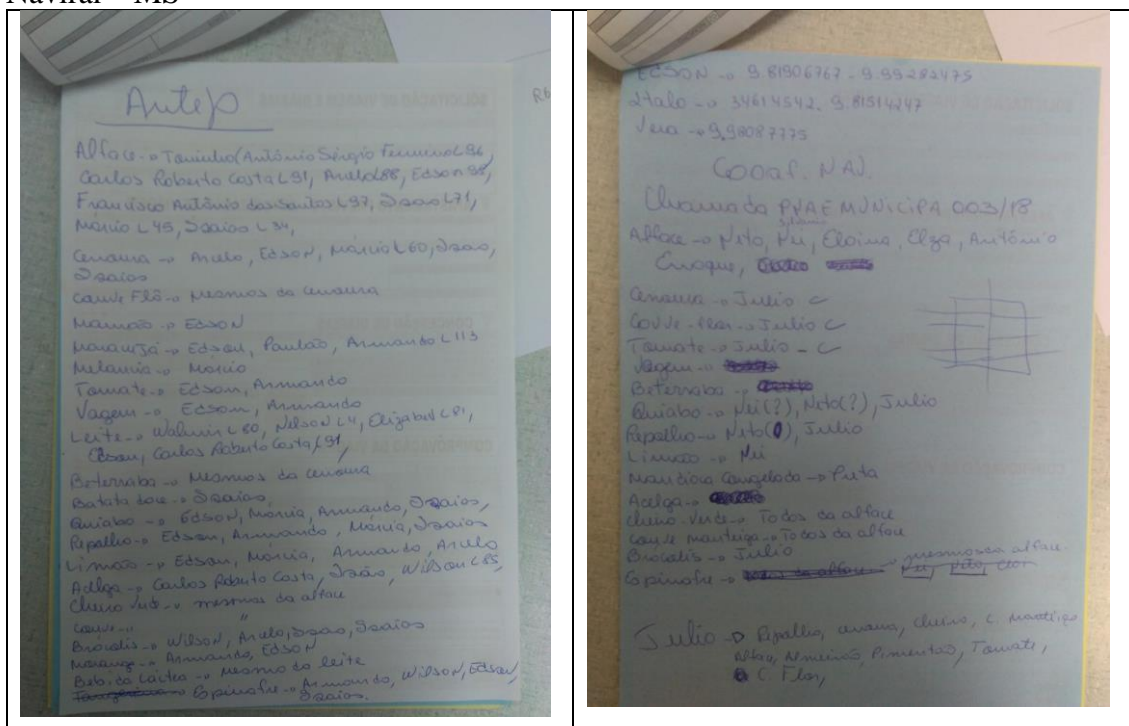
Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de campo (2018).

Feito essa divisão por especialidades produtivas entre as duas entidades jurídicas, os demais alimentos que são *in natura* são partilhados entre todos os camponeses das duas organizações.

Em Naviraí, a métrica na divisão dos produtos solicitados na chamada do PNAE de acordo com o técnico da AGRAER é adotada pelos seguintes critérios: primeiro é o valor total de cada alimento e segundo, é a especialidade de produtos que cada organização produz. Dessa forma, a COOAJU e a AMAJU comercializam integralmente frango semi caipira, doces e panificados e uma parte do leite pasteurizado. Já a ANTEP entrega a outra parte da cota de leite pasteurizado e complementa o valor na venda de hortaliças e, por fim, a COOAF-NAV comercializa exclusivamente hortaliças no PNAE (Foto 11).



Foto11 – Divisão dos itens listados na chamada pública entre os Grupos Formais de Naviraí – MS



Fonte: imagem capturada pelo autor durante o trabalho de campo (2018).

Em Itaquiraí, os presidentes das associações se reúnem e fazem a divisão adotando alguns critérios: quantidade de produtos solicitados na chamada; quantidade de sócios de cada organização e; quais são os locais de entregas. Primeiramente para fazer a divisão cada organização escolhe a escola que tem interesse em entregar os alimentos e só depois fazem a partilha por especialidade produtiva e valor comercializado. Feita toda esta divisão entre as lideranças, o passo seguinte é realizado internamente entre os sócios de cada organização, assim, cada integrante terá direito em comercializar uma quantidade de produtos no PNAE naquele ano.

Em Mundo Novo, os agricultores que cultivam hortícolas e entregam no PNAE na modalidade Grupo Informal a divisão dos alimentos solicitados na chamada pública é feita em partes iguais em reunião organizada pelos horticultores. Na COOPISC, o filé de tilápia é comercializado no PNAE e cotizado em partes iguais para todos os cooperados.

Em Japorã, a SEDAMA tem uma lista prévia com os nomes de todos os agricultores interessados em participar da chamada pública na rede municipal de ensino. De posse dessa lista, os produtos são divididos de acordo com a especialidade produtiva de cada agricultor, independentes dele estar ou não associados a alguma organização, pois os projetos de vendas são feitos como Grupo Informal.

Diferentemente dos demais municípios do Cone Sul, em Tacuru, há um “grupo” de quatro camponeses que tem participado do PNAE municipal e cada um deles já tem definido os alimentos que deverão ser apresentados no projeto de venda. A possibilidade de novos participantes apresentarem projetos de vendas no PNAE municipal é gerenciado pela AGRAER, e isso só acontece quando algum agricultor do grupo “exclusivo” não quer mais participar do PNAE e comunica sua desistência. Feita a comunicação da desistência, a AGRAER convida o primeiro agricultor da lista de espera para saber se há interesse em comercializar aquele “determinado” produto no PNAE.

O ato de criar um “grupo de camponeses exclusivo” na apresentação de projetos aconteceu em 2013, pois em ano anterior o prefeito transformou o PNAE em uma ação política de interesse pessoal, e as aquisições de alimentos da agricultura camponesa não chegou a 1%. A AGRAER ao retornar na mobilização e na preparação dos projetos de venda, os agentes tomaram como medida o estabelecimento de um grupo fixo de agricultores participantes do PNAE.

Em Sete Quedas, o presidente da APH realiza assembleia com associados com objetivo de informar quais são os produtos, a quantidade e os preços pagos por cada alimento. Na reunião é determinada a quantidade e quais alimentos cada sócio ficará responsável em fornecer ao PNAE. Ainda nessa assembleia, os camponeses elaboram uma lista informando os produtos e a quantidade que cada participante irá comercializar no PNAE.

Após concluir o trâmite burocrático da chamada pública do PNAE, em Sete Quedas, a nutricionista faz o cronograma dos dias das entregas e quais são as unidades de ensino que cada agricultor deverá entregar os alimentos. Nas escolas urbanas, as entregas acontecem nas instituições de ensino no dia combinado com a direção escolar. Diferente do que acontece nas escolas urbanas, nas rurais as entregas ocorrem em um ponto informado pela Secretaria de Educação que realiza a distribuição às escolas.

No município de Itaquiraí, a nutricionista faz uma reunião com as duas associações que representam os camponeses para programar os dias de entregas dos produtos nas unidades de ensino. Na associação 8 de Março, a preparação das entregas se inicia na segunda-feira com os agricultores organizando os produtos e levando até às 14h na casa do presidente e, na terça-feira, no período matutino, são feitas as entregas. Para custear as despesas com combustíveis e manutenção do veículo, os agricultores repassam 20% do valor comercializado na chamada para a associação. Todos os gastos são registrados em planilhas e o único associado que não paga a contribuição dos 20% é o motorista. A Associação 24 de Junho, diferentemente da 8 Março, não possui veículo próprio para atender os associados e realizar as entregas do grupo.



PNAE. Já as entregas dos alimentos do grupo de cereais e derivados (pães, bolos, cucas) tinham a programação de serem entregues três vezes na semana.

Diferentemente dos demais municípios, em Iguatemi não há ocorrência de reunião após a conclusão da chamada pública em que a Secretaria de Educação é organizadora, o que acontece no dia de assinatura do contrato é a entrega do cronograma dos locais de entrega e a quantidade de produtos que deverá ser enviado para cada unidade de ensino. A Secretaria de Educação não tem estabelecido diálogo para tratar de assuntos relacionados à operacionalização do programa com os Grupos Formais e Grupos Informais que estão comercializando no PNAE.

Em Mundo Novo, a realização de reuniões após ocorrência da chamada pública era promovida na antiga gestão municipal, pois a atual não realiza encontros com os agricultores para tratar de assuntos relacionados ao PNAE. As entregas das hortaliças nas unidades de ensino ocorrem uma vez na semana e muitos produtores cogitam em deixar de participar do PNAE, porque os custos com transporte e manutenção dos veículos têm diminuído o ganho. Já a entrega das polpas tem um calendário específico, de acordo com a sazonalidade produtiva.

Na Tabela 43 é evidenciada a relação de alimentos contidos nas chamadas públicas e os alimentos que são produzidos nas unidades produtivas e que não estão nas listas de aquisições do PNAE. Em todos os municípios do Cone Sul, a quantidade de alimentos produzido nos sítios é superior à quantidade de alimentos listados nos editais do PNAE. Essa discrepância do que é produzido nos sítios com as listas das aquisições do PNAE poderiam ser minimizadas se houvesse uma extensão rural mais presente no cotidiano dos agricultores, auxiliando no planejamento e na orientação técnica e fazendo a conexão com a profissional de nutrição.

A Lei n.º 11.947/2009 assinala que o profissional responsável pelo PNAE, ao montar os cardápios, deve atentar para inserir alimentos saudáveis e de hábitos regionais. De acordo com Rossetti, Winnie e Silva (2016), os alimentos regionais são caracterizados como sendo aqueles produzidos e consumidos em um determinado local e tendo uma relação estreita com a comunidade.

Tabela 43 – Quantitativos de alimentos listados nas chamadas públicas do programa PNAE municipal e quantitativos de alimentos produzidos pelos camponeses

Municípios	Quantitativo de gêneros alimentícios solicitados nas chamadas publicas	Quantitativo de alimentos produzidos nos sítios	
		Entidade jurídica 1	Entidade jurídica 2
Eldorado	23	-	-
Iguatemi	12	36	20
Itaquirai	19	41	33
Japorã	33	35	30
Mundo Novo	17	38	-
Naviraí	16	42	5
Sete Quedas	12	21	-
Tacuru	22	* 18	

Legenda: Entidade jurídica 1, Entidade jurídica 2 corresponde à quantidade de produtos em cada entidade jurídica. \* Média de produção do Grupo Informal.

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados assinalados na Tabela 42 aferem que as unidades produtivas possuem uma diversidade em produtos, no entanto, as Secretarias de Educação, ao montar as listas de alimentos para efetuar as aquisições pelo PNAE, não têm considerado os alimentos produzidos nos sítios e que são consumidos cotidianamente pelo alunado que frequenta as escolas. A falta de conhecimento dos alimentos produzidos, bem como a sazonalidade produtiva tem acarretado o número inexpressivo de alimentos solicitados.

A falta de conhecimento por parte dos gestores públicos em relacionar a produção local às aquisições do PNAE foi assinalado no estudo de Ramos (2011, np.), relata que “É preciso que os gestores e responsáveis pela compra busquem conhecer mais a realidade da Agricultura Familiar de seus municípios e regiões”. A autora ainda afirma que “[...] muitos responsáveis pelas compras desconhecem a oferta de alimentos sazonal, pouco relaciona a importância disso com os cardápios e estão acostumando as dinâmicas de entregas de mercados”.

Já no estudo de Chaves *et al.* (2009) eles analisaram mais de 3.824 cardápios de merenda escolar de todas as regiões do Brasil, para saber qual era a frequência da inserção dos alimentos regionais na merenda dos alunos do ensino fundamental e médio. Chaves *et al.* (2009) demonstraram que a inclusão de alimentos regionais, ao menos uma vez na semana tem uma média de 38,0% dos cardápios. A pesquisa ainda assinalou que das cinco regiões brasileiras, a Sudeste, Sul e Nordeste são as que mais incluem alimentos regionais na merenda escolar durante a semana e, do lado oposto, estão as regiões Centro-Oeste e Norte, que são as que menos incluem esses alimentos.

Os editais das chamadas públicas ocorridos nos municípios do Cone Sul não têm contemplado toda a diversidade produtiva dos alimentos que são produzidos e consumidos no

dia a dia e que não estão presentes nos cardápios escolares da rede municipal. As frutas nativas do Bioma Cerrado como, por exemplo, a Guavira e o Pequi, entre tantas outras, estão sendo negligenciadas das chamadas públicas do PNAE e, conseqüentemente, dos cardápios escolares.

