

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

LENARDO MACIEL DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA
E DO PNAE: o caso do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA.**

São Luís
2017

LENARDO MACIEL DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA
E DO PNAE: o caso do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas.

São Luís
2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Carvalho, Lenardo Maciel de.

O desenvolvimento local a partir da operacionalização do PAA e do PNAE: o caso do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA / Lenardo Maciel de Carvalho. - 2017.

105 f.

Orientador(a): Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2017.

1. Agricultura familiar. 2. Desenvolvimento local. 3. Mercado institucional. 4. Políticas públicas. I. Freitas, Cesar Augustus Labre Lemos de. II. Título.

LENARDO MACIEL DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA
E DO PNAE: o caso do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Rickley Leandro Marques (Examinador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Glauber Lopes Xavier (Examinador)

Universidade Estadual de Goiás – UEG

A Deus, por toda sabedoria.

A minha esposa, pelo seu
companheirismo.

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma virtude que todos os seres humanos devem possuir, pelo simples fato de vivermos em uma sociedade, que de forma direta ou indireta sempre estará colaborando para o alcance de um objetivo de uma pessoa ou de um grupo de pessoas.

Com isso, pretendo não ser injusto e tentarei elencar todas as pessoas que contribuíram para que esta dissertação fosse escrita mesmo com todos obstáculos presentes no caminho.

Agradeço a Deus, por ser esse pai celestial tão bondoso, por essa oportunidade e por toda sabedoria concedida.

Ao meu orientador, Cesar Labre, por todas suas contribuições neste trabalho, por seu estímulo e pela sua paciência.

Aos meus pais, Laércio Bezerra de Carvalho e Maria do Perpetuo Socorro Maciel de Carvalho, pelo acolhimento, pelos ensinamentos, pelo tempo disponível e pelo apoio.

A minha esposa, Jaiany de Oliveira Souza de Carvalho, por todo seu amor, pelos incentivos, pelas orações, e pelas horas de silêncio quando mais precisava.

A todos os técnicos do Termo de Cooperação UFMA/INCRA, pelo conhecimento e pelas oportunidades.

Ao Movimento Sem Terra pelo acolhimento e disponibilidade.

A todos os companheiros(as) de sala de aula do Mestrado, por todo empenho e dedicação para superarmos os desafios propostos, que não eram poucos.

À Paulo Ronchi e Roberto Matos, companheiros que sempre estiveram do meu lado e muito contribuíram com as discussões nos últimos dois anos.

Aos professores do Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA.

Aos meus irmãos, avós e avôs, meus tios, tias, primos e primas, cunhadas, cunhados, sogro, sogra por torcerem sempre por mim.

“A alimentação constitui a força mais tenaz que
liga o grupo humano ao meio natural que lhe
fornece os meios de subsistência”.

Josué de Castro

RESUMO

A compreensão do desenvolvimento socioeconômico local no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, a partir da operacionalização de programas governamentais de aquisição de alimentos, especificamente PAA e PNAE, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, constitui o objetivo principal deste estudo. Busca-se identificar os entraves, contribuições e as potencialidades existentes no processo de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar no âmbito do mercado institucional. Para tornar isso possível, irá se adotar uma estrutura metodológica baseada no levantamento de dados secundários a partir de consultas bibliográficas relevantes sobre o tema abordado e instrumentos de análise estatística. Inicia-se com uma abordagem sobre agricultura no Brasil, o conceito desenvolvimento local sustentável e um breve histórico da política de aquisição de alimentos no Brasil, explanando sobre os seus antecedentes e todo o percurso para a universalização. Sabe-se que o PAA e o PNAE são políticas públicas destinadas à garantia e melhoria da alimentação a pessoas em situação de vulnerabilidade e a alunos da rede pública de ensino, com a finalidade de proporcionar melhorias nas condições de vida no meio rural, na educação, bem como a inclusão produtiva e a redução das desigualdades sociais. Com o estudo foi possível verificar, que esses programas são indispensáveis, pois influenciam positivamente no desenvolvimento local do Território estudado, sendo mecanismos capazes de promover a inserção da agricultura familiar no mercado. No entanto, existem entraves na execução desses programas, como a não operacionalização de algumas modalidades do PAA, o não cumprimento da legislação no tocante ao destino dos recursos do PNAE oriundos do FNDE para agricultura familiar de no mínimo 30%, a não capacitação das partes envolvidas para adequação a legislação, a existência de gargalos na logística de comercialização, dentre outros, restringindo o grande potencial dos mesmos no desenvolvimento socioeconômico local e, além disso, dependem da implementação de outras políticas públicas voltados para a agricultura familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Mercado institucional. Políticas públicas. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

Understanding local socioeconomic development in the Itapecuru Valley Citizenship Territory, through the operationalization of government food acquisition programs, specifically PAA and PNAE, through the strengthening of family agriculture, is the main objective of this study. It seeks to identify the obstacles, contributions and potentialities existing in the marketing process of products from family agriculture in the institutional market. To make this possible, a methodological framework will be adopted based on the collection of secondary data from relevant bibliographic queries on the topic addressed and instruments of statistical analysis. It begins with an approach on agriculture in Brazil, the concept of sustainable local development and a brief history of food procurement policy in Brazil, explaining about its antecedents and the entire path to universalization. It is known that the PAA and the PNAE are public policies aimed at guaranteeing and improving food for vulnerable people and students in the public school system, in order to provide improvements in living conditions in rural areas, in education, As well as productive inclusion and reduction of social inequalities. The study made possible to verify that these programs are indispensable because they positively influence the local development of the studied Territory, being mechanisms able to promote the insertion of family agriculture in the market. However, there are obstacles in the execution of these programs, such as the non-operationalization of some of the modalities of the PAA, the non-compliance with the legislation regarding the destination of the PNAE resources from the FNDE for family agriculture of at least 30%, the lack of capacity of the parties. The existence of constraints in marketing logistics, among others, restricting their great potential in local socioeconomic development and, in addition, depend on the implementation of other public policies aimed at family agriculture.

Keywords: Family farming. Institutional market. Public policies. Local development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Operacionalização do PAA - 2011 a 2015 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	71
Gráfico 2	– Quantidade de escola públicas de Pré-Escola e Ensino Fundamental em 2012– Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)	75
Gráfico 3	– Taxa de analfabetismos da população de 15 anos ou mais (%) – Meio Rural e Urbano - 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	77
Gráfico 4	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes 1991, 2000 e 2010 – Municípios que compõem o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Características da agricultura patronal e da agricultura familiar	26
Tabela 2	– Número de Cooperativas, Cooperados e Empregados por segmento – Brasil, 2004 – 2013	28
Tabela 3	– Participação percentual da agricultura familiar na produção brasileira, por regiões, 1996 – 2006	30
Tabela 4	– Percentual de agricultores familiares que utilizam itens ligados a modernização da agricultura, Brasil, 1996 – 2006.....	31
Tabela 5	– Representatividade das principais variáveis da agricultura familiar – Brasil, 1996 – 2006	32
Tabela 6	– Modalidades PAA	56
Tabela 7	– Informações do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - 2014	67
Tabela 8	– Dados consolidados do PAA – 2011 a 2015 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	70
Tabela 9	– Valores investidos PNAE 2011 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	73
Tabela 10	– Alunos atendidos e Escolas beneficiadas PNAE 1999 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)	74
Tabela 11	– Taxa de analfabetismos da população de 15 anos ou mais (%) – 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	76
Tabela 12	– Taxa de Trabalho Infantil da população entre 10 a 15 anos de idade (%) - 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	78
Tabela 13	– Doenças causadas, geralmente, por uma alimentação de baixa qualidade – 2011 a 2015 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	79
Tabela 14	– Taxas: rendimento escolar no Ensino Fundamental das escolas públicas – 2011 a 2015 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	80

Tabela 15	– Vulnerabilidades Sociais em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	82
Tabela 16	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Maranhão	83
Tabela 17	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	84
Tabela 18	– População 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	85
Tabela 19	– Longevidade, Mortalidade em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	86
Tabela 20	– Distribuição de renda em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	87
Tabela 21	– PIB per capita de 2010 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA).....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERP	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social
CECANES	Centros de Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
CF	Constituição Federal
CGPAE	Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Campanha de Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GGPAA	Grupo Gestor do PAA
GTZ	Cooperação Técnica Alemã

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
MA	Maranhão
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPU	Ministério Público da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisições de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PROINF	Projetos de Infraestrutura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTDRS	Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SigPC	Sistema de Gestão e Prestação de Contas
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
VBP	Valor Bruto da Produção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O CENÁRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	20
2.1	A concentração de terra no Brasil	20
2.2	A modernização do meio rural e a agricultura familiar no Brasil	22
2.2.1	Terminologia adotadas no âmbito da agricultura familiar	24
2.2.2	Entraves e possibilidades no âmbito da agricultura familiar	27
2.3	O desenvolvimento local e a agricultura familiar	32
2.3.1	Surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável.....	33
2.3.2	Abordagem Territorial no Brasil a partir da ótica do Desenvolvimento Local Sustentável.....	37
3	A UNIVERSALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: o PNAE e PAA.....	41
3.1	Antecedentes dos programas de aquisição de alimentos	41
3.2	O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....	44
3.2.1	Implementação e evolução	44
3.2.2	Origem e distribuição dos recursos	50
3.2.3	Formas de execução e de compra	51
3.2.4	Parceiros e suas respectivas competências	52
3.3	O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	53
3.3.1	Público Beneficiário.....	54
3.3.2	Modalidades.....	55
3.3.3	Operacionalização	59
3.4	O Programa Federal Territórios da Cidadania	60
3.4.1	O surgimento e estruturação do Programa Territórios da Cidadania	62
3.4.2	O Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA.....	65
4	O DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA E DO PNAE NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO VALE DO ITAPECURU	68
4.1	Operacionalização do PAA no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	68

4.2	Operacionalização do PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	72
4.3	Indicadores socioeconômicos do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru.....	75
4.3.1	Indicadores cuja natureza está ligada aos objetivos do PAA e do PNAE	76
4.3.2	Indicadores cuja natureza é influenciada por um grande número de variáveis da iniciativa pública e privada	82
4.4	Relação dos dados apresentados dos Programas (PAA e PNAE) com os Indicadores Socioeconômicos e algumas constatações.....	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
	REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

Ainda é perceptível que o Brasil está inserido em um contexto baseado em um expressivo legado advindo da monocultura, do latifúndio e dos modelos exógenos de crescimento econômico pautados na exportação, o que levou a uma acelerada modernização da agricultura. Esse contexto, favorecedor de um agronegócio corporativista, trouxe consequências negativas ao passar dos anos, prejudicando o desenvolvimento equilibrado do país em virtude da grande concentração de terra, do desenvolvimento tecnológico de forma desigual e dos prejuízos causados às culturas habituais e a pluralidade do solo, praticadas no âmbito da agricultura familiar.