As reuniões entre a nutricionista e os agricultores não têm uma periodicidade mensal para ocorrer, portanto, quando acontece é para resolver questões excepcionais, como substituir um alimento por outro ou para antecipar a entrega de determinado produto.

#### **4.12 Os circuitos curtos de comercialização e a participação dos Grupos Formais e Informais**

Em relação aos canais de comercialização que as entidades jurídicas têm acessado estão para além do PNAE nos municípios do Cone Sul. A pesquisa identificou ao menos cinco canais de comercialização que os camponeses têm acessado. A diversidade no acesso a esses locais de venda tem proporcionado aos produtores autonomia e uma melhor rentabilidade nas vendas de seus produtos, pois é suprimida a atuação do atravessador.

Em Naviraí, as entidades jurídicas estão tendo a possibilidade de vender os alimentos produzidos em cinco canais de comercialização (Tabela 44). Os principais canais para as organizações desse município são o PNAE e o PAA, em seguida as feiras livres que acontecem duas vezes na semana, no período noturno. Recentemente, foi inaugurado em Naviraí o Mercado Municipal<sup>74</sup>, com 40 boxes que podem ser utilizados pelos produtores na venda de seus produtos, no entanto, a ocupação é de apenas 27 boxes. Já os outros meios, como vendas em domicílio e via atravessadores, são executados por alguns associados e acontece de forma esporádica quando há muita produção. Em Sete Quedas a prefeitura também criou um espaço de vendas para os produtos dos sócios da APH, e é aberto duas vezes na semana. O mercado municipal é chamado pela população local de feira livre, pela predominância de produtos *in natura*.

Já em Mundo Novo, a administração anterior havia construído o mercado do produtor rural onde aconteciam as feiras livres durante a semana e no domingo de manhã. Entretanto, o gestor municipal retirou os agricultores do mercado municipal e as feiras livres têm ocorrido na rua, em espaço aberto, sem nenhuma infraestrutura. E a infraestrutura do mercado municipal está sendo utilizada para alojar uma secretaria municipal.

---

<sup>74</sup> Ver o Trabalho de Cristina Horst Pereira et al “O Mercado Municipal de Naviraí sob a Perspectiva da Análise Estratégica”.

Nos municípios de Eldorado, Japorã e Tacuru os canais de comercialização para os camponeses se mostrou mais restritivo em comparação com as demais municipalidades do Cone Sul, pois a falta de feiras livres tem levados os camponeses a venderem sua produção para os atravessadores. Em Japorã, a prefeitura até criou o espaço da feira livre, com toda infraestrutura, mas as vendas no meio da semana foram baixas e a prefeitura mudou a feira para domingo e o problema persistiu e isso levou o desinteresse dos camponeses em participar da feira.

Tabela 44 – Os canais de comercialização acessados pelas entidades jurídicas do Cone Sul

Municípios	Canais de comercialização				
	Feira livre	Mercado	PAA	Venda domicílio	Atravessador
Eldorado	X				
Iguatemi	X*		X	X	
Itaquiraí	X	X	X	X	
Japorã	–	X	X	X	X
Mundo Novo	X				
Naviraí	X	X	X	X	X
Sete Quedas	X	X	X		
Tacuru			X	X	

Fonte: elaborada pelo autor.

Em relação aos Grupos Formais, em Itaquiraí e Iguatemi os canais de comercialização acessados por eles proporcionam autonomia para vender a produção nos mais diversos espaços, como, por exemplo, feira livre, venda em domicílio, casa do artesão e mercado institucional.

No que concerne as dificuldades que as organizações jurídicas vêm superando para participar no PNAE, perpassa pela pouca infraestrutura adequada que as famílias e suas organizações dispõem para realizar o processamento dos alimentos. O veículo adequado para ser utilizado na logística das entregas é outro item que diversas organizações não dispõem. Em Mundo Novo, os associados da ASPROM apontaram a falta de veículo para fazer as entregas dos alimentos e infraestrutura adequada para processar a produção. Já em Iguatemi, a AFERAL indicou a comunicação e a falta de informação técnicas com sendo gargalos que precisam ser corrigidos. Se a AFERAL apontou a falta de orientação técnica para aprimorar a produção, a associação Colorado relatou a baixa quantidade de produtos que são solicitados nas chamadas do PNAE e, em decorrência disso, as entregas passam a ser pequenas, o que encarece a logística.

No município de Naviraí, a logística foi assinalada pela COOPAJU e AMAJU que são organizações quase que siamesas, uma vez que as mulheres são também cooperadas da COOPAJU. A outra organização, a ANTEP, apontou a falta de conhecimento administrativo para resolver os problemas burocráticos como sendo o principal desafio. Já em Itaquiraí, as

duas organizações jurídicas indicaram a falta do SIM, pois tem atrapalhado a venda de alimentos mais elaborados na merenda escolar e supermercados, e outro gargalo é falta de veículos para realizar os transportes e entregas dos alimentos nas escolas.

Em Tacuru, os agricultores destacaram que a falta de assistência técnica e extensão rural tem sido o principal entrave na evolução produtiva das famílias. Já no município de Japorã, a conservação das estradas tem sido a principal reclamação dos agricultores que estão enfrentando para realizar a distribuição dos alimentos nas escolas municipais.

No entanto, é unânime entre os entrevistados na pesquisa, que a falta de veículo adequado para realizar a logística das entregas é o principal limitador da participação dos Grupos Formais e Grupos Informais no programa, dado que as entregas são programadas nos editais para ocorrerem uma vez na semana e isso acaba sendo oneroso para os participantes. No geral, a maioria dos assentamentos de reforma agrária estão distantes do perímetro urbano e frequentemente as entregas dos alimentos estão programadas para ocorrer em diversas unidades de ensino. A má conservação das estradas vicinais tem ocasionado aumento no custo logístico e manutenção do veículo e, assim, muitos agricultores deixam de comercializar no PNAE.

Já no que corresponde aos preços pagos nos alimentos comercializados no PNAE, a maioria dos Grupos Formal e Informal concordaram que os valores pagos nos alimentos dos grupos de hortaliças, verduras e frutas são atraentes e tem estimulado a ampliação da área de produção. Já os alimentos dos grupos de carnes e derivados (frango) e leite, os preços estão muito abaixo do mercado local. O desnível nos preços pagos pelo mercado institucional mesmo estando abaixo da remuneração do mercado local, ainda assim, o programa garante aos agricultores a seguridade na comercialização dos seus produtos.

Na Tabela 45 foi exposto que a instituição AGRAER é a entidade externa que mais tem “envolvimento” com os Grupos Formais e Grupos Informais participantes do PNAE no Cone Sul. A empresa pública de extensão rural está presente em todos os municípios do Cone Sul, no entanto, o número reduzido de técnicos nos escritórios locais tem limitado a atuação da AGRAER no acompanhamento e na orientação técnica para além dos afazeres burocráticos do qual o escritório toma maior tempo (Tabela 45).

Tabela 45 – Influência externas nas entidades jurídicas participante do PNAE



Instituições	Entidade jurídica nos municípios											
	EL	IG	IT	JA	MN	NA	SQ	TA				
Secretaria de Produção rural	S/In	7	7	0	0	10	7	5	7	7	7	7
Secretaria de Educação/nutricionista	S/In	7	7	7	7	7	5	7	7	10	7	7
AGRAER	S/In	10	10	5	10	0	7	7	7	7	7	10
Sindicato dos trabalhadores rurais	S/In	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
SENAR	S/In	7	7	0	7	10	7	5	0	5	5	7
SEBRAE	S/In	7	7	7	7	0	7	7	7	5	0	5

Legenda: Nenhum 0; Baixo 5; Médio 7; Alto 10. S/In sem informação.

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 45 constatou que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STRs), importante instituição classista para os camponeses, não tem nenhuma participação ou aproximação com os Grupos Formais e Grupos Informais que estão comercializando no PNAE.

Já em relação às ações do SENAR e SEBRAE, com esses Grupos participantes do PNAE, o envolvimento esteve relacionado no assessoramento e na capacitação técnicas dos camponeses e suas organizações. A prefeitura, EEx do PNAE, e a sua participação é vista pelos camponeses apenas na execução da chamada pública e por meio dos profissionais da Secretaria de Educação que elaboram as chamadas públicas.

O mercado institucional tem proporcionado seguridade na comercialização e nos preços praticados na aquisição dos alimentos, dado que a influência que os atravessadores tinham anteriormente ao programa em estabelecer preço no município foi posto em xeque, agora a precificação é realizada de acordo com o preço do mercado local ou pela tabela da CONAB.

O preço pago aos alimentos comprados na chamada pública é elemento de estímulo para aumentar a produção de muitas famílias: “apesar de ser um pouco restrito pelo volume de recurso tem ajudado bem na geração de renda no campo” (ENTREVISTADO 8 A, 2019). O PNAE é muito importante para quem comercializa os alimentos (camponês) e muito significativo e representativo para quem consome (aluno), em razão de valorizar alimentos locais e gerar empregabilidade para seus familiares e alimentos de qualidade nutricional, como assinalado pelo ATER, da prefeitura Sete Quedas: “muitas das crianças atendidas pelo programa estavam em insegurança e agora estão recebendo uma alimentação saudável, pois garantimos ao mesmo uma vez ao dia alimentação que contribui com o seu desenvolvimento” (ENTREVISTADO 4 N, 2019).

As vendas de alimentos da agricultura camponesa no PNAE têm dado às famílias seguridade na comercialização e tem proporcionado a elas a possibilidade de consumir bens e serviços que anteriormente não faziam parte do seu hábito de consumidor, como alguns depoimentos elucidam: “o Programa PNAE tem aumentado o poder aquisitivo e a permanência do agricultor na área rural e diversificação de renda” (ENTREVISTADO 5 A, 2019). “Uma renda a mais e segurança na comercialização dos produtos; a comercialização no PNAE para alguns é um extra a mais, contudo para outros associados é a principal fonte de renda; está sendo o principal canal de venda” (ENTREVISTADO 6 C, 2019).

É perceptível que a comercialização de alimentos da agricultura camponesa no PNAE para as escolas do próprio município vem gerando renda e empregabilidade, como é exposto na fala: “incentiva os agricultores a produzir, pois antes não tinha para quem vender, entretanto os 30% é muito pouco uma vez que a prefeitura continua comprando muita coisa do mercado e muitos dos produtos nem é daqui e de outro local” (ENTREVISTADO 7 C, 2019).

O PNAE propicia que a produção local seja consumida no próprio município, no entanto, algumas prefeituras, como Japorã e Iguatemi tem publicado editais de chamadas públicas com a intenção de comprar alimentos que ultrapassam os 30% dos recursos do FNDE. Contudo, após ocorrerem todos os trâmites burocráticos da chamada pública e assinaturas dos contratos, os pedidos para as entregas dos produtos não são compatíveis com a quantidade descrita no edital da chamada, como aponta o agente da ATER, de Japorã:

O fato é que nos editais está anunciado na chamada uma quantidade de produtos a serem entregues e depois no decorrer do processo a prefeitura solicita a entrega abaixo do que foi pactuado no contrato. Esta prática está se tornando rotineira uma vez que os agricultores não têm o empoderamento da lei para buscar seus direitos e fazer cumprir o contrato e desta maneira a prefeitura faz o que bem quer, faz o tramite burocrático normal, mas não efetiva a rubrica empenhada para estes fins (ENTREVISTADO 5 A, 2019).

Para os camponeses, o PNAE tem sido relevante para a comercialização de alimentos da agricultura camponesa, entretanto, as prefeituras têm adquirido um volume muito aquém do potencial produtivo que é produzido nos assentamentos rurais e nas comunidades indígenas. O poder decisório em adquirir alimentos é dado aos governos municipais, e a Lei mesmo que assinala a obrigatoriedade, não pune aqueles gestores que não cumprem o valor mínimo dos 30% e, ao não cumprir a legislação, os camponeses, agricultores tradicionais, indígenas e quilombolas são os maiores penalizados.

O PNAE é sem dúvidas um programa que “assegura” a comercialização dos alimentos produzidos pelos camponeses na esfera local. Porém, o programa tem apresentado limites em

sua execução, seja de ordem operativa ou burocrática. No âmbito operativo, as secretarias de educação não possuem um calendário específico para realizar as chamadas públicas e um cronograma para realizar as entregas dos alimentos. Em relação ao contexto burocrático, as organizações jurídicas ainda têm dificuldades para preparar os projetos de vendas, emitir as DAP e as certidões negativas, entre outros documentos. As organizações jurídicas são dependentes dos extensionistas da AGRAER para conseguir cumprir essa burocracia.

#### **4.13 A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos municípios do Cone Sul: e o PNAE**

A assistência técnica e extensão rural tem a funcionalidade de capacitar, orientar e assessorar sistema agropecuário de produção. Para a agricultura camponesa, o extensionista é o profissional indispensável que além de prestar assistência técnica nos assentamentos rurais, comunidades indígenas e agricultores tradicionais no desenvolvimento dos sistemas produtivos, ele é o elo que une a EEx aos camponeses que podem comercializar no mercado institucional do PNAE.

Nos municípios do Cone Sul, o serviço de assistência técnica e extensão rural tem apresentado fragilidade na orientação técnica, tanto para os camponeses que estão participando do mercado institucional, quanto para os que ainda não comercializam na merenda escolar. O serviço de orientação técnica não tem acontecido de maneira individualizada no sítio, onde cada agricultor é orientado de acordo com o sistema produtivo que está desenvolvendo. O serviço de extensão rural que vem sendo ofertado nos oito municípios do Cone Sul está sendo executado com visitas esporádicas e orientação coletiva, onde os agricultores constituíram grupos produção e elegeram uma unidade produtiva (sítio) para receber as recomendações técnicas e depois cada agricultor aplica na sua propriedade.

Em 2011, ano de implementação do PNAE, a AGRAER estava auxiliando algumas associações e cooperativas na execução de nove projetos para a entrega de alimentos no PAA nos municípios do Cone Sul. A atuação dos extensionistas no assessoramento as organizações camponesas, nesse período, eram ininterruptas, pois a instituição constituía o conselho de execução do Programa do Território da Cidadania. A aproximação dos extensionistas com os camponeses nesses municípios fizeram com eles auxiliassem as EEx na implementação do PNAE e na divulgação das chamadas públicas. A qualidade e a diversidade dos alimentos produzidos nos assentamentos rurais foram elementos que as equipes técnicas já haviam

mapeado no trabalho de extensão rural anteriormente e os grupos com essas características foram convidados a apresentarem projetos de venda.

Dentre os oito municípios que compõem o Cone Sul, o assentamento Vitória da Fronteira em Tacuru, no momento da implementação do PNAE contava com assistência técnica e extensão rural contratada por meio de convênio com INCRA. A presença da ATER no assentamento orientando a produção e instruindo sobre quais documentos são necessários para comercializar no mercado institucional facilitou a operacionalização do programa como é descrito pelo coordenador “naquele momento foi muito fácil, pois a COAAMS possuía os dados produtivos dos agricultores então foi só fazer os projetos de venda” (ENTREVISTADO 9 A, 2019).

Entretanto, a realidade atual é bem diferente quando o programa foi iniciado em 2011, pois o envolvimento de técnicos da AGRAER em qualquer etapa de execução do programa na rede municipal de ensino nos oito municípios do Cone Sul não ultrapassa a 37,5%. E nos municípios onde há atuação de técnicos da AGRAER no PNAE, a ação está restrita à elaboração dos projetos de vendas e na emissão ou renovação da DAP. A participação mais efetiva dos técnicos da AGRAER no PNAE tem ocorrido em Naviraí, Sete Quedas e Tacuru. Nessas localidades foram designados extensionistas responsáveis para auxiliar na preparação dos projetos e no pós-vendas com ajuda na emissão de notas fiscais para encaminhar as prefeituras e receberam pelas entregas.

A AGRAER possui escritórios para o atendimento do público em 77 municípios do Mato do Grosso do Sul. No entanto, é perceptível na fala dos camponeses e das nutricionistas o limitado envolvimento dos técnicos da AGRAER no PNAE. O acompanhamento da extensão rural aos agricultores tem sido insuficiente, e muitos deles não têm a expertise técnica para programar o cultivo de maneira escalonada e garantir a produção constante o ano todo para cumprir os pedidos de entregas no programa, feiras livres, entre outros locais.

Contudo há suas peculiaridades, pois em cada município do Cone Sul, a atuação da ATER se difunde de maneira diferente, embora em algumas cidades a AGRAER seja mais atuante no desenvolvimento de projetos em conjuntos com as secretarias de educação e agricultura, em outras é totalmente ausente na articulação como os grupos produtivos e na participação em conselhos municipais como CAE e CMDR.

O papel da ATER é fornecer a orientação técnica aos camponeses e auxiliar as entidades executoras na divulgação das chamadas públicas e apoiar as organizações na elaboração dos projetos de vendas e nos tramites burocráticos pós-vendas, pois parte dos dirigentes das organizações jurídica não possuem grau de instrução e conhecimento para cumprir todos os

ritos de comercialização com órgãos públicos. Já a EEx, seu ofício é preparar a lista de aquisições de alimentos, lançar as chamadas públicas, gerenciar os trâmites burocráticos, receber os alimentos adquiridos e, por fim, prestar conta do uso dos recursos públicos utilizados. A atribuição dos agricultores é participar na elaboração das listas de alimentos junto com os extensionistas, pois são eles que conhece a produção local e participar das chamadas públicas com apresentação dos projetos de vendas.

O mercado institucional demanda dos agricultores uma produção escalonada, de modo que os cultivos devem ser cultivados para atender a demanda das entregas solicitadas pela periodicidade do mercado institucional. O conhecimento técnico tem a capacidade de auxiliar na tomada de decisões do que e quando plantar, e de construir alternativas sustentáveis para contornar possíveis eventos climáticos. A assistência técnica tem o objetivo de assessorar os agricultores no manejo dos cultivos para minimizar possíveis perdas acometidas por ataque de pragas ou ocorrência de doenças que possam destruir as plantações e, por esse motivo, deixar de cumprir sua obrigação de entregas dos alimentos na merenda escolar.

No Cone Sul é comum os gestores públicos afirmarem que não compram mais alimentos da agricultura camponesa porque a produção que há é de produtos *in natura* e por isso não conseguem atingir o percentual dos 30% em aquisição. A entidade conhecedora dos sistemas produtivos em cada município é o órgão de extensão rural e o seu distanciamento em relação às demais instituições na municipalidade acaba enfraquecendo ou até mesmo, daqui alguns anos, levando à extinção da política pública no âmbito municipal.

#### **4.14 A escolha dos alimentos, a preparação de cardápios e atuação das nutricionistas**

O consumo de alimentos ultraprocessados tem-se massificado na dieta alimentar das pessoas, e diversos estudos vem demonstrados que a má alimentação pode ser a causa para o desenvolvimento de doenças cardiovasculares e até mesmo a diabetes. A segurança alimentar e nutricional é um dos pilares do PNAE e por meio dessa política pública, o estado brasileiro tem conseguido garantir e universalizar uma alimentação nutritiva a milhões de crianças e adolescentes, ao menos uma vez ao dia. No Cone Sul, o PNAE tem se mostrado uma política pública indispensável na promoção da segurança alimentar e nutricional, bem como na criação de bons hábitos alimentares entre as crianças e adolescentes.

A aquisição de alimentos para a merenda escolar de camponeses tem garantido alimentos frescos e da boa qualidade nutricional, e ainda oferece aos alunos uma alimentação

rica em variedades de produtos. Essa prática é percebida em Naviraí, pois segundo a nutricionista, “o PNAE no município garante que no período em que o aluno esteja na unidade escolar tenha acesso a uma alimentação segura, de qualidade, com alimentos básicos é saudável” (ENTREVISTADO 10 N, 2019).

O fornecimento da merenda escolar é relevante para muitas crianças e adolescentes, em especial de famílias humildes, pelo fato de obter na escola uma alimentação escolar nutritiva e saudável, uma vez que, em muitos casos, é a única refeição do dia que a criança terá. Em Japorã, a nutricionista apontou melhorias na variedade de produtos após a aquisição de alimentos no mercado local, em especial, para as escolas localizadas na aldeia:

Acredito que sem o programa não teríamos as variedades de produtos que se tem hoje na merenda escolar. Talvez se não tivéssemos essa obrigatoriedade seria pior na merenda escolar dos indígenas, pois antigamente servia batata doce no café da manhã. E hoje há o respeito a cultura alimentar nas escolas indígenas. A salada não é muito atrativa para os indígenas. Na chegada na escola tem um café da manhã com pão, bolacha e cuca. Nas escolas indígenas temos problemas na preparação com as merendeiras (ENTREVISTADO 4 N, 2019).

O PNAE tem a finalidade de fornecer aos alunos uma alimentação saudável e ao mesmo tempo promover a educação alimentar e nutricional com a inserção de alimentos *in natura*, sobretudo, frutas e hortaliças pelo menos três vezes na semana. A educação alimentar é ir além do ato de comer a comida, a educação alimentar é se alimentar com alimentos nutritivos e que auxiliam no desenvolvimento psicossocial e cognitivo das crianças e adolescentes. No entanto, os profissionais da nutrição no Cone Sul não demonstraram a metodologia que estão utilizando para trabalhar a temática da educação alimentar com os alunos, e se esse tema tem a participação ou envolvimento de outras disciplinas nessa ação, haja vista que o debate da alimentação é assunto interdisciplinar. Nesses municípios, o que foi possível compreender é que as nutricionistas têm feito testes de aceitabilidade com os alunos no início de cada ano letivo para a inclusão de novos alimentos para a merenda escolar. Em Itaquiraí, a nutricionista apontou que “para implantar uma preparação diferente no cardápio, é realizado o preparo na unidade escolar para verificar a aceitabilidades dos alunos e assim, fazendo as adaptações” (ENTREVISTADO 11 N, 2019).

Para a construção dos cardápios da merenda escolar, os alimentos devem ser ricos em nutrientes para auxiliar no desenvolvimento psicossocial, e ter a aceitabilidade entre os alunos. Nos municípios do Cone Sul, na preparação dos cardápios, as nutricionistas têm seguido as recomendações técnicas que preconiza a legislação que é a inserção de no mínimo três porções

de frutas e hortaliças na semana. Somando a isso ao planejar os cardápios, a sugestão do FNDE é que haja a valorização dos hábitos alimentares do local, e desse modo, o profissional da nutrição deve conhecer a tradição alimentar, o potencial produtivo e a sazonalidade produtiva dos alimentos na região. O desconhecimento dos sistemas produtivos locais tem levado os profissionais da nutrição a confeccionar cardápios de merenda escolar em desacordo com o hábito alimentar local.

No Cone Sul, as nutricionistas não têm a prática de fazer reuniões com os Grupos Formais ou Grupos Informais que comercializam no PNAE. Após concluir o processo burocrático que envolve a assinatura do contrato, a nutricionista entrega para as organizações jurídicas e agricultores o cronograma das entregas dos alimentos e qualquer imprevisto que viesse a acontecer nas entregas dos alimentos, a nutricionista aciona o responsável da entidade jurídica para relatar o problema e estabelecer a solução. A pesquisa constatou que a aproximação das nutricionistas com os camponeses que entregam no PNAE tem acontecido em Naviraí, Sete Quedas e Japorã. Nesses três municípios, as nutricionistas buscam estabelecer diálogo por meio de aplicativo de conversa ou em momento que os camponeses estavam entregando os alimentos. Em Itaquiraí, a nutricionista iniciou visitas nos sítios dos participantes do PNAE com objetivo de mapear a potencialidade produtiva que ainda não está sendo adquirida.

Percebeu-se também que as nutricionistas do Cone Sul não têm a prática de realizar reuniões com extensionistas, sejam da AGRAER ou das secretarias municipais de agricultura, além dos encontros pontuais que são feitos a cada semestre para listar os alimentos que irão compor as chamadas públicas.

O nutricionista é o articulador operativo do PNAE no município, é ele que prepara os cardápios e estrutura a lista de quais alimentos que serão adquiridos da agricultura camponesa nas chamadas públicas do PNAE. Nos municípios do Cone Sul, a atuação do profissional da nutrição na operacionalização do PNAE ocorreu de modo distinto, pois em alguns lugares o envolvimento foi mais próximo com os grupos participantes e, em outras localidades, o contato foi somente esporádico para resolver situações pontuais.