Essas características presentes nas políticas públicas voltadas para o meio rural foram claras desde seu princípio a partir do ingresso de modelos tecnológicos voltados para exportação e métodos baseados segundo as proposições da Revolução Verde. Essas proposições adotadas pelo Estado não levaram em conta um modelo de desenvolvimento interno da agricultura, trazendo um atraso a um segmento importantíssimo, a agricultura familiar, além de não combater vulnerabilidades sociais, como a pobreza e a fome.

Contudo, o governo brasileiro começou a perceber o grau de importância desse segmento, principalmente a partir da década de 90, levando ao surgimento e a implementação de políticas públicas com novas estratégias voltadas para o desenvolvimento endógeno, especificamente da agricultura familiar, buscando diminuir o atraso causado a este setor no período anterior, de modo a fortalecer a produção familiar e o desenvolvimento local. Apesar dos resultados positivos decorrentes dessa nova ótica do governo brasileiro, não se conseguiu solucionar de forma eficiente o impasse do processo de agregação de valor e de comercialização dos excedentes da agricultura familiar, deixando os pequenos produtores a mercê da barganha dos intermediários ou “atravessadores”¹.

A partir dessas constatações, foram criadas no século XXI, outras políticas públicas com diretrizes mais descentralizadas tendo o objetivo de viabilizar a comercialização dos excedentes da agricultura familiar no mercado institucional em âmbito nacional, visto que anteriormente a alimentação, especificamente no

¹ Agentes que nada produzem e arrecadam lucros com a intermediação entre os produtores e o mercado consumidor, gerando assim, uma dependência por parte dos agricultores familiares.

meio escolar, ocorria de forma isolada em algumas Unidades da Federação, buscando combater primordialmente a fome e a desnutrição das crianças. Dentre essas políticas, é possível se ressaltar dois Programas: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA criado em 2004 e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que mesmo tendo origem na década de 50, só conseguiu ser mais eficiente a partir dos anos 2000, principalmente com a sanção da Lei nº 11.947², de 16 de junho de 2009, quando estendeu o Programa para toda a rede pública de educação básica, com a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE, no âmbito do PNAE, sejam investidos na aquisição de produtos 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.

O PAA e o PNAE surgem como estratégias de estímulo à organização da produção e ao desenvolvimento local nos aspectos sociais, ambientais e econômicos, frente às consequências negativas experimentadas com a implementação do outro modelo, que enfatizava a concorrência desleal e a primazia do agronegócio corporativista. Isso porque esses programas tendem a gerar renda e emprego, promover a segurança alimentar, fortalecer o cooperativismo, bem como trazer melhorias nas condições de vida dos agricultores familiares.

Desse modo, o problema que norteará esse trabalho está pautado no seguinte questionamento: Será que os Programas de Aquisição de Alimentos formulados em âmbito nacional (PAA e PNAE), quando operacionalizados no Território estudado, obtiveram êxito e alcançaram seu potencial como mecanismos de promoção ao desenvolvimento socioeconômico local e a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares frente ao contexto que favorece aos grandes agricultores?

A hipótese é que esses dois Programas (PAA e PNAE) a serem analisados promovem o desenvolvimento local e garantem melhorias nas condições de vida dos agricultores familiares da região, em virtude da geração de renda e da redução das vulnerabilidades sociais. Contudo, apresentam entraves na sua operacionalização resultando em uma execução abaixo do seu potencial e, além

² Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 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. (BRASIL, 2009).

disso, dependem da implementação de outras políticas públicas de forma conjunta para que sejam mais eficientes.

Neste sentido, este estudo se propõe a realizar uma análise da operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de modo a elucidar as contribuições e os impactos desses Programas para o desenvolvimento local no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA, identificando os entraves e as possibilidades existentes no processo de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar no âmbito do mercado institucional e sugerindo medidas e estratégias para maior eficiência desses Programas.

A metodologia utilizada neste trabalho consistirá em duas etapas: a primeira etapa se constituirá em um estudo de dados secundários previamente selecionados, junto a bibliotecas, livrarias, internet, artigos e etc., com o intuito de se ter um referencial teórico e um conhecimento necessário; a segunda etapa se caracterizará em uma análise estatística dos dados coletados, utilizando as técnicas de análise em conformidade com o objeto da pesquisa.

Este trabalho será composto por três capítulos, organizados da seguinte forma:

O capítulo 1 irá apresentar sobre o cenário da agricultura familiar no Brasil e sua ligação com o conceito de Desenvolvimento Local Sustentável. Dando continuidade ao trabalho; o capítulo 2 apresentará de forma mais específica o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, mostrando alguns antecedentes que levaram a universalização dos Programas de Aquisição de Alimentos, os avanços, as suas regras, proposições e de que forma estão constituídos.

Também explorará de forma sucinta sobre o Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal, região escolhida para objeto de estudo desse trabalho; e o capítulo 3 fará uma avaliação dos Programas de alimentação no Território estudado, mostrando a relação dos resultados de operacionalização do PAA e do PNAE na região estudada com alguns indicadores socioeconômicos, como: Dados educacionais, IDHM, Índice de Gini³, dados da População, PIB,

³ Criado pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. É o índice utilizado para mensurar a desigualdade social por meio da concentração de renda, sendo que os dados ficam entre o número zero e um, onde zero corresponde a uma igualdade plena na renda (onde todos detêm a mesma

mortalidade e etc., de modo a compreender os impactos da operacionalização desses programas no desenvolvimento local e conseqüentemente para a melhoria de vida da população, identificando contribuições e entraves existentes no processo de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar no âmbito do mercado institucional.

Por último, a conclusão apresentará os resultados alcançados a partir desse estudo, além de elencar recomendações para a operacionalização desses programas e propor sugestões para continuidade de estudos nessa área.

2 O CENÁRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

2.1 A concentração de terra no Brasil

A concentração de terra no Brasil decorre do modo como funcionava a colônia e das leis vigentes⁴ que introduziram disparidades na distribuição de terras, sendo consequência do processo histórico da formação de propriedade (FURTADO, 1989).

Nesse contexto, compreender essa linha de estudo era essencial para conhecer as possibilidades de mudança do arcabouço do campo. Para Guimarães (1968) a raiz do latifúndio, advém do conceito a partir do qual indicava a concentração fundiária, encontrava-se no processo de colonização das terras indígenas pelos portugueses no século XVI. Esse processo ocorreu em um período de transição na Europa de um estilo de produção feudal para um de produção capitalista.

Já para Prado Júnior (1976), a concentração da propriedade da terra passou a existir agregada a uma ampla iniciativa mercantil proposta a explorar os recursos naturais de uma terra, até então inexplorada, em serventia ao comércio europeu.

Esta se realizará em larga escala, isto é, em grandes unidades produtoras – fazendas, engenhos, plantações (as plantations das colônias inglesas) – que reúnem cada qual um número relativamente avultado de trabalhadores. Em outras palavras, para cada proprietário (fazendeiro, senhor ou plantador), haveria muitos trabalhadores subordinados e sem propriedade. (PRADO JÚNIOR, 1976, p. 29).

Depois da materialização do sistema latifundiário, principalmente a partir da Lei de Terras⁵ e do fim do regime sesmarial, apareceram outros atores sociais no

⁴ Pode-se citar a promulgação em 1850 a criação da Lei de Terras, estabelecendo que a aquisição seria possível somente por intermédio da compra, assim como incluiu dispositivos sobre as condições para a revalidação das doações passadas, bem como as normas para a legitimação das posses mansas e pacíficas. Segundo Strazacappa (2006), a Lei de Terras foi preparada pelos latifundiários, com a prática de preços altos de forma a impedir o acesso à terras pelos negros que foram libertados e pelos imigrantes.

⁵ Promulgada pela lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi a ação pioneira no sentido de estabelecer a propriedade privada no Brasil. A Lei de Terras foi aprovada no mesmo ano da lei ‘Eusébio de Queirós’, que estabelecia o fim do tráfico negreiro no Brasil. Os grandes latifundiários se adiantaram com o intuito de evitar que os negros acessassem as terras, bem como impedir o

campo, como os posseiros, com a ocupação de terras que não cumpriam seu papel produtivo, sendo o pilar na origem da propriedade capitalista e da propriedade camponesa no Brasil (SILVA, 1996).

No período posterior, entre 1889 a 1964, a legitimação da posse de terras foi colocada em segundo plano pela União, corroborada em 1891 pela permissão da emissão de propriedade de terra pelos estados. Destaca-se nesse período as pretensões da população mais desfavorecida na busca pela desconcentração de terras e a tentativa de João Goulart, em 1964, da realização de uma reforma agrária, visando a solução para a grande concentração de terras no Brasil e ao índice de desemprego. Logo depois, Goulart seria destituído pelo Golpe Militar, começando assim, o período de ditadura militar que se segue até 1984 (MORISSAWA, 2001).

Buscando atender essas pretensões e reivindicações e consequentemente solucionar o problema de concentração de terra no Brasil, promulga-se em 1964 a Lei nº 4504 no governo de Humberto de Alencar Castello Branco, conhecida como Estatuto da Terra, sendo a primeira lei de Reforma Agrária no Brasil. Esse Estatuto dispôs sobre a caracterização regional dos minifúndios e dos latifúndios por meio dos módulos fiscais, além de introduzir novos conceitos ligados a questão agrária e quanto aos níveis de produtividade, classificando em produtivas e improdutivas, sendo esta última sujeita a desapropriação.

O Estatuto da Terra embora tenha definido a questão fundiária no Brasil, facilitavam a modernização do campo para as grandes propriedades de terra, colocando pouco em prática o que estava proposto pela reforma agrária, reforçando o que foi dito por Stédile (2002) que não há mais a necessidade de se criar novas leis para que a reforma agrária seja realizada de forma concreta, é necessário apenas cumprir e colocar em prática as leis que já existem.

Para gerir e conduzir a questão agrária no Brasil, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA em 1970, com o objetivo de implementar a reforma agrária, alimentar o cadastro nacional de imóveis rurais, definindo e titulando as terras destinadas assentamentos e comunidades tradicionais quilombolas.

acesso pelos imigrantes que chegassem no Brasil. Por isso, esta Lei colaborou para manter a concentração de terra no país e privilegiar os antigos fazendeiros, passando às outras gerações como herança de família. Desse modo, os negros libertados e os estrangeiros enfrentaram grandes barreiras para possivelmente galgarem a condição de pequeno proprietário.