O Quadro 11 demonstrou que os nutricionistas têm participado em diferentes etapas na execução do PNAE nos municípios do Cone Sul. Foi constatado que a elaboração dos cardápios em todos os municípios do Cone Sul tem sido executada como tarefa única e exclusiva do nutricionista.

Em Eldorado e Tacuru, a participação da nutricionista está somente em duas etapas, na preparação da lista de produtos para chamada pública e a elaboração dos cardápios. Em

Iguatemi, Naviraí e Sete Quedas das oito etapas de operacionalização do PNAE, a nutricionista participou em quatro delas e em duas etapas assumiu sozinha o trabalho. No município de Itaquiraí a participação direta da nutricionista liderando o trabalho tem acontecido em cinco etapas de execução do PNAE, além disso, conta com a presença na operacionalização do CAE, camponeses e das merendeiras. Já em Japorã e Mundo Novo, a participação das nutricionistas acontecem em duas etapas apenas: elaboração do cardápio e preparação da lista de produtos para chamada pública.

Foi constatado que a execução do PNAE, ainda que seja realizado sob a diretrizes da modalidade de chamada pública, o mercado institucional precisa cumprir as normativas de uso de recursos públicos e, por esse motivo, em todos os municípios do Cone Sul foi percebido a presença massiva em diversas etapas de operacionalização do PNAE do Departamento de Financia e Contratos.



Quadro 11 – A percepção dos nutricionistas na atuação e dos demais envolvidos na operacionalização do PNAE em âmbito municipal

Etapa de operacionalização	Nomes dos municípios							
	Eldorado	Iguatemi	Itaquiraí	Japorã	Mundo Novo	Naviraí	Sete Quedas	Tacuru
1. Elaboração do cardápio	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista	Nutricionista
2. Preparação da lista de produtos para chamada pública	Nutricionista	Nutricionista Camponeses AGRAER	Nutricionista SMED Departamento de Finanças	Nutricionista SMED Departamento de Finanças	Nutricionista Merendeira CAE SAG AGRAER Departamento de Finanças	Nutricionista Camponeses AGRAER	Nutricionista SAG AGRAER	Nutricionista Merendeira
3. Elaboração da chamada pública	Departamento de Finanças	SMED Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	SMED Departamento de Finanças	SMED Departamento de Finanças	Nutricionista SMED AGRAER	Nutricionista SMED SAG Departamento de Finanças	SMED Departamento de Finanças
4. Divulgação da chamada pública	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	SMED Departamento de Finanças	SAG Departamento de Finanças	SAG AGRAER	Departamento de Finanças	AGRAER Departamento de Finanças	SMED AGRAER
5. Julgamento da chamada pública	Departamento de Finanças	Nutricionista SMED Departamento de Finanças	Nutricionista SMED CAE Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	AGRAER	Nutricionista AGRAER Departamento de Finanças
6. Elaboração do contrato	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	Departamento de Finanças	SMED AGRAER Departamento de Finanças
7. Transporte e recebimento dos alimentos	Merendeira	SMED Merendeira Camponeses Departamento de Finanças	Nutricionista SMED Merendeira Camponeses	Merendeira SMED	Camponeses	SMED Merendeira Camponeses	Merendeira Camponeses	SMED Camponeses
8. Acompanhamento do cronograma de entrega dos produtos	Nutricionista Merendeira	Nutricionista	Nutricionista SMED Merendeira	SMED	Merendeira	Nutricionista	Nutricionista Merendeira CAE	SMED

Legenda: Nutricionista; Secretaria Municipal de Educação; Merendeira; Conselho de Alimentação Escolar; Secretaria de Agricultura; Camponeses; AGRAER; Departamento de Finanças. Fonte: elaborado pelo autor

Do ponto vista de participação, a prefeitura de Eldorado é a entidade executora que menos congrega outras entidades ou órgãos para colaborar na operacionalização do PNAE. E, dentre os oitos municípios que compõem o Cone Sul, Eldorado é a única prefeitura que nunca realizou aquisições de alimentos de Grupos Formais da agricultura camponesa.

De acordo com as nutricionistas, a participação dos camponeses no PNAE acontece somente em duas fases, com mais efetividade na elaboração da lista de alimentos e no transporte. Já a presença de extensionistas também é pontual, participando na divulgação da chamada e na preparação das listas de alimentos. A participação de membros do CAE em etapas de execução do PNAE foi mencionada somente em Mundo Novo e Itaquiraí.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a participação da agricultura camponesa no Programa Nacional de Alimentação Escolar na rede municipal de ensino nos municípios do Cone Sul, compreendeu-se que a implementação e execução do PNAE tem apresentado algumas semelhanças em aspectos que vão desde a periodicidade na realização de chamadas, ocorrência de reuniões para a preparação das listas de aquisições de alimentos, apresentação de projetos de vendas em Grupos Formal e Informal, entre outras questões.

No Mato Grosso do Sul foi verificado que no primeiro ano de implementação do PNAE, 37 prefeituras não lançaram editais de chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura camponesa e, dentre elas, estavam as prefeituras de Mundo Novo, Tacuru e Sete Quedas. Nesse período, apenas 11 prefeituras no estado realizaram aquisições de alimentos da agricultura camponesa acima de 30% e Eldorado estava entre os municípios que atingiu esse índice. Já no último ano dos dados disponíveis no portal do FNDE, o número de prefeituras que não realizaram chamadas públicas para esse fim foram de oito EEx (Água Clara, Alcínópolis, Corguinho, Pedro Gomes, Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Selvíria e Sete Quedas). O quantitativo de entidades que realizaram chamadas públicas e fizeram aquisições acima dos 30% totalizou 27 prefeituras.

Com relação aos municípios do Cone Sul, objeto da pesquisa, no conjunto, os índices de aquisições de alimentos da agricultura camponesa apresentaram variações extremas, que foram de 0% a 79,91% no uso de recursos do FNDE entre 2011 e 2017. No primeiro ano de vigência da Lei, três EEx (Mundo Novo, Sete Quedas e Tacuru) não fizeram nenhuma aquisição de alimentos da agricultura camponesa e quatro prefeituras (Iguatemi, Itaquiraí, Japorã e Naviraí) realizaram compras abaixo de 30% e apenas uma prefeitura (Eldorado) cumpriu a legislação e realizou aquisições acima de 30% dos recursos do FNDE. Em 2014, foi constatado que as compras de produtos oriundos da agricultura camponesa nos municípios do Cone Sul apresentaram a “melhor” média anual de 36%.

Entre 2011 e 2017, dentre os oitos municípios, Naviraí é o que mais tem realizado aquisições de alimentos da agricultura camponesa, com a média anual de 48%. Já a cidade que apresenta o pior índice é Sete Quedas que, de acordo com o painel de prestação de contas, totaliza uma média zero. O fato que no trabalho de campo foi evidenciado é que o município tem realizado chamadas públicas e aquisições da agricultura camponesa que superam os 30% que a Lei n.º 11.947/2009 orienta cumprir.

A participação dos camponeses na comercialização de alimentos no PNAE em 80% dos municípios do Cone Sul se dá pela modalidade Grupo Formal e a apresentação de projetos de venda ocorre 20% na modalidade Grupo Informal. No Cone Sul, Naviraí é o único município que, no ínterim de 2011 a 2017, tem adotado a modalidade de Grupo Formal para aquisições de alimentos.

A pesquisa constatou que a comercialização de alimentos no PNAE, em alguns locais, têm sido quase que exclusividade de determinados Grupos Formais e Informais. A entrada de “novos camponeses” no PNAE na rede municipal de ensino foi verificada somente em Eldorado e Mundo Novo. Ainda se notou que as comunidades indígenas têm sido excluídas da venda de alimentos para o PNAE em todas as cidades estudadas, inclusive em Japorã, onde mais de 200 indígenas possuem DAP físicas e nenhum deles, até o momento, tem participado do Programa.

A falta da DAP ao PRONAF é mencionada como motivo central para a não aquisição de alimentos das comunidades indígenas. É evidente que a ausência da DAP física também tem sido a causa para a exclusão de centenas de milhares de camponeses, de quilombolas, agricultores tradicionais, ribeirinhos e indígenas em todo o Brasil, o que significa que a posse desse documento também não garante a presença na comercialização no PNAE. Ficou perceptível que o interesse político do governo municipal é indispensável na operacionalização do PNAE, em virtude de ser o Executivo Municipal que irá dispor de infraestrutura e pessoal para executar e acompanhar o PNAE.

A divulgação dos editais da chamada pública tem ficado restrita no Cone Sul apenas aos grupos que estavam participando em anos anteriores e, normalmente, a AGRAER que realiza a comunicação para os agricultores. A publicização na página da prefeitura do chamamento público para participar do processo não tem acontecido e, em muitos casos, não é possível nem encontrar as chamadas públicas no site da prefeitura no portal de transparência. A média de ocorrência das chamadas públicas tem uma periodicidade de uma a duas chamadas por ano. As prefeituras de Naviraí e Sete Quedas, entre 2011 e 2017, já realizaram mais de uma chamada por ano e, em 2017, Naviraí organizou até três chamadas.

Na identificação dos produtos listados nos editais, no período de 2011 a 2017, os alimentos do grupo de verduras, hortaliças e de frutas estiveram presentes na intenção de serem adquiridos pelo PNAE nas oito EEx e a média do grupo de verduras, hortaliças totalizou 57% e 21% foi do grupo de frutas. Nos municípios do Cone Sul, 77% dos produtos solicitados nos editais são de alimentos *in natura* e grupo de verduras, hortaliças ocupam a primeira posição na intenção de compra. A importância desse grupo é tão relevante para a composição da merenda escolar que, em Sete Quedas, o interesse na compra desse item representou 66% dos

recursos do FNDE. O segundo grupo de alimentos na lista de aquisições na rede municipal de ensino é de produtos pertencentes ao grupo de frutas e a média de intenção foi de 21%. As frutas foram requeridas mais em Itaquiraí e, em menor quantidade, em Iguatemi. O terceiro grupo de produtos solicitados é de alimentos açucarados (méis). Dentre os oitos municípios, Iguatemi é o que mais teve a intenção de adquirir esse tipo de alimento. Já Eldorado é a única municipalidade que não teve a intenção de fazer aquisições de produtos açucarados entre 2011 e 2017. Os alimentos pertencentes do grupo de cereais ocuparam a quarta posição e dois municípios no mesmo período não listaram nas chamadas públicas o interesse em comprar produtos dessa classe.

Os produtos como leite pasteurizado e queijo pertencem ao grupo leite e derivados ocuparam a quinta posição na lista de alimentos pretendidos para a merenda escolar. O grupo de alimentos pescados estavam presentes na lista de intenção das prefeituras de Eldorado, Japorã e Mundo Novo e de acordo com os nutricionistas o valor do produto tem sido a causa da baixa procura. A sétima posição é do grupo de miscelâneas, que compõe os temperos e foi solicitada em editais de cinco prefeituras. A proteína animal de carne de frango semi caipira é o item de intenção de aquisição no PNAE de Naviraí e Iguatemi, pois nessas duas cidades há legislação municipal para a criação e processamento de aves em pequena agroindústria doméstica. A nona posição é ocupada pelo grupo de leguminosas, sendo item de intenção de compra em seis municípios. E a décima e última posição é ocupada pelo produto ovo, que é comercializado somente em Eldorado, Iguatemi e Tacuru.

A biodiversidade na produção de gêneros alimentícios é uma das qualidades que a agricultura camponesa tem evidenciado em todos os municípios do Cone Sul. No entanto, a ausência de legislação específica para o funcionamento da pequena agroindústria doméstica tem acarretado a baixa oferta de produtos semiprocessados e que poderiam agregar mais valor para as famílias, a exemplo, é a produção de leite que está presente em todos os municípios.

No Cone Sul, os produtos miniprocessados inseridos na comercialização do PNAE são os panificados, temperos, doces, polpa de frutas e a carne de frango semicaipira. O primeiro gênero alimentício tem sido vendido na rede municipal de ensino em Naviraí, Iguatemi, Japorã, Sete Quedas e Tacuru. Já o segundo item é comercializado em Naviraí e Iguatemi. A produção de lácteos é difundida em todas as cidades do Cone Sul, contudo, a venda para o PNAE é realizada somente em Sete Quedas, onde os agricultores fazem o processamento em um laticínio particular e pagam os custos de pasteurização. Em Mundo Novo, até 2014, a Cooperativa de Produtores de Leite de Mundo Novo (ASPROLEITE) participava da comercialização de

produtos lácteos nas chamadas do PNAE nessa cidade e em mais duas e, no momento, está desativada.

Já em relação aos alimentos processados por organizações camponesas e comercializados no Cone Sul e que possuem selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF) são produzidos pela Cooperativa dos Piscicultores de Mundo Novo (COOPISC), que tem participado das chamadas do PNAE vendendo filé de tilápia para mais dois municípios além de Mundo Novo, onde está localizada a sede da cooperativa.

Com relação a valorização de alimentos regionais e, principalmente, de frutíferas nativas como pequi, bocaiuva e guavira que são consumidas pela população local, no Cone Sul, não ocorreu seu reconhecimento ainda enquanto alimento, pois não foi observada a solicitação das frutíferas em nenhum dos editais das chamadas públicas nos municípios estudados.

Nas cidades do Cone Sul, a execução do PNAE é majoritariamente operacionalizada pelas Secretarias de Educação, pois os demais órgãos presentes no município têm o envolvimento em “serviços de apoio” em ações pontuais como: divulgação das chamadas públicas e ajuda em assuntos jurídicos e burocráticos. Foram notadas as presenças de entidades como CAE e AGRAER. O CAE tem auxiliado no acompanhamento do programa, porém a sua participação está condicionada apenas a reuniões convocadas pela Secretaria para aprovar a prestação de contas e não para ser um interlocutor do que precisa melhorar.

A AGRAER na atual conjuntura, por falta de infraestrutura, no Cone Sul tem se limitado a atender os camponeses que vão aos escritórios. Dos oito municípios, a presença de técnicos de ATER fazendo parte como conselheiros no CAE foi constatada somente em Tacuru. A ausência desse profissional que tem ligação direta com os camponeses em espaço de concertação social como CAE, acaba enfraquecendo a defesa e a capacidade que os agricultores têm em ser fornecedores de alimentos frescos e saudáveis para a merenda escolar.

Na identificação de alimentos que poderiam ampliar a lista de produtos das chamadas públicas, foi identificado que em todos os municípios do Cone Sul a quantidade de alimentos produzidos pelos camponeses é superior ao número de alimentos listados nas chamadas públicas da rede municipal de ensino, dado que a média é de 28 novos gêneros alimentícios que são produzidos e não estão presentes nas chamadas do PNAE. Os “novos alimentos” que poderiam ser acrescentados, em sua maioria, são *in natura* e pertencem aos grupos de alimentos de verduras, hortaliças, frutas, leite, leguminosas e carnes.

No que tange aos aspectos que facilitaram a implementação do programa e a aquisição de alimentos da agricultura camponesa para o PNAE está o quantitativo de agricultores aptos a participarem das chamadas e de suas entidades jurídicas possuidoras de DAP em todos os

municípios do Cone Sul. De acordo com a SEAD (2018), O Cone Sul em conjunto, possuem cerca de 5.767 DAP físicas e 27 entidades com DAP jurídicas. Entretanto, Itaquiraí concentra a maior quantidade de DAP físicas e de entidades jurídicas, pois ao todo são 10, sendo uma cooperativa e nove associações. Naviraí possui quatro entidades jurídicas, sendo duas cooperativas e duas associações. Já Japorã, Iguatemi, Mundo Novo e Tacuru, cada uma conta com três organizações jurídicas constituídas em associações. O município de Sete Quedas tem apenas uma entidade jurídica e em Eldorado não há nenhuma entidade com DAP jurídica.

A pesquisa evidenciou que a constituição de organizações com DAP jurídica nos respectivos municípios, não representa, necessariamente, que as entidades jurídicas vão apresentar os projetos de vendas como Grupo Formal. Em Sete Quedas, os projetos de comercialização para o PNAE são apresentados de modo individual, e Grupo Formal quando a exibição do projeto é de exclusividade apenas de entidade jurídica.

Naviraí é o único município dentre os oito em que as entidades jurídicas têm apresentado os projetos de vendas como Grupo Formal desde a implementação do Programa. Em Iguatemi, a apresentação de projeto de venda como organização jurídica acontece apenas para dois produtos: panificados e a carne de frango caipira, e os demais produtos cada agricultor que é responsável em apresentar o projeto de venda. Nos outros municípios, a apresentação dos projetos de venda ocorre intercalada entre os grupos, por exemplo, em Iguatemi as entidades jurídicas apresentam a comercialização de panificados e carne de frango em Grupo Formal e os outros alimentos *in natura* o projeto de venda acontece de maneira individual. Em relação aos obstáculos que precisam ser superados pelos camponeses e que são apontados pelas nutricionistas estão a regularidade no fornecimento e a maior diversidade produtiva de alimentos.

Nos municípios do Cone Sul foi observado que os agentes de ATER têm se envolvido somente com a escrita dos projetos de vendas para o PNAE e estão totalmente ausentes na articulação produtiva, e no assessoramento técnico com as organizações camponesas. A falta de legislação de cunho municipal para verificar o cumprimento das exigências sanitárias e de qualidade tem limitado o fornecimento de alimentos mais elaborados pela agroindústria familiar ao PNAE. Outros entraves assinalados foram a falta de um cronograma de periodicidade de entregas e o estabelecimento de um único local para entregar dos alimentos que ajudaria na redução de custos com a logística. Este último tem onerado a logística de distribuição e, conseqüentemente, a participação das organizações, pois o custo de entrega em relação ao volume de alimentos a ser entregue inviabiliza todo o processo.

Ademais, foi verificado que nos municípios estudados não há um critério de “julgamento dos projetos de vendas” nas chamadas públicas da rede municipal de ensino, o que ficou nítido é que há uma negociação prévia entre os Grupos Formais ou Informais que participam do PNAE, e são eles que estabelecem a quantidade e quais são os produtos que a entidade vai apresentar no projeto de venda na chamada pública. Esse arranjo dado entre os participantes acaba determinando quem são os grupos e agricultores que vão participar do PNAE e, por consequência, inibem as possibilidades de participação de novos grupos de agricultores, como tem acontecido em Tacuru e Japorã. No primeiro município, a ATER intermedia quem serão os partícipes e o que cada agricultor irá vender e, no segundo, a secretaria de agricultura faz a mediação dos participantes, pois aquilo que seria “público” tem sido mediado por agentes externos.

A Lei n.º 11.947/2009 deu características de virtualidades para os camponeses, com a oportunidade de comercializar seus produtos para a merenda escolar. Ao estabelecer na Lei a prioridade na aquisição de alimentos da agricultura camponesa, o Estado determinou por meio de uma política pública um instrumento que pode assegurar o desenvolvimento local com valorização dos sistemas produtivos locais, de hábitos alimentares e está garantindo um alimento de qualidade nutricional para o alunado da educação básica do Brasil.

No Cone Sul, o PNAE tem se configurado em um excelente canal de comercialização para a agricultura camponesa, ainda que apresente limitações e empecilhos em sua operacionalização, pois em muitos municípios pesquisados, a execução do Programa é quase que majoritariamente feita pela Secretaria de Educação. É preciso que os camponeses busquem a fazer-se presentes como conselheiros em espaços de concertação social como o CAE e CMDR, com interesse em colaborar na resolução de possíveis dificuldades e assessorar as entidades executoras a adquirirem o máximo de recursos disponibilizados pelo FNDE em alimentos da agricultura local.

Ficou demonstrado que a política pública do mercado institucional do PNAE, sobretudo após 2011 teve crescimento significativo na aquisição de alimentos da agricultura camponesa, contudo apesar disso, a forma como os municípios e as entidades executoras têm realizado as compras não tem contribuído para fomentar a comercialização que ainda é insignificante se for considerado o potencial da política em âmbito municipal. É pequeno o número de municípios que adquirem acima 30% da agricultura camponesa de modo contínuo, sem oscilar de ano após ano. A verdade é que deveria ser 30% o mínimo por município, mas não é isso que ocorre.

É preciso continuar as pesquisas para entender o porquê os municípios parecem boicotar a possibilidade dos pequenos agricultores, assentados, indígenas, quilombolas entre outros de



participarem do circuito curto de comercialização possibilitando com a promulgação da Lei n.º 11.947/2009 do mercado institucional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos Além dos Limites. **Revista Estudos Avançados**, 15 (43), p. 121-140, 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo. Não se engane: a variedade das prateleiras de supermercado é pura monotonia . **UOL**, São Paulo, 9 out. 2020. Disponível em:<https://tab.uol.com.br/colunas/ricardo-abramovay/2020/10/09/a-ameacadora-monotonia-por-tras-do-brilho-das-prateleiras.htm?>. Acesso em: 16 dez.2020.

ABRASCO. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. **Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde: Parte 1 – Agrotóxicos, Segurança Alimentar e Saúde**. Rio de Janeiro, abril de 2012a, 98p.

ABRASCO. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. **Um alerta sobre os impactos dos Agrotóxicos na Saúde: Parte 2 - Agrotóxicos, saúde, ambiente e sustentabilidade**. Rio de Janeiro, junho de 2012b, 135p.

ABREU, Mariza. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, p. 21-32, 1995.

ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: a SUDECO no "Espaço Mato-Grossense"**. Contexto, propósitos e contradições. 2001.323f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ABREU, Kate Dayana Rodrigues de. **Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas**. 2014.183f. Dissertação (Dissertação em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. PROCERA versus PRONAF: vejo o futuro repetir o passado. **Revista Geografia**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 83-87, jan./jun. 2000.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Identidade, Distinção e Territorialização: O Processo de (Re)Criação Camponesa no Mato Grosso do Sul**. 2003.391f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista – UNESP, Curso de Pós-Graduação em Geografia, Presidente Prudente, 2003.

ALMEIDA, Rosimeire Aparecida de; KUDLAVICZ, Mieceslau. A potencialidade da pequena unidade de produção em Mato Grosso do Sul: os censos agropecuários 1995/96 e 2006 em debate. In: FAISTING, André Luiz; FARIAS, Marisa de Fatima Lomba de (Org.). **Direitos Humanos, Diversidade e Movimentos Sociais: um diálogo necessário**. Dourados: Ed.UFGD, 2011.p. 45 – 66.

ALTIERI, Miguel A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v13, n 16, p. 22-32, jan-jun. 2010.

ANDRIOLI, Antonio Inácio; FUCHS, Richard. **Transgênicos: As sementes do Mal – a silenciosa contaminação de solos e alimentos**. 2ed. São Paulo: Expressão popular. 2012.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira Ciências Sociais**, 31, p. 44-56. 1996.

AZEVEDO, Fernando Antonio. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 145p.

BACCARIN, José Giacomo *et al.* Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista RESR**, Piracicaba, v. 55, n. 01, p. 103-122, jan./mar. 2017

BATISTA, Luiz Carlos. **Brasiguaios na Fronteira: Caminhos e lutas por liberdade e pela resistência camponesa**. Campo Grande: Ed.UFMS, 2013.

BENITES, Eliel. **A Busca do Teko Araguyje (jeito sagrado de ser) nas retomadas territoriais Guarani e Kaiowá**. 2021. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo, SP: Editora Paz e Terra, 2007. 173 p.

BOMBARDI, Larissa Mies. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. **Revista NERA**. Presidente Prudente, Boletim Dataluta, p. 1-21, set, 2011.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Agrotóxicos e agronegócio: arcaico e moderno se fundem no campo brasileiro**. 2012. p. 1-13.

BORGES, Maria Celma; KUDLAVICZ, Mieceslau. História e Vida da CPT em Mato Grosso do Sul: Contribuição na luta pela terra e para nela permanecer. In: ALMEIDA, Rosemeire Aparecida (Org.). **A questão Agraria em Mato Grosso do Sul: Uma visão Multidisciplinar**. Campo Grande: Ed.UFMS, 2008. p.81-112.

BRAND, A. "Quando chegou esses que são nossos contrários"- A ocupação espacial e o processo de confinamento dos Kaiowá/Guarani no Mato Grosso do Sul. **Revista Multitemas**. Campo Grande, v,12, p.21-51, nov.1998.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.946**, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**/Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. **Decreto n.º 4.873**, de 11 de novembro de 2003. Institui a o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica “Luz para todos”. Brasília, DF:

Presidência da República, 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4873.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 6.672**, de 2 de dezembro de 2008. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008.