Em 1988, a publicação Constituição Federal, não trouxe inovações em relação ao Estatuto da Terra que buscasse reduzir de forma eficiente a concentração de terra no Brasil e nem atualizou alguns dados da Lei 4.504, como por exemplo a produtividade por módulo fiscal.

2.2 A modernização do meio rural e a agricultura familiar no Brasil

A agricultura familiar é uma terminologia adotada em um período recente na história da agricultura brasileira. Na segunda metade do século XX era claro a grande heterogeneidade do modelo agrícola brasileiro e a ênfase dada aos pequenos produtores agrícolas inseridos no processo da modernização conservadora, fortalecendo a subordinação desses ao capital.

De acordo com Graziano da Silva (1981), a modernização da agricultura no Brasil foi acompanhada no âmbito das grandes unidades de produção, em virtude da desigualdade da distribuição da renda no meio rural e na agricultura brasileira, ratificado por um favorecimento dos latifundiários. Para Veiga (1996) a agricultura familiar com toda sua pluralidade vai contra a essa modernização fragmentada.

A agricultura patronal, com suas lavas de boias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são muitas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e na maleabilidade de seu processo decisório. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada da agricultura patronal. (VEIGA, 1996, p. 395).

A partir dos anos 70, impulsionadas pela Revolução Verde⁶, as políticas públicas de estímulo à modernização, deram subsídios em grande escala para insumos, desenvolvimento de novas tecnologias e mecanização, colaborando com os maiores índices de produtividade e a maiores taxas de lucro do agronegócio, principalmente, por serem produtos industrializados e destinados à exportação.

⁶ A expressão Revolução Verde foi criada em 1966, em uma conferência em Washington, por William Gown, pautada nas inovações tecnológicas na agricultura para a obtenção de maior produtividade através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos e mecanização no campo que aumentassem a produtividade.

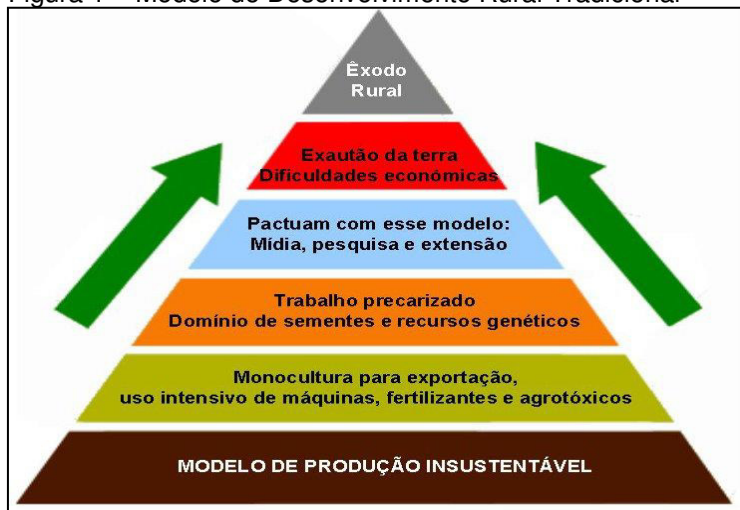
[...] nos anos 70, o processo de modernização agrícola substituíra o crescimento extensivo (pela incorporação de terra e mão de obra); nos anos 80, este processo de modernização aprofundara a integração da agricultura com os capitais industriais, comerciais e financeiros que a envolvem, formando os “complexos agroindustriais”. Dentro desse quadro analítico, mais do que nunca a reforma agrária passa a ser vista como economicamente sem sentido. Para ser competitivo e sobreviver, sobretudo na produção de commodities, era preciso adotar o novo “pacote” tecnológico, o que exigia elevados investimentos, bem como possuir uma área mínima relativamente grande. As alternativas disponíveis para a pequena produção familiar se restringiriam a nichos de mercado ou à integração com a indústria agroalimentar [...]. (GUANZIROLI et al., 2001, p. 33).

Lênin (1985) expõe que, os incrementos técnicos da agricultura são mecanismos de ascensão que induzem ao assalariamento dos pequenos produtores, que para ambos não conseguiriam concorrer com a agricultura capitalista.

[...] não temos diante de nós simples produtores de mercadorias, mas, de um lado, proprietários de meios de produção e, de outro, trabalhadores assalariados que vendem a sua força de trabalho. A transformação do pequeno produtor em operário assalariado pressupõe a perda dos seus meios de produção (terra, instrumentos de trabalho, oficina, etc.) – ou seja, pressupõe o seu “empobrecimento” a sua “ruína”. (LÊNIN, 1985, p. 15-16).

É neste contexto histórico que a agricultura familiar se encontra no processo produtivo que busca constituir formas de produção com foco na pluralidade do solo, com base familiar e com a inserção de jovens e de mulheres na produção de alimentos agroecológicos designados à segurança alimentar e na ascensão da democracia com a acessibilidade aos meios de produção e a terra. Isso se constitui como forma de alcançar o desenvolvimento rural sustentável, pautado em relações dignas de trabalho e com preservação dos recursos naturais, diferentemente do modelo de desenvolvimento rural proposto, baseado na monocultura, em culturas transgênicas com a utilização de agrotóxicos e a condições de trabalho precárias, podendo ser observado na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Modelo de Desenvolvimento Rural Tradicional



Fonte: Brasil (2016a).

O desenvolvimento rural sustentável possui características que se aproximam as presentes na agricultura familiar, pois promovem a equidade social, a sustentabilidade ecológica e a viabilidade econômica (RATTNER, 1992).

Opostamente às estratégias de crescimento insustentáveis - por razões morais e ambientais - o paradigma alternativo deverá satisfazer às necessidades básicas de todas as pessoas e não apenas de minorias privilegiadas; em todos os lugares e não apenas em polos de crescimento selecionados; e como um processo contínuo ao invés da expansão e da contração cíclicas das economias de mercado contemporâneas. Além do mais, deverá satisfazer as necessidades atuais das pessoas sem deteriorar as perspectivas das gerações futuras [...] ou produzir riscos e consequências intoleráveis. (RATTNER, 1992, p. 59).

2.2.1 Terminologia adotadas no âmbito da agricultura familiar

A utilização do termo agricultura familiar é bastante discutido quanto ao seu conceito, sendo diferenciado, por Abramovay (1992, p. 45) dos termos anteriormente adotados, como pequenos produtores, camponeses e etc. Segundo esse autor, a agricultura familiar caracteriza-se na “[...] propriedade, em que a gestão e a maior parte do trabalho, vêm de pessoas que mantêm entre si vínculos de sangue ou de casamento”, ratificado por Abramovay (1998) que o trabalho deve ser basicamente familiar, excepcionalmente ter trabalho assalariado em menor proporção. Já em relação aos pequenos produtores, a produção era destinada ao mercado e próximo ao agronegócio.

Para Wanderley (1996) a agricultura camponesa não se identifica unicamente a uma agricultura de subsistência, entendida esta como uma outra forma particular da agricultura familiar. Há situações em que, por razões históricas e sociais diferentes, agricultores podem organizar sua produção, visando a sobrevivência imediata, sem vincular suas estratégias produtivas ao projeto do futuro da família. Para Lamarche (apud WANDERLEY, 1996, p. 6),

[...] conforme os objetivos a que se propõem os agricultores, para si mesmos e para suas famílias, e conforme, também, os contextos socioeconômicos locais e o respectivo nível de desenvolvimento, deve-se distinguir as unidades de produção camponesas de outras consideradas de subsistência. Se a função de subsistência está bem presente no modelo camponês, ele não se reduz jamais a isto; há neste modelo, profundamente arraigada, uma vontade de conservação e de crescimento do patrimônio familiar.

Da mesma forma, Wanderley (1996) vai dizer que a pluriatividade e o trabalho externo de membros da família não representam necessariamente a desagregação da agricultura camponesa, mas constituem, frequentemente, elementos positivos, com o qual a própria família pode contar para viabilizar suas estratégias de reprodução presentes e futuras. Sendo também necessário explicitar as relações entre agricultura camponesa e pequena produção. A agricultura camponesa é, em geral, pequena, dispõe de poucos recursos e tem restrições para potencializar suas forças produtivas; porém, ela não é camponesa por ser pequena, isto é, não é a sua dimensão que determina sua natureza e sim suas relações internas e externas, como foram colocadas acima.

Assim, Veiga (1996) pondera que o tamanho da área produtiva não deve ser mais adotada para caracterizar a agricultura familiar, mas sim todo arcabouço das características organizacionais da unidade.

Embora vários autores diferenciam e conceituam as várias terminologias adotadas no âmbito da agricultura familiar, ainda não se tem consenso e uma definição padronizada no Brasil, devido especialmente seu caráter complexo e dinâmico. O que é mais claro é a diferença da agricultura familiar e a patronal.

A relação dos termos é constatada na ligação da terra, trabalho e família, distinguindo da agricultura patronal.

Tabela 1 – Características da agricultura patronal e da agricultura familiar

AGRICULTURA PATRONAL	AGRICULTURA FAMILIAR
Total separação dos fatores gestão e trabalho	Gestão e trabalho intimamente relacionados
Organização Centralizada	Processo produtivo dirigido diretamente pelo agricultor
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida
Predomínio do trabalho assalariado	Trabalho assalariado é apenas complementar
Tecnologias direcionadas a eliminações das decisões “de terreno” e “de momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
Tecnologias buscam principalmente a redução da necessidade de mão de obra	Decisões tomadas “in loco”, condicionadas pelas especificidades do processo produtivo
Ênfase no uso de insumos comprados	Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: FAO/INCRA (1994).

Com a instituição da Lei nº 11.326 em 24 de julho de 2006⁷ se tornou mais claro e legítimo os requisitos para o enquadramento na agricultura familiar, conforme descrito nas alíneas do artigo 3º abaixo:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento;
- IV - dirija seu estabelecimento com sua família. (BRASIL, 2006).

É complementado por Abramovay (1992) quando explica que ao se discutir sobre agricultura familiar, pensa-se logo em unidades com estrutura muito reduzidas com a utilização de técnicas rudimentares e pouco eficazes. Todavia, isto vem se modificando ao longo do tempo porque o agricultor familiar vivencia nas suas proximidades outras unidades que aplicam níveis altos de tecnologias com bastante eficácia.