BRASIL. **Decreto n.º 7.272**, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 7.352**, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 7.535**, de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - "Água Para Todos". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7535-26-julho-2011-611105-norma-actualizada-pe.html>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 7.775**, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o artigo 19 da Lei n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 7.794**, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 8.293**, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto n.º 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 8.387**, de 30 de dezembro de 2014. Altera o Decreto n.º 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "Luz Para Todos". Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 8.736**, de 3 de maio de 2016. Institui o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 8.780**, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Revogado pelo Decreto n.º 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 9.784**, de 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 10.252**, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.106**, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452**, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943.

BRASIL. **Lei n.º 6.126**, de 6 de novembro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974.

BRASIL. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei n.º 8.913**, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. **Lei n.º 10.420**, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 10.696**, de 2 de julho de 2003b. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Lei n.º 10.831**, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 250, p. 8, 24 dez. 2003.

BRASIL. **Lei n.º 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei n.º 11.092**, de 12 de janeiro de 2005. Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005, altera a Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei n.º 11.097**, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei n.º 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei n.º 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei n.º 11.578**, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 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; altera as Leis n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 12.188**, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei n.º 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as

Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei n.º 12.982**, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei n.º 13.982**, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio. Índios no Brasil. Brasília, DF: FUNAI, 2018. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio. Índios no Brasil. Brasília, DF: FUNAI, 2019. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 4 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n.º 26**, de 17 junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2003. 182 p. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-Mensagempag52.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações sobre Projetos de Infraestrutura nos Territórios Rurais – 2010**. Brasília: fevereiro de 2010.

BRASIL. MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sistemas de informações territoriais. Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 16, out, 2018.

BRASIL. MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: NEAD/MDA, 2005, p.32 (Série Documentos SDT: número 01).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PROINF 2016**. Chamada Especial para juventude rural ação orçamentária de apoio a infraestrutura e serviços em territórios rurais. Brasília, DF. 3 maio 2016. 21 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS). Brasília: SDT/MDA, junho de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Bibliotecas Rurais Arca das Letras**: manual. Brasília, DF: MDA/Secretaria de Reordenamento Agrário, 2013. 52 p.

BRASIL. Secretaria de Agricultura Familiar. **Agricultura Familiar e Cooperativismo**. Brasília, DF: SEAF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar>. Acesso em: 4 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Extrato DAP**. Brasília, DF: SEAD, 2018. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 4 jul. 2018.

BUTTO, Andrea. Políticas para as mulheres rurais: Autonomia e cidadania. In: BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (Org.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.p. 11-36.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do rio bonito**: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 4. ed. São Paulo, SP: Duas Cidades, 1977. 284 p.

CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antônio; ROVER, Oscar José. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. **Revista**, Desenvolvimento Meio Ambiente, v. 36, p. 167-187, abr. 2016.

CARNEIRO, Fernando Ferreira, et al. Agronegócio x Agroecologia: a busca pela justiça ambiental. In: RIGOTTO, Raquel (Org.). **Agrotóxicos, trabalho e saúde: vulnerabilidade e resistência no contexto da modernização agrícola no baixo Jaguaribe/CE**. Fortaleza: Expressão Popular / Edições UFC, 2011. p.584-612.

CASTRO, Elisa Guaraná.; BLOS, Dorotea.; GARCIA, Elisa. Consolidação, avaliação e avanços das políticas territoriais: passado, presente e futuro. In: Sandra Mara Santana ROCHA.; Gisele de Lorena Iniz CHAVES.; Jorge Luiz dos Santos Junior. (Org.). **Políticas Públicas, Gestão Social e Inclusão Produtiva em Territórios Rurais**.1ed. Jundiá: Paco Editorial, 2018, p. 15 - 52.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Conflitos e Territorialidades: Os Projetos Integrados de Colonização de Iguatemi e Sete Quedas. In: SIMPOSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXVIII., 2015, Florianópolis – SC. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015.



CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME – WFP. Modalidades de Compras Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar no Brasil. Série Políticas Sociais e de Alimentação. Athalaia Gráfica e Editora [2016, p.88].

CHAEBO, Gemael. **Territórios do CONSADs no MS: Análise do ambiente organizacional**. 2011. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Curso de pós-graduação em Administração, Campo Grande, 2011.

CHAFFOTTE, L.; CHIFFOLEAU, Y. Vente directe et circuits courts: évaluation, définition et typologie. **Revista**, Les Cahiers de l'Observatoire CROC, Montpellier, p. 8. 2007.

CHAVES, Lorena Gonçalves *et al.* .O programa Nacional da Alimentação Escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista Nutrição**. Campinas, v. 22 n.6, p. 857-866, 2009.

CHAMORRO, Graciela. **Panambizinho: lugar de cantos, danças, rezas e rituais Kaiowá**. São Leopoldo: Karywa, 2017.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas. **A soberania alimentar através do Estado e da sociedade civil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no Brasil e a rede Farm to Cafeteria Canada (F2CC), no Canadá**. 2016. 357f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2016.

COMIN, Jaqueline Teodoro. **Mulheres e política institucional em Mato Grosso do Sul: a relação entre o social e o constitucional**. 2019. 117 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004.

CONTERATO, Marcelo Antonio. A galinha dos ovos de ouro não pode morrer: viva a agricultura familiar produtora de alimentos!. **Sul21**, Porto Alegre, 30 maio 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/colunas/coluna-do-gepad/2018/05/a-galinha-dos-ovos-de-ouro-nao-pode-morrer-viva-a-agricultura-familiar-produtora-de-alimentos-por-marcelo-conterato/>. Acesso em: 18 ago. 2019.

COSTA, Edgar Aparecido. **Sistemas agrícolas e sustentabilidade na microrregião Campo Grande**. 2004.223f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP. 2004.

COSTA, Christiane Gasparini Araújo. **Segurança alimentar e nutricional – significados e apropriações**. 2008. 306 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CRUZ, Fabiana Thomé da; MENASCHE, Renata. Do consumo à produção: produtos locais, olhares cruzados. **Revista, IDeAS**, v. 5, n. 1, p. 91-114, 2011.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - Centro De Documentação Dom Tomás Balduino. **Conflitos no Campo Brasil 2019**. Goiânia: CPT Nacional, 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba, PR: CRV, 2017. 238 p.

DAROLT, Moacir Roberto. **Conexão Ecológica**: novas relações entre agricultores e consumidores. Londrina, PR: IAPAR, 2012. 162 p.

DAROLT, Moacir Roberto. Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. *In*: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado (org.). **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba, PR: Kairós, 2013. p. 139-170.

DAROLT, Moacir Roberto; LAMINE, Claire; BRANDEMBURG, Alfio. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Revista Agriculturas**: experiências em agroecologia. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 8-13, jun. 2013.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, Cátia; SCHNEIDER Sérgio. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2015, p. 239-260.

DIÉGUES JUNIOR, Manuel. Populações rurais brasileiras. *In*: SZMRECSANYI, Tamas; QUEDA, Oriowaldo (org.). **Vida rural e mudança social**: leituras básicas de sociologia rural. 3. ed. São Paulo, SP: Nacional, 1979. p. 121-131.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2017. 320 p.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – Marco referencial em agroecologia. Brasília: Embrapa, 2006.

ESSELIN, Paulo Marcos.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de.; OLIVEIRA Marco Aurélio Machado de. **Fronteiras Esquecidas**: A construção de hegemonias nas fronteiras entre os rios Paraguai e Paraná. Dourados: Ed.UFGD, 2012.

EUROPEAN COORDINATION VIA CAMPESINA. ¡Soberanía Alimentaria Ya!: una guía por la soberanía alimentaria. Bruxelas, Bélgica: ECVC, 2018. 34 p.

EVENSON, E.R.; GOLLIN, D. Assessing the Impact of the Green Revolution, 1960 to 2000. **Revista Science**, v.300, p. 758-762. maio, 2003.

FABRINI, João Edmilson. A posse da terra e o Sem Terra no Sul de Mato Grosso do Sul: o caso de Itaquirai. **Revista AGB** seção Corumbá, 1996.

FABRINI, João Edmilson. A posse e concentração de terra no Sul de Mato Grosso do SUL. In: ALMEIDA, Rosemeire Aparecida (Org.). **A questão Agrária em Mato Grosso do Sul: Uma visão Multidisciplinar**. Campo Grande: Ed.UFMS, 2008, p.53-79.

FABRINI, João Edmilson. Território, classe e movimentos sociais no campo. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 7, p. 97-112, jan./jul. 2011.

FABRINI, João Edmilson; ROOS, Djoni. **Conflitos Territoriais entre o campesinato e o agronegócio latifundiário**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

FABRINI, João Edmilson. Os Movimentos Camponeses e a Soberania Alimentar Nacional. **Revista GEOgraphia**, v. 19, n. 39. p. 54 - 69, jan /abr.2017.

FACHIN, Viviane Scalon. **Os processos de ordenamento de terras no extremo Sul de Mato Grosso e de reordenamento no Sul de Mato Grosso do Sul: da colonização à reforma agrária (1943-2000)**. 2015. 230f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal da Grande Dourados, Curso de pós-graduação em História, Dourados, 2015.

FARIA, N. M. X.; FASSA, A. G.; FACCHINI, L. A. Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12 (1), p.25-38, 2007.

FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de. **Acampamento América Rodrigues da Silva: Esperanças e desilusões na memória dos caminhantes que lutam pela terra**. Dourados: Fundos de Investimentos Culturais de MS, Dinâmica, 2006.

FERIGOLLO, Daniele et al. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Saúde Pública**, 51:6 p.1-10, 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas e questão agrária: bases para o desenvolvimento territorial camponês. In: RAMOS FILHO, Eraldo da Silva et al. (Org.). **Estado Políticas Públicas e Território**. 1ed, São Paulo: Outras Expressões, 2015, p.17 – 38.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo, SP: Cortez, 2001. 120 p.

FERNANDES, Florestan. Anotações sobre o capitalismo agrário e a mudança social no Brasil. In: SZMRECSANYI, Tamas; QUEDA, Oriowaldo (org.). **Vida rural e mudança social: leituras básicas de sociologia rural**. 3. ed. São Paulo, SP: Nacional, 1979.p.105-119.

FLEXOR, Georges; KATO, Karina. Políticas de promoção dos biocombustíveis e agricultura familiar: o que sugerem as recentes experiências internacionais? In. GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.p 311-336.

FORNAZIER, Armando. Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar. 2014. 179f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2014.

GONÇALVES, Deywinson Tadeu Resende; BACCARIN, José Giacomo. Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: o consumo no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranema - SP. **Revista AGETEO** - Associação de Geografia Teórica Geografia, Rio Claro, v. 43, n. 1, p.173-184, abr. 2018.

GREGOLIN, Graciela Caroline et al. Participação da agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar no território sudoeste do Paraná. **Nucleus**, v. 13, n. 1, p. 169-184, abr. 2016.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas Para A Agricultura Familiar No Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 2012.

GRZYBOWSKI, Candido. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Vozes, 1987.90p.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise Agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos Territórios à Multiterritorialidade**. Porto Alegre, 2004. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>> Acesso em: 20 out. 2018.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um debate. **Revista GEOgraphia**, ano IX, n.17, p. 19-46. 2007.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HELING, Carlos Alberto, *et al.* TERRITÓRIO DA CIDADANIA CONE SUL: Um Novo Olhar sobre à Agricultura Familiar. **Revista Realização**. v 3. n 5, p.45-57, 2016.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Revista Cadernos Cedes**. ano XXI, nº 55, p.30-41, novembro, 2001.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1995. 220p.

IANNI, Octavio. Relações de produção e proletariado rural. *In*: SZMRECSANYI, Tamas; QUEDA, Oriowaldo (org.). **Vida rural e mudança social**: leituras básicas de sociologia rural. 3. ed. São Paulo, SP: Nacional, 1979.p.148-159

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2006

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Base cartográfica**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INCRA. **Norma de Execução Conjunta MDA/INCRA n.º 1**, de 22 de fevereiro de 2007. Estabelece procedimentos referentes ao Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.

INCRA. **Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2017. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 15 set. 2019.

INCRA. **Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2018. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 15 set. 2019.

INCRA. **Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2019. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 15 set. 2019.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Outubro**, São Paulo, n. 15, p.11-43, 2007.