Para Kautsky (1980), o camponês além de produzir para a sua própria reprodução, mesmo que na maioria das vezes precariamente, irá passar a comercializar o excedente, produzindo mercadorias. Já Abramovay (1992) se coloca favorável de que o final do camponês é sua extinção, pois o agricultor familiar é um novo personagem distinto do camponês tradicional, que teria adquirido sua condição de produtor mais atual inteiramente ligado ao mercado racionalizando ao máximo sua produção.

Com isso, o agricultor que produziria apenas para a sua subsistência, com a introdução do capital industrial no campo, ficaria submisso aos ditames desse

⁷ Estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

capital.

“O único método mediante o qual ele podia conseguir dinheiro consistia em transformar os seus produtos em mercadorias, e levá-las ao mercado para a venda. [...] o camponês caíra agora sob a dependência do mercado [...]”. (KAUTSKY, 1980, p. 32).

Assim Abramovay (1992, p. 130) afirma que, o camponês é a melhor definição de resto feudal, um resquício, classe que representa a barbárie, um estorvo, uma vez que “[...] as sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis”.

2.2.2 Entraves e possibilidades no âmbito da agricultura familiar

Independente da nomenclatura adotada, tem-se a existência de entraves, como o surgimento do intermediário/atravessador, um negociante responsável por realizar a negociação entre o produtor camponês e os consumidores, barganhando os preços e gerando baixo retorno aos produtores em decorrência ausência de estruturas de escoamento e comercialização adequados.

Kautsky (1980), afirma que com a existência do intermediário/atravessador abre os precedentes para o assalariamento do camponês, mesmo que temporário, para garanti-lhe o sustento.

[...] o camponês que vende os artigos agrícolas, mas não empregam assalariados, ou os emprega muito pouco, que não é um capitalista, é sim um simples criador de mercadorias, não se apresenta assim. Ele é um trabalhador, pois não vive do produto de sua empresa, mas do produto de sua própria atividade. O seu gênero de vida é o de um assalariado. Tem necessidade de terra, como de um meio para ganhar o pão como operário, e não para dela tirar qualquer lucro ou renda fundiária. (KAUTSKY, 1980, p. 189).

Assim, Kautsky (1980) acredita que a indústria iria acabar com a classe campesina, mesmo com lutas constante dessa classe. Os camponeses terminariam se tornando trabalhadores assalariados nas indústrias capitalistas, mas por outro lado, estas levariam ao surgimento de cooperativas socialistas. Apenas o êxito dessas entidades interromperia com a resistência e dúvidas dos camponeses, levando-os naturalmente à organização coletiva, capaz de atender o mercado consumidor e abolir definitivamente a propriedade e exploração individual da terra.

Portanto, a sociedade civil no Brasil passou a participar mais intensamente de espaços democráticos, implicando na constituição de associações, cooperativas, movimentos sociais e sindicatos.

Observa-se na tabela abaixo dados sobre as cooperativas no Brasil no período de 2004 a 2013.

Tabela 2 – Número de Cooperativas, Cooperados e Empregados por segmento – Brasil, 2004 – 2013.

Ramo de Atividades	Números de Cooperativas		Número de cooperados		Número de empregados	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Agropecuária	1519	1597	940482	1015956	110910	164320
Consumo	158	122	1920311	2841666	7219	13820
Crédito	1115	1034	1439644	5725580	23291	39396
Educacional	303	300	98970	61659	2874	4286
Especial	7	6	2083	247	6	7
Habitacional	314	220	104908	120980	2472	1038
Infraestrutura	172	130	575256	934892	5500	6496
Mineral	34	86	48830	87190	35	187
Produção	113	253	9559	11600	315	3387
Saúde	878	849	261871	264597	23267	92139
Trabalho	2024	977	311856	226848	4036	1929
Turismo e lazer	12	25	396	1696	2	18
Trasporte	706	1228	48552	140151	2099	11862
Total	7355	6827	5762718	11433062	182026	338885

Fonte: Portal do Cooperativismo Financeiro (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Infer-se que houve aumento em número de cooperativas nos ramos de atividades: Agropecuária, Mineral, Produção, Turismo e lazer e Transporte. Essa variação positiva foi acompanhada por uma variação negativa de 7,18% do número total de cooperativas no Brasil influenciado pelos outros ramos de atividade. Quanto ao total de número de cooperados e ao número de empregados no Brasil observa-se uma variação positiva de 98,40% e 86,17% respectivamente.

Analisa-se que a necessidade de organização no meio rural é ratificada pela elevação quantitativa, principalmente, nos ramos agropecuária e produção, nos percentuais de 5,13% e 123,89%. Isso porque os agricultores familiares se tornam obrigados a organizar sua produção para lograr êxito no acesso ao mercado, fazendo parte de um modelo identificado por Lange (1982, p. 8) no seu livro “Ensaio sobre planificação econômica”, chamado nacionalista-revolucionário “[...] que está se estabelecendo em países que vão se emancipando da dependência

colonial ou semi-colonial”, buscando a melhoria da organização das atividades econômicas. Além disso, nota-se, a partir daí, que o desenvolvimento local surge como um dos fundamentais agregados do desenvolvimento rural.

É assim que a partir do século XXI as políticas públicas destinadas ao enfrentamento à pobreza e à ascensão do desenvolvimento rural, apresentaram um elevado impulso, principalmente a partir do Governo Lula, em que destaca-se o Programa Fome Zero⁸, sendo o principal programa da política social do governo Lula, em seu primeiro mandato, que pôs em total funcionamento os programas de transferência de renda elaborados durante o governo FHC, tal como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, cartão alimentação e auxílio gás, integrados em um único programa, o Bolsa Família⁹.

No entanto, sabe-se que a partir da era neoliberal, a implementação dessas políticas públicas em uma perspectiva desenvolvimentista e igualitária do meio rural, foi cada vez mais difícil de serem efetivadas em virtude do favorecimento das grandes empresas e das multinacionais inviabilizando a permanência do agricultor familiar no campo, corroborando as premissas do estado mínimo, a desregulamentação dos mercados, a política de privatizações e o enxugamento da máquina pública.

Esses fatores levaram, principalmente nos países subdesenvolvidos, a primazia do agronegócio corporativista em relação a agricultura familiar, em virtude da ausência de estrutura e de assistência técnica, elevando os custos de produção e resultando na irregularidade de oferta, impedindo os agricultores familiares de terem as condições necessárias de competitividade no mercado e que consequentemente melhorasse suas condições de vida, mesmo sendo claro a relevância desse setor para a economia brasileira reforçado pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2006, s/p):

Apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno.

⁸ O Fome Zero é um programa do Governo Federal, que visa o direito de alimentação da população brasileira. É uma maneira de garantir cidadania às populações vulneráveis à fome.

⁹ O Bolsa Família é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Está previsto em lei — Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 — e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas (BRASIL, 2016b).

Para Castro (2003), a melhoria das condições de vida é possível com o apoio neste setor, principalmente com incremento tecnológico.

Para melhorar os níveis alimentares dos habitantes dos países subdesenvolvidos que vivem o terrível processo circular cumulativo de não se alimentarem porque não produzem suficientemente e de não produzirem porque a sua condição de famintos não lhes dá capacidade para produzir, deve-se lançar mão de processos tecnológicos que, por um lado, elevem os índices de produtividade na agricultura e aumentem a produção total da terra e, por outro lado, permitam, através de novos processos, a obtenção de um suplemento de alimento de alto valor biológico, principalmente de proteínas completas. (CASTRO, 2003, p. 58-59).

Diante deste cenário nada favorável, os produtores rurais, por meio dos movimentos sociais, reivindicaram várias exigências, como por exemplo reforma agrária, assistência técnica e apoio a produção, frente à necessidade de se estabelecer políticas públicas que levassem ao desenvolvimento e ao fortalecimento da produção agrícola familiar no Brasil. Foi assim que, a partir da década de 90, surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que segundo Abramovay (1998) é um instrumento de crédito individual ou subsídio para equipamentos coletivos que favorece especificamente os agricultores familiares com pouco capital e menos articulados com os bancos.

A influência dessas políticas públicas, como o exemplo do Pronaf, pode ser constatadas nas variações positivas, entre 1996 e 2006, de participação da agricultura familiar na produção brasileira das regiões Norte e Nordeste, apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 3 – Participação percentual da agricultura familiar na produção brasileira, por regiões, 1996 – 2006

Região	1996	2006
Norte	58,26	60,18
Nordeste	42,98	47,38
Sudeste	24,43	22,28
Sul	57,13	54,43
Cento-Oeste	16,31	14,53

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário (1996-2006).

Nas demais regiões, a participação na produção sofreu um pequeno decréscimo em termos relativos, o que não quer dizer que houve uma queda em termos absolutos, já que nesse período verificou-se um elevado crescimento na

produção. Deste modo, infere-se, que mesmo com o boom do agronegócio corporativista nessas regiões, a agricultura familiar cresceu aproximadamente no mesmo patamar da agricultura não familiar.

No entanto, esse crescimento não ocorreu necessariamente em decorrência da realização de assistência técnica para os agricultores familiares. O Censo Agropecuário de 2006 mostra uma parcela de apenas 20,88% dos agricultores familiares atendidos com assistência técnica, mesmo tendo uma evolução irrisória em relação a 1996, ainda é muito aquém da necessidade latente e consequentemente ao total de agricultores familiares.

Tabela 4 – Percentual de agricultores familiares que utilizam itens ligados a modernização da agricultura, Brasil, 1996 – 2006

Varável considerada (%)	1996	2006
Utiliza assistência técnica	16,67	20,88
Usa Energia Elétrica	36,63	74,1
Usa força animal	22,67	38,75
Usa força mecânica	27,05	30,21
Usa força manual	49,83	31,04
Usa irrigação	4,92	6,23
Usa adubs e corretivos	36,73	37,79

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário (1996-2006).

Observa-se também uma variação positiva nas outras variáveis, com exceção do uso de força manual influenciado pelas mudanças no arcabouço do campo, especialmente, na inserção da força mecânica nas lavouras e na utilização de tecnologias mais avançadas durante esse período.

Já na Tabela 5 abaixo reforça-se a importância da agricultura familiar, que em 2006 representou 87,95% do total de estabelecimentos agropecuários do Brasil. O Valor Bruto da Produção dos agricultores familiares em 2006 correspondeu a 36,11% da produção agropecuária total. Essa produção é efetivada em 32,88% da área total dos estabelecimentos, empregando¹⁰ em 2006 um total de 13,04 milhões de pessoas, representando, 78,75% da mão de obra no campo.

¹⁰ Considera-se os familiares e os demais empregados.

Tabela 5 – Representatividade das principais variáveis da agricultura familiar – Brasil, 1996 – 2006

Varável considerada (%)	1996	2006
Estabelecimento familiares	85,17	87,95
Área de estabelecimentos familiares	30,48	32,88
VBP dos estabelecimentos familiares	37,91	36,11
Pessoal ocupado nos estabelecimentos familiares	76,85	78,75

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário (1996-2006).

Com o exposto sobre a importância deste setor para a economia brasileira e dos entraves existentes na sua consolidação, se torna perceptível a necessidade da organização da produção em cooperativas/associações conciliado com a existência de programas de governo para garantir a produção, o beneficiamento e a comercialização, principalmente no chamado mercado institucional. Isso só é possível com a implementação de programas de assistência técnica, de agroindustrialização e de mercado com demanda firme.

O fortalecimento dessas organizações sobre a ótica do Governo Federal, pode ser destacada, atualmente, pelas compras coletivas de alimentos, em dois programas voltados para agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura - PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que serão analisados nos próximos capítulos, delimitando-os posteriormente para o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru pertencente ao Estado do Maranhão.

2.3 O desenvolvimento local e a agricultura familiar

A agricultura familiar se sobressai como um dos setores da economia que mais evolui na produção de alimentos, geração e distribuição de renda de maneira mais igualitária, estabelecendo a base para um desenvolvimento do meio rural com sustentabilidade, em virtude do seu caráter dinâmico e de sua grande variedade de produtos. Todavia, para que a agricultura familiar continue sendo representativa e continue se desenvolvendo frente às monoculturas e ao latifúndio é necessária a intervenção do Estado com a efetivação de políticas públicas que viabilizem a comercialização dos excedentes deste setor e conseqüentemente desenvolva as regiões em que são implementadas.

É nesse contexto que passam a ser consideradas os aspectos intermediários de gestão, conjugando estado e mercado, incluindo a rede de

instituições locais que devem atuar de forma coordenada, com intervenções públicas aceitáveis e ajustamentos de mercado oportunos.

Com isso, a formulação das políticas públicas no Brasil, no âmbito da agricultura, vem sendo cada vez mais direcionadas para o desenvolvimento local, principalmente a partir do final do século XX, destacando-se o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, como também, os programas de promoção ao acesso a alimentos implementados pelo governo federal vem sendo voltados para o alcance desse objetivo, que se tornou mais relevante a partir das reivindicações dos movimentos sociais contra a primazia do agronegócio corporativista sobre a agricultura familiar.

Assim, essa estratégia que visa o desenvolvimento local sustentável a partir do fortalecimento do meio rural, veio como forma de potencializar os Programas Federais de Aquisição de Alimentos, objeto de estudo desse trabalho, buscando não só garantir o acesso a alimentos aos alunos e pessoas em situação de vulnerabilidade, mas também garantir um mercado institucional para comercialização dos excedentes da produção desse setor, que devido as condições existentes não tinham como concorrer de forma igualitária com os latifundiários.

2.3.1 Surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável

A partir da passagem do capitalismo comercial para o capitalismo industrial, marcada pela produção e consumo em massa, observa-se uma separação entre os aspectos econômicos e sociais, ocasionando o deslocamento da população rural para as novas zonas de colonização, além de elevar as diferenças entre as regiões e países, principalmente no período Pós Segunda Guerra Mundial com o controle e as novas imposições feitas pelos países mais desenvolvidos. Cardoso e Faletto (1977) enfatizaram sobre a relevância do aspecto social frente da insuficiência de um enfoque dado apenas aos aspectos econômicos.

Além disso, esse crescimento exacerbado foi acompanhado pela poluição e pela degradação do meio ambiente, tornando-o insustentável a longo prazo. Isso porque esse modelo desenvolvimentista tradicional tinha como centralidade o capital, cuja lógica, era de transferir pessoas para áreas mais industrializadas levando a uma exclusão e a periferização da população do meio rural, tornando-as dependentes (GUZMÁN CASADO; GONZÁLEZ DE MOLINA; SEVILLA GUZMÁN,

2000).

É nesse contexto que surgem muitos estudos sobre essa relação dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como por exemplo, a Teoria da Dependência¹¹ pautada na relação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

No entanto, sabe-se que a maior parte das ações que almejam o desenvolvimento estão dentro de uma perspectiva neoliberal, por isso alcançaram resultados insatisfatórios no desenvolvimento de certas regiões, gerando desigualdade e pobreza.

Nessa conjuntura, surge a ideia da sustentabilidade, ou melhor, um Desenvolvimento Sustentável pautado na redução das desigualdades sociais, geração de renda para os mais desfavorecidos e ao mesmo tempo preservação dos recursos naturais e meio ambiente, diferenciando-se do modelo de Desenvolvimento Tradicional.

Surge de acordo com Becker (1999), um modelo alternativo a esse conservador e excludente, o desenvolvimento sustentável como uma nova estratégia do desenvolvimento regional, pautado nos valores comunitários locais, harmonizando o lado social, econômico, ambiental, tecnológico, cultural e político.

Segundo Leff (2001, p.18) o discurso sobre ecodesenvolvimento e o discurso posterior do Desenvolvimento Sustentável aparecem como alicerce conceitual para “[...] ecologizar a economia acabando com a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza”.

Em 1987, a Conferência Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida internacionalmente por UNCED, apresentou o Relatório Brundtland que era uma das iniciativas anterior a Agenda 21¹², o qual conceituou

¹¹ As duas principais vertentes marxistas da “escola da dependência” são: a teoria do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, do economista americano A. Gunder Frank, que desempenhou uma grande influência no Chile e no Brasil. Essa teoria dizia que o imperialismo seria uma barreira insuperável, e por isso o desenvolvimento dos países atrasados só aconteceria por meio de uma ruptura revolucionária e socialista; e a teoria do “desenvolvimento dependente e associado”, estabelecida por Fernando Henrique Cardoso apoiado por alguns docentes da corrente marxista da USP, dizia que o desenvolvimento capitalista das nações atrasadas seria possível, mas sempre de forma dependente e associada com os países imperialistas.

¹² A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento

Desenvolvimento Sustentável como “[...] aquele que atende as necessidades das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras.” (BRANDÃO, 2012, p. 36).

Esse relatório foi contra o modelo de desenvolvimento adotado nos países industrializados e disseminado nos países subdesenvolvidos, modelo este que não respeitava, sobretudo, os limites dos ecossistemas.

A aplicação do conceito de Desenvolvimento Local no meio rural, foi observada em diversas iniciativas e experiências em países da América Latina, como Bolívia, Colômbia, México e Brasil; em regiões desenvolvidas como o Canadá (*Canadian Rural Partnerships*) e a União Européia (Programa Leader – Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural); e também em órgãos internacionais como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, BIRD – Banco Mundial, IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, FAO, e GTZ – Cooperação Técnica Alemã. Percebe-se que nessas experiências há muitos pontos em comum, como: o fortalecimento das instituições, governo local e descentralizado, gestão participativa envolvendo todos os atores, acesso ao conhecimento e novas tecnologias, a formalização dos processos garantindo o ingresso dos setores mais desfavorecidos as políticas público-privadas, a atuação conjugada das três esferas do poder público e o setor privado.

Esses fatores em comum, devem estar nas diretrizes principais, em qualquer contexto que almeje o Desenvolvimento Local de forma contínua e sustentável de modo conjugado.

Na segunda metade do século XX, esse conceito de Desenvolvimento Regional ou Local, baseava-se em uma estratégia mais centralizada com um planejamento de desenvolvimento de uma região pautados na condução dos investimentos e geração de emprego e renda, alavancando a economia de determinado território.

Segundo Benko (1995), a partir de 1990 as linhas de pensamento sobre Desenvolvimento Local Sustentável foram reapreciadas, em virtude da globalização e das transformações nas estruturas produtivas e de mercado que acentuaram a concorrência entre Estados.

Sustentável (CPDS) e Agenda 21; construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002 (BRASIL, 2016a).

Nesse aspecto, as linhas de pensamentos sobre Desenvolvimento Local fundamentavam-se no espaço onde se encontra o sistema produtivo, buscando-se compreender os fatores¹³ que levaram a concentração de determinadas atividades produtivas em certa região e conseqüentemente a existência de vantagens comparativas, com maior competitividade no mercado.

Ressalta-se que, a análise desses fatores leva em consideração uma variável muito influente no espaço que é o papel do Estado como implementador de políticas para equilibrar essas diferenças socioeconômicas. A ótica do Desenvolvimento Local submete-se a duas principais visões: a primeira baseia-se na implementação de políticas públicas em caráter descentralizado e autônomo; e a segunda na centralização das decisões do Estado, fundamentado em um projeto nacional de desenvolvimento, garantindo a igualdade das regiões e uma melhor distribuição de renda. Nesse contexto, Putnan (1996) afirma que as instituições e a constituição do capital social são um dos elementos essenciais no desenvolvimento econômico regional.

Considerando a primeira visão que defende a descentralização e a autonomia nas decisões em todos os âmbitos, político, econômico e financeiro, Benko (1995, p. 228) coloca que:

Desenvolvimento Local é, antes de tudo, a flexibilidade opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas de manejo do território.

Putnan (1996) assegura que a inabilidade para colaborar de forma coletiva em que todos se beneficiam é o motivo principal do fracasso em determinadas regiões. Segundo o autor, essa incapacidade só é superada se houver um ambiente de confiança e credibilidade entre os agentes locais, cumprindo os compromissos firmados. Esse ambiente favorável é mais factível de ocorrer em locais que tenham construído, ao longo de sua história, um “estoque” de capital social.

¹³ Custos na logística de escoamento da produção, custos de mão de obra, mercado disponível, variações da demanda, disponibilidade de matéria-prima e etc.

2.3.2 Abordagem Territorial no Brasil a partir da ótica do Desenvolvimento Local Sustentável

No Brasil, a ampliação da abordagem territorial acontece desde os anos 90, especialmente na formulação das políticas públicas, a partir do desgaste teórico da noção de região em relação ao planejamento das ações e delimitação espacial. Essa abordagem, segundo Abramovay (1998) permite o diagnóstico sobre as diferenças socioeconômicas entre as regiões do meio rural. O autor coloca também que

[...] o acesso à terra é uma das condições básicas para a alteração da precariedade em que vive a população rural brasileira, mas só faz sentido se for acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento. (ABRAMOVAY, 1998, p. 23).