LAZIER, Hermógenes. **A estrutura Agrária no Sudoeste do Paraná**. 1983.173f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1983.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JÚNIOR Valdemar João. Um Estudo Sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro. **Revista RESR**, Piracicaba-SP, v. 50, n.º 4, p. 645-666, out-dez 2012 – Imprensa em Janeiro de 2013.

LIMA, Ivanildo Vieira. **Produção de Subsistência/Autoconsumo e Resistência Camponesa no Assentamento Pedro Ramalho em Mundo Novo/MS**. 2010.142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2010.

LOUREIRO, Isabel. Agronegócio, resistência e pragmatismo as transformações do MST. In. SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Org.). **As contradições do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 123-156.

MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **Dialética da Agroecologia** – Contribuição para um mundo com alimentos sem venenos. 1. ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2014. 360 p.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr 2004.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARIN, J. O. B. A Transição Agroecológica na Cooperativa de Agricultura Familiar de Itapuranga (COOPERAFI), Goiás. In: FARIAS, M. F. L.; OLIVEIRA, E. R.; FAISTING, A. L. (Org.). **Experiências Interdisciplinares para a Construção de Conhecimentos Solidários**. Dourados: Ed. UFGD, 2013, p. 205-227.

MARSCHNER, Walter. Muito além do rural: Para falar de um espaço complexo. In: Orgs MENEGAT, Alzira Salete; TEDESCHI, Losandro Antonio. FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de. **Educação, relações de gênero e movimentos sociais: um diálogo necessário**. Dourados, MS: Editora da UFGD, 2009. 278p.

MARSDEN, T.K. **The condition of rural sustainability**. Assen: The Netherlands, Van Gorcun, 2003.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil: terra e poder: o problema da terra na crise política**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1975. 134p.

MARTINS, José de Souza. **Não há terra para plantar neste verão**. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986. v. 1. 112 p.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da terra**. 7ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 3, n.5, p.51-59, set. 2002.

MASELLI Morgana Mara Vaz da Silva. **A compra de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não)implementação da política pública no município do Rio de Janeiro**. 2016. 86f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). **Reinaldo Azambuja** Campo Grande: SEMAC, Janeiro de 2015.

MATO GROSSO DO SUL (2019). Secretaria do Estado de Educação – SED (Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional). Dados Estatísticos. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/censo-escolar-6/> . Acesso em: 14 set. 2020.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. Disponível em: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia). Acesso em: 20 out. 2018.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo, SP: Portfolio-Penguin, 2014.

MENDES, Maurício Ferreira. **Políticas públicas em assentamentos rurais: potencialidades e limitações do PAA e do PNAE em Mato Grosso.** 2017. 234f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

MENEGAT, Alzira Salete; FAISTING, André Luiz. Caminhos e caminhanças da terra: pessoas assentadas em redes de saberes e parcerias para conquista de direitos. In: FAISTING, André Luiz; FARIAS, Marisa de Fatima Lomba de (Org.). **Direitos Humanos, Diversidade e Movimentos Sociais: um diálogo necessário.** Dourados: Ed.UFGD, 2011.p. 23 – 43.

MILANI, Carlos. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: Lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). **Revista Organizações & Sociedade.** v11, n edição especial, p. 95-113, 2004.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Revista Nera, Presidente prudente.** ano 9, n. 8. p. 151 - 172, 2006.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio.; BARBOSA, Humberto Junior Neves. Quem Produz Comida Para Os Brasileiros? 10 Anos Do Censo Agropecuário 2006, Feliz Aniversário Campesinato. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 23.,2016, São Cristóvão. **Anais...** São Cristóvão: UFS, 2016.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio.; FELICIANO, Carlos Alberto. A Violência no Campo Brasileiro em Tempos de Golpe e a Acumulação Primitiva de Capital. **Revista OKARA: Geografia em debate,** v.12, n.2, p. 220-246, 2018.

MIZUSAKI, Márcia Yukari. **Monopolização do território e reestruturação produtiva na avicultura em Mato Grosso do Sul.** 2003. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade São Paulo, São Paulo, 2003.

MIZUSAKI, Márcia Yukari. Questão Agrária e Disputas Territoriais em Mato Grosso do Sul: novos conteúdos, velhas práticas. In: ARAUJO, Ana Paula de; VARGAS, Icléia Albuquerque de (Org.). **Dinâmicas do rural contemporâneo.** Campo Grande: Ed.UFMS, 2014. p. 89-108.

MORENO, Camila. Agroenergia X Soberania Alimentar: a questão agrária do século XXI. **Revista Via Campesina.** Cascavel, Terra livre de transgênicos e sem agrotóxicos, 6º Jornada de Agroecologia, p. 04-10, 2007.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da luta pela terra e o MST.** São Paulo: Expressão Popular, 2001.

NIEDERLE, Paulo André. A agricultura familiar entre o setorial e o territorial? Novos referenciais para as políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Perspectivas Rurales.** Nueva época, ano 12, n° 24, p. 11-35, 2014.

NIEDERLE, Paulo André. Construção social de mercados e novos regimes de responsabilização no sistema agroalimentar. **Revista Agriculturas,** v. 10, n. 2, p. 4-7, jun. 2013.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para não entregar**: políticas públicas e Amazônia. 2.<sup>a</sup> ed. Campinas, SP: Papirus, 1991. - (Série educando).

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Agricultura brasileira: transformações recentes. In: ROSS, Jurandyr Luciano Sanches. **Geografia do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2011 cap. 8, p.465-523.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Violência no campo Brasileiro Continua Aumentando. In. VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária, GT 7- Espaço e ordenamento jurídico na produção do espaço rural, 2017, Curitiba. **Anais...**Curitiba: UFPR, 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Modo Capitalista de produção, agricultura e reforma agrária. São Paulo: FFLCH/Labur edições, 2007.

OLIVEIRA, Benícia Couto de. Desdobramentos da marcha para o oeste na fronteira Brasil – Paraguai: colonizar era preciso. In: OLIVEIRA, Benícia Couto de (Org.). **Histórias que (re)contam**: análise do povoamento, colonização e reforma agrária do sul de Mato Grosso do Sul. Dourados: Ed.UFGD, 2013, p. 13-28.

ORTEGA Antônio César. **Territórios Deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Uberlândia: Edufu, 2008.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 51(2), p.312-329, mar- abr. 2017.

PAULINO Eliane Tomiasi. Soberania alimentar e campesinato: disputas teóricas e territoriais. **Revista GEOgraphia**. ano. 17, nº 33, p.177-204, 2015.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. 135 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4), p. 909-916, 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes.; SAUER, Sérgio. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 3. p.587-612, set-dez. 2011



PEREIRA, Potyara. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Política social no capitalismo – tendências contemporâneas**. São Paulo: Ed. Cortez, 2008, p. 87-108.

PEREZ-CASSARINO, Julian. **A construção social de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecovida de Agroecologia**. 2012.450f. Tese (Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, 2012.

PEREZ-CASSARINO, Julian. Agroecologia, mercados e sistemas agroalimentares: uma leitura a partir da soberania e segurança alimentar e nutricional. In: GOMES, João Carlos Costa, ASSIS, William Santos de. (Org.). **Agroecologia: princípios e reflexões conceituais**. Brasília DF: Embrapa E-book: il., 2013, p 139-186.

PIGNATI, Wanderlei Antonio *et al*. Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a Vigilância em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 10, p. 3281-3293, 2017.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ªed. São Paulo: Paz e Terra, 2000[1978].

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 364p.

PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio. Sistemas Alimentares no Século XXI: uma introdução ao debate. In: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (Orgs). **Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p.11-21.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAATEMI. Portal da Transparência/Licitações. <http://www.sistemasbds.com.br/transparencia/iguatemi/processos> .Acesso em 5 jun, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ. História de Itaquiraí – MS. Disponível em: <https://www.itaquirai.ms.gov.br/paginas/cidade/historico> . Acesso em 24 fev, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO. histórico do município. Disponível em: <http://www.eldorado.ms.gov.br/2/historico/> . Acesso em 24 fev, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNDO NOVO (2018).

PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ (2018). Licitações. <https://transparencia.navirai.ms.gov.br/licitacao/?lcoobjeto=chamada&lcnúmero=&lcano=&lmodalidade=&lcsituacao=> . Acesso em 5 jun, 2018.

PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL (PNPB). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-biodiesel/sobre-o-programa>>. Acesso em:27 abr. 2018.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. A Companhia Mate Laranjeira, 1891-1902: contribuição à história da empresa concessionária dos ervais do antigo Sul de Mato Grosso. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, vol. 8, n. 1, p.204-228, jan.-jun. 2015.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: uma análise acerca do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel-Brasil X agricultura familiar. In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

RAMOS, Mariana, Oliveira. As crianças estão se sentindo importantes: avanços na Alimentação Escolar a partir da compra da Lei 11.947/2009 e da compra da Agricultura Familiar. **Revista Trajetória Multicursos**, v. 1, p. 4, 2011.

RAPOZO Bruna Maria da Silva. Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural: desafios para a superação das desigualdades de gênero no campo brasileiro. In: ENANPEGE, 13., 2019, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ENANPEGE, 2019. Disponível em: [http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1561918223\\_ARQUIVO\\_ArtigoCompleto-enanpeg2019-BRUNARAPOZO-UFPE-PPGEO.pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1561918223_ARQUIVO_ArtigoCompleto-enanpeg2019-BRUNARAPOZO-UFPE-PPGEO.pdf). Acesso em: 23 dez.2020.

RETIÈRE, Morgane Isabelle Hélène. **Agricultores inseridos em circuitos curtos de comercialização**: modalidades de vendas e adaptações dos sistemas agrícolas. 2014, 114f. Dissertação (Dissertação em Ciências) - Universidade de São Paulo, Piracicaba – SP, 2014.

RENTING, Henk.; MARSDEN, Terry K.; BANKS, Jo. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development, **Revista Environment and planning**, v. 35, p. 393-411, 2003.

ROSSETTI, F. X; WINNIE, L. W. Y; SILVA, M. V. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 23 (2), p.912-923, 2016.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABOURIN, Eric. Teoria da Reciprocidade e sócio-antropologia do desenvolvimento, **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 24-51, 2011.

SACK, Robert. **Human territoriality**: Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOfographia**, Santos, ano. 1, n. 1, p.7-13, 1999.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton.; SOUZA, Maria Adelia A. de.; SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). **Território Globalização e fragmentação**. 3ed. São Paulo: Hucitec. 1996, p. 11-14.

SANTOS, Roberto de Souza. Políticas Públicas e o Agronegócio na Amazônia legal/Cerrado: conflitos socioterritoriais. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de et al (Org.). **Território em Conflito, Terra e Poder**. Goiânia: Kelps, 2014, p. 171 – 226

SARAIVA, Elisa Braga *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 18 (4), p.927-936, 2013.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA Ademir Antonio. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Publicado em SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.) Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHNEIDER, Sergio. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2015. p 311-336.

SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. 232f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 2017.

SHANIN, T. A definição de camponês: conceituações e desconceituações - o velho e o novo em uma discussão marxista. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 8, n 7, p.1-21. jul - dez 2005.

SHANIN, T. Lições camponesas. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (Org.). **Campesinato e território em disputa**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular; UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. p. 23-48.

SILVA, Aldenôr Gomes da; ARAÚJO, Joaquim Pinheiro de. O Dilema da Assessoria em Assentamentos Rurais: Entre O Ideal Concebido E O Real Praticado. **Revista Extensão Rural**, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, ano XV, p. 103 - 127, jan - jun de 2008.

SILVA, Bruno Jacobson da. **Circuitos Curtos de Comercialização de Alimentos Orgânicos:** emancipação socioeconômica na agricultura familiar? 2015.121f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2015.

SILVA, Eliane Regina Francisco da; HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. As políticas públicas para o meio rural no Brasil e em Portugal e suas abordagens. **Revista CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 11, n. 22, p. 185-207, abr., 2016.

SILVA, Frederico Barbosa da.; JACCOUD, Luciana.; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: SILVA, Frederico Barbosa da; et al (Org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p.373-407.

SILVA, José Graziano da. **Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **A luta pela terra**. Experiência e memória. 1. ed. São Paulo, SP: Edunesp, 2004. v. 1. 135 p.

SILVEIRA, Giovane Silveira da; SILVEIRA, Claudia Vera da; CONCEIÇÃO, Cristiano Almeida da. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Ponta Porã – MS no Âmbito da Agricultura Familiar. **Revista desenvolvimento, fronteiras e cidadania**. v.3, n.2. p.107-132, out, 2019.