Em 1999, o Governo Federal adotou uma nova estratégia, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, através do programa Comunidade Ativa que foi um aprimoramento do programa Comunidade Solidária. Nesta estratégia, buscava-se a sustentabilidade por meio da preservação dos recursos naturais e do meio ambiente, da superação da pobreza e pelo fortalecimento da cidadania que induzia a emancipação.

A ideia inovadora dessa estratégia do Governo Federal fundamentava-se na formulação de parcerias entre Estado e Sociedade Civil na esfera municipal, incluído de forma participativa os atores para apontarem as possibilidades, habilidades e entraves existentes na região, buscando a produção de um Plano de Desenvolvimento Local, com diretrizes e ações prioritárias. O projeto inicial almejava implementar essa estratégia do governo federal em cerca de mil municípios, nas regiões mais carentes do Brasil, até 2000, sendo que em 1999 encontrava-se em andamento 148 planos.

O Desenvolvimento Local Sustentável, no Brasil, está diretamente ligado ao meio rural, visto que, grande parte dos municípios brasileiros possuem sua dinâmica socioeconômica baseada na agricultura, especificamente o setor estudado neste trabalho: a agricultura familiar; que vem se expandindo e agregando valor da sua produção por meio das agroindústrias familiares, como um modo de produção

mais contrabalanceado nas três esferas econômica, social e ambiental.

Nessa ótica, o fortalecimento das organizações sociais, a cooperação, a constituição de novas institucionalidades com maior participação da sociedade e gestão descentralizada ganham destaque, tendo um enfoque maior para os trabalhadores do meio rural com o intuito de gerar renda e reduzir a pobreza e a fome. Com as organizações sociais mais fortalecidas, a agricultura familiar conseguiu, de certo modo, abstrair-se desse modelo proposto, pois nesse setor ainda não há a consolidação da divisão social do trabalho impedindo a alienação do trabalhador, além de não ter um afastamento completo do capital e os fatores de produção.

De acordo com Kühn (2002), o camponês faz parte de diversas relações sociais que valorizam o meio rural e a democratização, em que o base do processo produtivo é o homem e não o capital, sendo autônomo e não alienado ao trabalho.

Destaca-se também, conforme já apresentado anteriormente, a implementação em 1996 do PRONAF no âmbito do MDA, como parte dessa estratégia de Desenvolvimento Local Sustentável ao apoiar à agricultura familiar. Mesmo sendo conhecido os entraves existentes na operacionalização desse programa, cabe ressaltar que o mesmo veio para conceder crédito para um setor anteriormente não atendido, bem como colaborou para difusão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável¹⁴.

Com isso, a aproximação do conceito de Desenvolvimento Rural Sustentável e agricultura familiar é notória e cada vez mais relevante, principalmente quando se torna visível a exclusão social e a insustentabilidade do modelo de Desenvolvimento Tradicional dentro do modo de produção capitalista, em virtude do favorecimento a acumulação de capital por uma minoria levando a concentração de renda e o surgimento das vulnerabilidades sociais, como pobreza e a fome.

Mendes (2016) coloca que, esse modelo gerou enormes desequilíbrios, ao mesmo tempo que gerava produção e riqueza em grandes quantidades, provocava o aumento da pobreza, poluição e degradação ambiental.

As ações voltadas para a população mais desfavorecida ainda eram de cima para baixo, baseadas no assistencialismo e sem a participação popular, em que Villasante (1995) chamava de “colonialismo sutil” atendendo os interesses dos

¹⁴ Disposto no Decreto nº 3.508 de 14 de junho de 2000. Organismo colegiado, formado por representantes do governo, dos agricultores familiares e da sociedade civil. (BRASIL, 2000a).

países centrais e mais desenvolvidos. Diferentemente do modelo de desenvolvimento regional sustentável, que segundo Campanhola e Graziano da Silva (2000), deve ser acima de tudo um processo de reconstrução social, que deve se dar 'de baixo para cima' e contar com a participação efetiva dos atores sociais.

Outro ponto que merece destaque dentro da concepção de Desenvolvimento Local e sua implementação no Brasil é o rompimento com a ideia de um meio rural extremamente agrícola, principalmente no final do século XX com as transformações socioeconômicas ocorridas como a abertura econômica e redemocratização com o aumento da participação da sociedade civil, em sintonia com a CF de 1988, findando com a dicotomia existente entre o meio rural e urbano. Essa dicotomia levava o Estado a atuar de forma descompassada e setorial. O reconhecimento da interdependência do meio rural e urbano norteará a formulação de políticas mais abrangentes e equilibradas. Para Beduschi e Abramovay (2004, p. 3), "[...] os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas, antes de tudo, pela maneira como se organizam".

A extrapolação dos limites administrativos, considerando que a região/território é uma construção social e, portanto, locus ideal para os projetos de Desenvolvimento Local, também permite a criação de sinergias entre os entes federados e pode levar à ampliação e equalização do ritmo de desenvolvimento econômico e social, ambientalmente sustentável.

Desse modo, a questão institucional nos territórios no Brasil torna-se um ponto de grande relevância a ser considerada, pois a organização dos mesmos dentro da ótica do Desenvolvimento Local depende de uma parceria e atuação conjugada entre os entes federados e consequentemente da ultrapassagem de limites administrativos. Muitas dessas ações conjugadas se tornaram possíveis, na década de 90, a partir de algumas medidas adotadas, como: a universalização do microcrédito; o orçamento participativo; a constituição de redes de organizações da sociedade civil; assistência técnica; formalização de associações, cooperativas e consórcios municipais.

Outra iniciativa adotada que fortaleceu essa estratégia, foi a universalização dos Programas de Aquisição de Alimentos, como por exemplo o PNAE e posteriormente o PAA, objeto de estudo desse trabalho. Isso porque são programas coordenados no âmbito federal, no entanto, são geridas a nível local com atuação conjunta dos diversos atores, respeitando as especificidades de cada

região.

Com isso, são potencializados os benefícios alcançados por todos os atores atuantes desses programas, em virtude da aquisição de alimentos ser realizada na sua grande parte no local e de agricultores familiares com preços justos, da permissão ao acesso aos alimentos saudáveis pelos alunos e pessoas em situação de vulnerabilidade respeitando as características alimentares regionais (determinado pelo FNDE), do fortalecimento da administração pública local com mais autonomia e otimização dos recursos públicos. Motivos estes que aumentam a dinâmica socioeconômica local, gera empregos, distribui e desconcentra a renda, promovendo o desenvolvimento mais igualitário e sustentável, além da promoção da saúde a crianças e pessoas em situação de vulnerabilidade.

Dentro desse aspecto, destaca-se também a obrigatoriedade da presença de nutricionista, a otimização logística no transporte dos alimentos e a aquisição de alimentos sem o uso de agrotóxicos, tópicos estes que serão aprofundados nos próximos capítulos.

3 A UNIVERSALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: o PNAE e PAA

A forma mais abrangente dos Programas de Aquisição de Alimentos no Brasil levou um período em torno de 30 anos para se concretizar, mesmo com a incessante pressão da sociedade civil e dos movimentos sociais que demandavam políticas de Estado nessa área, em consequência das desigualdades sociais, fome e desnutrição das crianças, vulnerabilidades estas mais corriqueiras na primeira metade do século XX.

Assim, a universalização e descentralização do PNAE e do PAA vieram como forma de atender essa demanda da sociedade em todo Brasil e conter o avanço do capital no campo, demonstrado no primeiro capítulo, mesmo que inicialmente com muitas dificuldades de operacionalização, sem muita autonomia e com várias mudanças a serem realizadas na sua legislação.

3.1 Antecedentes dos programas de aquisição de alimentos

No Brasil, assim como em grande parte dos países subdesenvolvidos, o Estado possui uma necessidade maior de intervir e de sanar algumas vulnerabilidades sociais, como por exemplo a fome. É nesse contexto que começa a surgir algumas iniciativas que visam, dentre outros objetivos, erradicar a fome, mesmo que inicialmente pouco representativas e setoriais.

Segundo Castro (2003) a fome é resultado de um catastrófico desequilíbrio entre as necessidades alimentares da humanidade em expansão e suas disponibilidades em alimentos. E ressalta ainda que:

Não há como esconder que a fome, nas suas diferentes formas de fome quantitativa ou fome qualitativa, é sempre um produto direto do subdesenvolvimento e que o subdesenvolvimento não é um fatalismo provocado pela força das coisas, mas um acidente histórico provocado pela força das circunstâncias. (CASTRO, 2003, p. 52).

Destaca-se que as primeiras iniciativas ocorreram em 1837 com o surgimento das Caixas Escolares financiadas pela sociedade civil e na sua maioria por entidades filantrópicas que preparavam as “sopas escolares” para serem entregues aos alunos (ROSENBERG, 1972). Ao mesmo tempo, as ações da

sociedade civil ocorriam em várias frentes, como os protestos realizados pela classe trabalhadora em virtude das condições precárias laborais e dos baixos salários potencializados por uma economia baseada em um pilar primário-exportador, com elevados preços dos alimentos beneficiados que eram importados. Este fato levou a criação dos movimentos sociais e do sindicalismo brasileiro que pressionava o Estado para garantir direitos aos trabalhadores, consolidando em um período posterior a legislação trabalhista brasileira.

Com isso, são elaborados planos e programas governamentais neste âmbito no Brasil, principalmente a partir dos anos 30, com o intuito de erradicar a fome sejam por meio do acesso direto aos alimentos por pessoas em situação de vulnerabilidade ou por meio da garantia de renda que permitisse o acesso aos alimentos.

Pode-se notar algumas iniciativas que ocorreram durante a Era Vargas: a primeira que ocorreu no seu governo provisório em 1930 com criação do Ministério da Educação e Saúde Pública que realizou em 1935 a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança. Outra iniciativa foi à instituição do salário mínimo em 1938 de acordo com os parâmetros de alimentação em uma unidade familiar verificados com a criação da Comissão Reguladora de Tabelamento que regulamentava e fiscalizava os preços dos alimentos, permitindo o acesso a alimentação mais digna pela classe trabalhadora (BATISTA FILHO; BARBOSA, 1985).

Logo depois, institui-se no âmbito federal, o Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social – SAPS em 1940 vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que no ano anterior tinha sido gestado e arquitetado por Josué de Castro como Serviço Central de Alimentação. Nesta gestão foram apresentados resultados que evidenciaram hábitos alimentares monótonos, fundamentados em uma alimentação com grande quantidade de carboidratos e desprezível valor biológico (CASTRO, 1957).

Reforçado por Castro (2003, p. 55) quando afirma que

O problema da fome não é apenas um problema de produção insuficiente de alimentos. É preciso também que a massa desta população disponha de poder de compra para adquirir estes alimentos. É preciso, pois, que as suas necessidades biológicas venham a ser todas atendidas. Entretanto, forçar o potencial alimentar do mundo a conceber um plano racional de distribuição dos alimentos nas áreas deficitárias constitui sem dúvida alguma um passo em frente na luta contra a fome.

O órgão SAPS tinha como função básica atender os segurados da previdência e promover o acesso à alimentação nas empresas, bem como comercializar a preço de custo alimentos aos trabalhadores com famílias grandes, além de dar orientação técnico-alimentar, capacitar e elaborar pesquisas neste âmbito (SILVA, 1995). Todavia, o atendimento por esse órgão não acontecia em todo Brasil e em 1953 só atendeu 10% dos estudantes das escolas primárias permitindo o acesso a refeições advindas das ações do SAPS em virtude das dificuldades financeiras (STEFANINI, 1998).

Em seguida, durante a década dos anos de 1940, foram realizados outros inquéritos alimentares geridos pelo Departamento Nacional de Saúde, pautados na análise de hábitos alimentares em algumas regiões do Brasil, especificamente nas capitais brasileiras, que também comprovaram os resultados obtidos por Josué de Castro da precariedade na dieta alimentar da população. E também foram criados, para esta finalidade, vários departamentos e institutos subordinados aos Ministérios da Educação e da Saúde.

Dentre esses órgãos o que obteve mais relevância na alimentação escolar por ter um caráter mais nacionalizado, foi a Comissão Nacional de Alimentação – CNA¹⁵ criada em 1945, com o objetivo de propor uma política de alimentação nacional. Esta Comissão institui em 1954 o Programa Nacional de Merenda Escolar – PNME, que mais tarde seria nomeando de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que será explicado com mais detalhe no próximo capítulo. Em 1972, a CNA foi extinta.

A partir dessas iniciativas, as ações e programas governamentais que buscam promover o acesso a alimentos ganharam força no cenário nacional como estratégia de erradicação da fome e promoção do desenvolvimento endógeno, mesmo com alguns entraves de ordem administrativa e financeira, ratificado pelos desvios de recursos, conforme apresentado em 27 de janeiro de 2016 pelo Balanço da Controladoria Geral da União que desde de 2003 foram desviados R\$ 2 bilhões destinados à merenda e ao transporte escolar em diversos municípios no país. Os recursos foram desviados de programas federais que recebem repasses da União.

¹⁵ Criada com um cunho assistencialista devido à situação gerada pela Segunda Guerra Mundial entre 1939 a 1945. Era chefiada por Josué de Castro.

3.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

3.2.1 Implementação e evolução

A implementação dos programas de alimentação se inicia de forma concreta nos anos 50, com a instituição do Programa Nacional de Merenda Escolar (mais tarde será chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar) no âmbito do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que apresenta uma estrutura de atendimento centralizada e de responsabilidade pública pela primeira vez em toda a história do Brasil. Ressalta-se que o Programa foi o único que perdurou de todos os propostos pelo Plano Nacional, possuindo uma fonte de financiamento internacional advindo da Unicef, que anteriormente era chamada de Fundo Internacional de Socorro à Infância – Fisi, admitindo a distribuição dos excedentes de leite em pó (BRASIL, 2016c).

O Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), implantado em 1954, busca contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações direcionadas para educação alimentar e nutricional.

Nos seus primórdios, o PNME estava vinculado ao Ministério da Saúde, no entanto, a publicação do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar – CME modificou o vínculo deste programa para o Ministério da Educação e Cultura. Dentre as diretrizes que norteavam o CME, destaca-se a aquisição dos alimentos diretamente com os produtores que levou a redução de preços, a eliminação dos intermediários/atravessadores e consequentemente o favorecimento dos pequenos agricultores.

No ano seguinte, a publicação do Decreto nº 39.007/1956 mudou a CME e criou a Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME, que a partir dos anos obteve mais autonomia em agenciar recursos com entidades internacionais, tendo representação em todos Estados do Brasil. Segundo Stefanini (1998), a destinação dos recursos internacionais exigiam que o Brasil atendesse o proposto pelos países centrais. Para isso, os países periféricos beneficiados com essas fontes de recursos, como o Brasil, deveriam criar barreiras que impedissem a ampliação do comunismo.

Em 1965, o Decreto nº 56.886 transformou a CNME em Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE, com a inserção de diversos programas apoiados com recursos internacionais, especificamente dos norte-americanos, como por exemplo: Alimentos para a paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – Usaid; Programa Mundial de Alimentos – PMA financiado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU); entre outros.

Este decreto foi baixado em virtude do fim dos convênios no período anterior que levou a um colapso, entre o período de 61 a 64, dos Programas de Alimentação, ratificando a fragilidade desta dependência de recursos externos já destacados por políticos na época, como o deputado federal Josué de Castro, quando evidenciava o real objetivo que era eliminar os excedentes que estavam reduzindo o preço de mercado nesses países, e, além disso, desestimulou a produção nacional.

Em 1969 houve novamente uma ruptura dos convênios com entidade internacionais trazendo à tona outro colapso na execução dos Programas de Alimentação no Brasil, reforçando o que foi dito por Josué de Castro. A Campanha voltou-se para o mercado interno e na sua reformulação extinguiu as Assessorias Regionais criando outros setores regionais e redistribuindo os existentes, centralizando e burocratizando ainda mais a operacionalização do Programa (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982). Foi dessa vez, que o governo brasileiro conseguiu fortalecer a Indústria nacional, mas não resolver o problema da desnutrição por completo, visto que a destinação de alimentos ainda não era descentralizada e não estava baseada nos hábitos e necessidades alimentares das diferentes regiões do Brasil, apresentando vários entraves na sua operacionalização.

Surge então o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – Pronan (1972-1974) que não chegou a ser executado por ausência de recursos (VIANNA, 1997). Posteriormente, surge o II Pronan¹⁶ (1976-1984) que abrangia o PNAE, este embora fosse gestado pelo CNAE vinculado ao Ministério da Educação, era centralizado no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN¹⁷ vinculado ao Ministério da Saúde. Apenas em 1979 denominou-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (BRASIL, 2016c).

¹⁶ Instituído pelo Decreto nº 72.116 de 06 de fevereiro de 1976.

¹⁷ Instituído pela Lei nº 5.829 de 30 de novembro de 1972.

No II Pronan começou a se perceber a inserção de uma ótica macro que apresentava linhas de ações que buscavam fortalecer os pequenos agricultores além de estimular o mercado consumidor, saindo de um caráter apenas assistencialista que atendia as necessidades alimentares para um caráter que busca promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Com isso, este Programa procurava adquirir alimentos básicos e promover o acesso a créditos e a novas tecnologias aos agricultores familiares, conseguindo reduzir os preços e eliminar a figura do atravessador que usava seu poder de barganha na negociação, gerando baixo retorno aos pequenos produtores em decorrência da ausência de estruturas de escoamento e comercialização adequadas.

O atendimento de grande parte do público do PNAE foi possível devido à instituição, pelo II Pronan, do FINSOCIAL¹⁸ que era um fundo que possuía recursos oriundos de contribuições de empresas para apoio a programas e projetos de caráter assistencial relacionados com alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. De acordo com as linhas de ações estabelecidas pelo II Pronan, o PNAE passou a prever aspectos até então não contemplados, como: a realização de compras de produtos locais; a formulação de cardápios de acordo com os hábitos alimentares locais; pesquisas do valor nutricional dos alimentos e do déficit de nutrientes nos alunos por região; entre outras.

A maior eficiência e eficácia do PNAE foi possível também pela substituição em 1981 do CNAE pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando - INAE¹⁹, e em 1983 pela Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, buscando promover a descentralização do PNAE passando a está representado em todas as Unidades da Federação, dando apoio técnico, fazendo pesquisas na área nutricional, além do fornecimento de alimentos, transferindo-se gradualmente algumas tarefas para os estados e municípios (STURION, 2002).

Outro ponto que fortaleceu o PNAE foi o estabelecimento do dever do Estado e da garantia do direito de alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 208, inciso IV e VII²⁰

¹⁸ Criado pelo Decreto-Lei Nº 1.940 de 25 de maio de 1982.

¹⁹ Criado pela Portaria nº 708 de 22 de dezembro de 1981.

²⁰ De acordo com o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, é obrigação do Estado à garantia de “[...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade [(inciso IV) e] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de

(BRASIL, 1988). O processo de descentralização foi bastante fortalecido, principalmente na sua execução e na adaptação as características regionais, contudo, o repasse de recursos para os estados e municípios era lento e as prestações de contas eram mal formuladas e apresentavam vários problemas (STURION, 2002), o que levou, no primeiro instante, a um retrocesso, devido à criação de muitos empecilhos e a destituição desse processo de descentralização.

As melhorias na execução do PNAE decorrentes do processo de descentralização, como a redução dos desperdícios de alimentos, a redução dos custos de logística, a adaptação dos hábitos alimentares e o estímulo da economia local precisavam ser retomados. A partir dessa necessidade, o FAE retorna seu processo de descentralização em 1992.

Em 1993, a partir de estudos realizados na linha de alimentação e nutrição, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA²¹, com o objetivo de combater a fome e a miséria de forma conjunta e descentralizada, desenvolvendo o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN.

Já em 1994, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, se concretizou de forma completa o processo de descentralização do PNAE com a publicação da Lei Nº 8.913 de 12 de julho de 1994, garantindo os repasses dos recursos em parcelas mensais aos estados, distrito federal e municípios mediante a celebração de convênios. Mais tarde essa Lei seria reformulada pela Lei Nº 11.947²² de 16 de junho de 2009. Comparando o ano de 1994 e o de 1998, o número de municípios que aderiram a este processo subiu de 1.532 para 4.314, representando mais de 70% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2016c).

Esse processo forçou a aquisição de alimentos de origem local, sobretudo os produtos in natura por terem prazos de validade muito curtos. Isso contribuiu no enfraquecimento dos grandes monopólios e consequentemente para o

programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII) (BRASIL, 1988), tornando claro a necessidade e a finalidade do PNAE.

²¹ Criado por uma parceria entre o governo federal e o movimento da sociedade civil Ação da Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida. Em 1994 realizou a I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional em que se desenvolveu o conceito nacional de SAN.

²² Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 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.

fortalecimento dos agricultores familiares com a garantia de um mercado institucional, executado pelas prefeituras municipais.