SINGER, Paul. Agricultura e Desenvolvimento Econômico. *In*: SZMRECSANYI, Tamas; QUEDA, Oriowaldo (org.). **Vida rural e mudança social: leituras básicas de sociologia rural**. 3. ed. São Paulo, SP: Nacional, 1979.p.132-147.

SONNINO, R.; MARSDEN, T. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. **Revista Journal of economic geography**, Oxford, v. 6, p. 181-199, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul - dez 2006.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Ina Elias de.; GOMES, Paulo Cesar da Costa.; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**.14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p.77-113.

SPRANDEL, Marcia Anita. **BRASIGUAIOS: Conflito e Identidade em Fronteiras Internacionais**. 1992. 305f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

STOLARSKI, M. C. Construção da política nacional e estadual de alimentação escolar. **Revista Cadernos IPARDES**, Curitiba-PR, v. 5, n. 1, p. 1-16, jan-jun. 2015.

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de Alimentação Escolar: Avaliação do Desempenho em Dez Municípios**. 2002. 269f.Tese(Doutorado em Alimentos e Nutrição) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Os colonos do vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital**. São Paulo: Hucitec, 1978.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Matuchos: exclusão e luta do Sul para a Amazônia**. Tradução, Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 1993.

TAKAGI, Maya. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006.208f. Tese (Doutorado Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2006.

TOMICHI, R. G. P. **Processo saúde-doença de bovinos em rebanhos de assentamentos rurais do município de Corumbá, MS**. Belo Horizonte, 2007. 186f. Tese (Doutorado em Microbiologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 16(2), p.20-42, 2009.

TRICHES Rozane Marcia; SCHNEIDER S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**, 19 (Supl. 4), p.933- 945, 2010a.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar. 2012.297f.Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 17(1), p. 1-15, 2010b.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER Sergio. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 66-105, 2012.

TRICHES, R. M. Sistemas Agroalimentares Locais A Partir da Revisão das Compras Públicas de Alimentos para a Alimentação Escolar. **Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias**, Curitiba, PR, v.1, n.1, 5, p.5-20, jan - jun, 2016.

TRICHES, Rozane Márcia.; BARBOSA, Leiridiane Priscila; SILVESTRI, Fernanda Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.37, n.130, p.29-43, jan - jun. 2016.

VAN DER PLOEG, J. D. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Editora da UFRGS: Porto Alegre – RS (Coleção Estudos Rurais). 372 p. 2008.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos.; SCHIAVINATTO, Monica. Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista NERA**. Presidente Prudente, ano 18, nº. 26 - Edição especial. p. 183-203, 2015.

VISÚ, Gilson Carlos. **O Programa Territórios da Cidadania na Região Cone Sul (MS)**: diretrizes, instrumentos e repercussões espaciais. 2013.160f. Mestrado (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Grande Dourados, Curso de pós-graduação em Geografia, Dourados 2013.

VISÚ, Gilson Carlos.; ABREU Silvana de. O Desenvolvimento Territorial No Território Cone Sul (MS): Repercussões das Ações do Programa Territórios da Cidadania. In. XI ENANPEGE: A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. XI., 2015, Presidente Prudente. **Anais eletrônicos...** Presidente Prudente: Unesp, 2015. Disponível em < <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/>>.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato**: rupturas e continuidade. UFRRJ, 2004. 20 p.

WILKINSON, John. A renegociação do espaço rural por atores tradicionais, movimentos sociais e ONGs, *In*: WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. 1. ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2008. 199 p.

XAVIER, Leonardo Pereira et al. Soberania alimentar: proposta da via campesina para o sistema agroalimentar. **Revista Braz. J. of Develop**, Curitiba, v. 4, n. 7, Edição Especial, p. 4454-4466, nov, 2018.

## APÊNDICE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
APÊNDICE A

### Questionário para a entidade jurídica

Nome \_\_\_\_\_

Município \_\_\_\_\_

Escolaridade \_\_\_\_\_ idade \_\_\_\_\_

Tamanho da propriedade \_\_\_\_\_

1. Você é associado (a) a cooperativa ou entidade de classe?

( ) Cooperativa ( ) Entidade de classe – sindicato ( ) Associações / movimentos produtores(as)

2. Você participa de algum conselhos ( ) Sim ( ) Não quais \_\_\_\_\_

3. Qual a frequência de reuniões da entidade com os cooperados em relação ao PNAE?

( ) Uma vez por semana ( ) 1 vez ao mês ( ) 2 vez ao mês ( ) outro \_\_\_\_\_

4. A entidade fornece apoio técnico aos associados/cooperados?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Qual é a origem da orientação e assistência técnica recebida pela entidade jurídica? Se recebe

( ) sim ( ) não

Governo Federal ( ) estadual ou municipal ( ) empresas privadas

Sistema S ( ) empresas integradoras ( )

6. Quais outras instituições colaboram para a realização do programa no município? De que forma?

7. Você é associado de outra associação ou cooperativa que participa do PNAE?

( ) sim ( ) não Qual \_\_\_\_\_

8. Você utiliza somente a mão de obra familiar ou contrata mão de obra?

Contrata, de que forma: ( ) eventual ( ) diarista ( ) outra forma \_\_\_\_\_

9. A entidade participa na tomada de decisões sobre aspectos relacionados há:

sazonalidade de produção ( ) variedade de produtos ( ) formulação dos editais

( ) valor do produto ( ) dia de entrega outro \_\_\_\_\_

10. Onde são realizadas a comercialização dos produtos dos sítios?

Em casa  PAA  PNAE  Feiras  Pontos de comercialização  Mercados   Turismo  restaurantes  Outros

11. Como a entidade fica sabendo das chamadas do PNAE?  vizinho  radio  AGRAER  rede social  sindicato  diário oficial do município

12. A entidade jurídica participa do PNAE desde que ano:

2011  2013  2014  2015  2016  2017  2018

13. No ano em que a entidade jurídica não participou da chamada do PNAE, qual foi o motivo?

A prefeitura não lançou edital  Falta de documentos da instituição

Fator climático no município Outros \_\_\_\_\_

14. Quais os produtos que são produzidos nos sítios, e que não estão nas chamadas PNAE?

---

---

15. O que vocês acham dos preços pagos nas chamadas públicas, são atraentes?

---

---

16. O PNAE tem ajudado a melhorar a renda das famílias?

sim  não

---

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
**APÊNDICE B**

Questionário para o responsável pela operacionalização do PNAE no município

Nome: \_\_\_\_\_

Contato: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo está na função: \_\_\_\_\_

Quanto tempo trabalha no município \_\_\_\_\_

1. Quais foram as principais facilidades no processo de implantação do PNAE no município?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Quais foram as principais dificuldades na implantação do PNAE no município?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Qual o quadro atual da política pública do PNAE no município?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Qual a sua avaliação/compreensão do PNAE enquanto política pública de Segurança Alimentar?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Quem são as entidades que auxiliaram ou auxiliam na execução do programa PNAE no município?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Como é realizado o acompanhamento do programa PNAE e quem participa do monitoramento do programa PNAE? Há participação do CMDR, de que forma?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Como é a participação do Conselho de Alimentação Escolar no PNAE?

---

---

8. Quais são os critérios adotados na elaboração dos cardápios? É considerado o interesse e gosto do alunado para a preparação da lista de alimento?

---

---

9. Qual a periodicidade das entregas, bem como os locais de recebimento e armazenagem?

---

---

10. Você saberia dizer se o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tem contribuído na composição de renda dos camponeses?

---

---

11. De quem são adquiridos os gêneros alimentícios para alimentação escolar, em ordem de importância quantitativa (1º, 2º, 3º...)?

Chamada Pública  Processo Licitatório  Outros

12. Quem são os envolvidos nas seguintes etapas da execução do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar:

**a)** Elaboração do cardápio:

- Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Representante de alunos  
 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Outros

**b)** Preparação da lista de produtos para chamada pública:

- Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Outros  
 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos

**c)** Elaboração da chamada pública:

- Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade

Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

**d) Divulgação da chamada pública:**

Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

**e) Julgamento da proposta vencedora:**

Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

**f) Elaboração do contrato:**

Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

**g) Transporte e recebimento dos alimentos:**

Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Cooperativas  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

**h) Acompanhamento do cronograma de entrega dos produtos:**

Nutricionista  Secretaria Municipal de Educação  Merendeiras  CAE  
 Secretaria Municipal de Agricultura  Departamento de Finanças e Contabilidade  
 Agricultores  Agraer Municipal  Agraer Regional  Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  Representante de alunos  Outros

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**APÊNDICE C**

Questionário para a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER

Nome: \_\_\_\_\_

Contato: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo está trabalhando com Ater: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo trabalha neste município \_\_\_\_\_

Quantas famílias são atendidas pela ATER \_\_\_\_\_

1 Quem é o público que Agraer/secretaria atende neste município?

Agricultura Camponesa  Indígenas  Quilombolas  Agricultor Tradicional

2. As famílias desses assentamentos ou agricultores tradicionais estão conseguindo acessar crédito do PRONAF?

todos  metade  menos da metade  nenhum

3. As famílias desse assentamento/agricultores tradicionais estão inadimplentes com o PRONAF?

todos  metade  menos da metade  nenhum

4. Como você avalia a fertilidade do solo onde estão localizados assentamentos rurais, terra indígenas e terras quilombolas?

boa  regular  ruim  péssimo

5. Qual a sua consideração em relação a conservação das estradas e logísticas dos assentamentos rurais, terra indígenas e terra quilombolas?

difícil  regular  fácil

6. Existem no município agricultores praticando agricultura orgânica/agroecológica em assentamento rurais, terra indígena e terra quilombolas?

sim, muitos  sim, poucos  não

O que produzem \_\_\_\_\_ Há certificação \_\_\_\_\_

7. Há no município alguma festa organizada nos assentamentos rurais, terra indígena e terra quilombolas como objetivo de divulgar a produção e que instituição ajuda na mobilização?

sim  não qual \_\_\_\_\_

8. Você acha que o assentamento é produtivo?

( ) muito produtivo ( ) pouco produtivo

9. Como você avalia a influência de instituições externas nas associações ou cooperativas do assentamento? (sindicatos, Universidade, Partidos políticos, prefeitura etc.)

( ) alta ( ) moderada ( ) baixa ( ) sem percepção ( ) não há associação ou cooperativa

10. Quais foram as principais facilidades no processo de implantação do PNAE no município?

---

---

11. Quais foram as principais dificuldades de implantação do PNAE no município?

---

---

12. Qual o quadro atual da política pública do PNAE no município?

---

---

13. Qual a contribuição das políticas públicas (PAA e PNAE) para segurança alimentar e nutricional?

---

---

14. Quem são as entidades que auxiliaram na implantação do PNAE no município?

---

---

15. Como é realizado o acompanhamento do programa no município e quem participa do monitoramento do PNAE?

---

---

16. Como é a participação do CAE no PNAE?

---

---

17. Como é a participação do CMDR no PNAE?

---

---

18. Qual a contribuição das políticas públicas (PAA e PANE) para a renda dos camponeses?

---

---

19 Em 2017, quantos agricultores (individualmente ou organizados em grupos formais /informais efetivamente forneceram para a alimentação escolar?

- ( ) N° de Grupos formais de agricultores que comercializaram.  
 ( ) N° de Grupos informais de agricultores que comercializaram  
 ( ) N° de agricultores que comercializaram individualmente.

20 Em 2017, foi realizado algum projeto de compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar? ( ) sim ( ) não

**Se sim:** Quais foram os produtos orgânicos e/ou agroecológicos adquiridos?

Qual o valor (em reais) dessa aquisição? \_\_\_\_\_

Quantos agricultores familiares forneceram? \_\_\_\_\_

**Se não,** por quê? \_\_\_\_\_

21 Quais as dificuldades encontradas na:

( ) elaboração do cardápio: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) elaboração da lista de produtos para chamada pública: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) elaboração da chamada pública: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) divulgação da chamada pública: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) julgamento da proposta vencedora: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) elaboração do contrato: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) transporte e recebimento dos produtos: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

( ) acompanhamento do cronograma de entrega dos produtos: ( ) sim ( ) não qual \_\_\_\_\_

21 Quais os fatores que favoreceram a compra de produtos da agricultura familiar em seu município?

---



---