Em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o PNAE mudou seu tempo de atendimento de 180 para 200 dias letivos, bem como aumentou as instituições beneficiárias desse Programa, como o caso das creches que no período anterior não eram beneficiárias.

No ano de 1997 são transferidas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE todas as FAE, que foram extintas, por meio da Medida Provisória Nº 1.549-38/1997²³. Sob a gestão do FNDE publicou-se a Medida Provisória Nº 1.784²⁴ de 14 de dezembro de 1998 permitindo o repasse direto e automático a todos os estados e municípios sem a necessidade de formulação de convênio, desburocratizando e agilizando o processo de repasse e a execução do Programa, com um valor diário por aluno de R\$ 0,13 e volume de recursos de acordo com a quantidade de alunos informados pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais – INEP no Censo Escolar.

Dentre as várias edições da MP 1.539-38/97, vale destacar a Medida Provisória Nº 1.979-19/2000 que criou o Conselho de Alimentação Escolar – CAE²⁵ nos municípios como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE (BRASIL, 2000b); e a última edição que foi a Medida Provisória Nº 2.178-36 de 24 de agosto de 2001 que obrigou a destinação de 70% dos recursos para aquisição de produtos básicos respeitando os hábitos alimentares e práticas de cultivos agrícola locais, fomentando o desenvolvimento local (BRASIL, 2001a).

O CAE passou a ter a responsabilidade de receber e enviar as prestações de contas das entidades executoras com seus respectivos pareceres conclusivos para o FNDE sob as penas cabíveis previstas na legislação no caso de omissão pelos membros do Conselho, permitindo a instauração de Tomada de Contas Especial.

Com a necessidade de implementar melhorias na operacionalização do PNAE, a FNDE publicou a Resolução Nº 15 de 25 de agosto de 2000 que estabeleceu os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às

²³ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. (BRASIL, 1997).

²⁴ Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. (BRASIL, 1998).

²⁵ Atualmente, os CAEs são formados por representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e representantes do poder Executivo.

secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais a conta do PNAE, além de constituir o Regimento Interno do CAE dando novas atribuições a este Conselho (BRASIL, 2000c).

Publicou-se também a Resolução Nº 01 de 06 de fevereiro de 2001 que sistematizou e consolidou os procedimentos administrativos de Prestação de Contas dos recursos financeiros repassados à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, frente ao grande número de reprovação de contas pelo CAE (BRASIL, 2001b).

Pode-se ressaltar também a nova exigência regulamentada a partir de 2006 que é a presença de um profissional nutricionista como membro técnico em todas as Unidades executoras do Programa, o que admitiu uma melhor qualidade das refeições para os estudantes, aumentando o poder nutritivo e o desenvolvimento biológico dos mesmos, buscando uma ascensão na aprendizagem. Outro ponto que faz jus ser ressaltado é a formalização de parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior, que levou a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes, que são instituições responsáveis pelo desenvolvimento de projetos para esse programa, inclusive ações de extensão, pesquisa e ensino para todos os setores envolvido no âmbito de atuação do Programa.

Em 2009, publicou-se a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE deve ser utilizado na compra 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 as comunidades quilombolas. A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório.

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2016c), a atrelamento entre a agricultura familiar e a alimentação escolar está baseado nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009, em especial no que tange:

- a) Ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e;
- b) Ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.

3.2.2 Origem e distribuição dos recursos

Os recursos do Programa advêm do Tesouro Nacional garantidos no orçamento da União e repassado em dez parcelas mensais as Entidades Executoras em contas abertas pelo FNDE de forma automática sem a necessidade da celebração de convênio ou outro instrumento, de acordo com a quantidade de alunos informados pelo Censo Escolar do Inep/MEC correspondente ao ano anterior do atendimento e o valor per capita previsto na legislação. Incluem-se também nas Entidades Executoras: as escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais sem fins lucrativos de acordo com as regras estipuladas pela Resolução Nº 26 de 17 de junho de 2013²⁶.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para alunos da rede pública está regulamentada também pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que estipula os valores repassados²⁷ e os dias letivos (duzentos dias para pré-escola e para o ensino fundamental e duzentos e cinquenta dias para creches). A partir desta Resolução, a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/FNDE produziu o Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, que tem a finalidade de expor cada fase do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O orçamento do Programa cresce todo ano e para 2015 está na ordem de R\$ 3,8 bilhões, com a meta de beneficiar 42,6 milhões de alunos da educação básica e de jovens e adultos. De acordo com o previsto na legislação, no mínimo

²⁶ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. (BRASIL, 2013).

²⁷ O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: Creches - R\$ 1,00; Pré-escola - R\$ 0,50; Escolas indígenas e quilombolas - R\$ 0,60; Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos - R\$ 0,30; Ensino integral - R\$ 1,00; Alunos do Programa Mais Educação - R\$ 0,90; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno - R\$ 0,50. (BRASIL, 2013).

30% desse valor, o que corresponde a R\$ 1,14 bilhão do valor orçado, deve ser obrigatoriamente destinado à compra de alimentos da agricultura familiar, estimulando o desenvolvimento socioeconômico sustentável das comunidades (BRASIL, 2016c).

Além desse recurso garantido pela União, existe a destinação de recursos próprios garantidos pelo Estado e Municípios como forma de complemento aos recursos insuficientes do PNAE, todavia, não existe uma obrigatoriedade da garantia desses recursos próprios para alimentação escolar, tendo autonomia dos mesmos na destinação desses recursos para este objeto. Consta-se apenas a existência da obrigatoriedade prevista na CF a respeito dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef, em que garantem a aplicação no ensino de no mínimo 18% desses recursos pela União e 25% pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

3.2.3 Formas de execução e de compra

De acordo com a Resolução Nº 02 de 10 de janeiro de 2002, a execução do PNAE ocorre de duas modalidades: a escolarizada e a centralizada (BRASIL, 2002). Na forma escolarizada, as secretarias estaduais de educação e as prefeituras municipais repassam os recursos diretamente para as creches e escolas da sua área de abrangência, tornando as chamadas Unidades Executoras, devendo ser garantida a qualidade sanitária dos alimentos.

Já a modalidade de execução centralizada ocorre quando o Estado e municípios, por meio das Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras, operacionalizam o PNAE em todas as suas etapas, sendo responsáveis por receber, administrar, entregar os alimentos, elaborar os cardápios e prestar contas. Nesta modalidade existe a possibilidade das Entidades Executoras terceirizarem para empresas o serviço de fornecimento de alimentação escolar, sendo as demais cabíveis ao Estado e Município, não podendo ser terceirizadas.

Quanto às formas de compra, deve ser realizado pelas Entidades Executoras o processo licitatório obedecendo ao previsto na Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993, sendo necessária a confecção dos termos de referência nos moldes disponibilizados pelo FNDE, caracterizando corretamente o objeto de compra. Destaca-se que essa Lei dificulta a compra preferencialmente dos agricultores

familiares locais e consequentemente impede o desenvolvimento da economia local, visto que não diferencia tais fornecedores das grandes empresas.

No entanto, conforme já destacado, as entidades executoras estão atreladas pela Lei Nº 11.947 de 16 de junho de 2009 que determina no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE deve ser destinado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

3.2.4 Parceiros e suas respectivas competências

A operacionalização do PNAE de forma correta e eficaz depende da parceria de vários órgãos que executam suas competências no âmbito deste programa do governo federal. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2016c), podem-se citar os órgãos que atuam de forma direta e indireta na execução do PNAE:

- a) FNDE – é responsável pelo repasse de recursos financeiros de forma complementar as Entidades Executoras. Além disso, este órgão também normatiza, coordena, monitora, avalia e fiscaliza a execução do programa, podendo suspender o repasse em caso de irregularidades;
- b) Entidades Executoras – são responsáveis pela execução do programa a partir dos recursos repassados pelo FNDE, além de obrigatoriamente terem que prestar contas, que atualmente ocorre de maneira virtual por meio do Sistema de Gestão e Prestação de Contas – SigPC até 15 de fevereiro do ano posterior ao do repasse. As Entidades Executoras são: as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, as prefeituras municipais e as escolas federais;
- c) Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – é responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos do FNDE e monitorar a qualidade dos alimentos entregues, sem prejuízos aos demais órgãos de controle interno e externo. Deve emitir o parecer conclusivo da análise de prestação de contas até 31 de março do ano subsequente a execução,

por meio Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON. É um órgão colegiado de caráter deliberativo e autônomo, composto por: representantes do poder executivo, das entidades civis organizadas, de trabalhadores da educação, de discente e de pais de alunos com mandato de quatro anos. Os conselheiros podem responder solidariamente caso não denunciem as irregularidades aos órgãos cabíveis;

- d) Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU) – são órgãos que fiscalizam esse Programa e outros do governo federal;
- e) Ministério Público da União (MPU) – juntamente com o FNDE, é responsável pela apuração de denúncias;
- f) Secretarias de Saúde e de Agricultura dos estados e do Distrito Federal, dos municípios ou órgãos similares – responsáveis pela inspeção sanitárias dos alimentos, buscando garantir a qualidade dos mesmos;
- g) Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas – são responsáveis pela fiscalização do exercício da profissão, visto que está previsto na legislação a obrigatoriedade da presença de um (a) nutricionista no corpo de técnicos de cada entidade executora do PNAE.

3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, dentro do Programa Fome Zero. Em seguida, esta Lei sofreu alterações pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e por vários decretos, sendo o que está em vigência é o Decreto Nº 7.775 de 04 de julho de 2012. O PAA atualmente é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mas com orçamento composto com recursos do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), integrando o Sistema Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)²⁸.

Segundo o MDS (BRASIL, 2016b), esse Programa busca fortalecer a agricultura familiar, o mercado local, valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis e estimular a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações. Para isso se propõe a comprar alimentos produzidos pelos agricultores familiares, sem a necessidade de realização de processo licitatório. Os produtos adquiridos por esse programa são destinados à formação de estoques de segurança, canalizados gratuitamente, por meio das Unidades receptoras²⁹, para comunidades em situação de risco alimentar, geralmente residentes na própria região aonde os produtos foram produzidos. (BRASIL, 2016b).

3.3.1 Público Beneficiário

O PAA beneficia dois públicos, os consumidores dos alimentos distribuídos e os próprios fornecedores. Os beneficiários consumidores são pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e os acolhidos pela rede socioassistencial ou rede pública e filantrópica de ensino, e pelos aparelhamentos de alimentação e nutrição (Restaurantes populares, Cozinhas comunitárias e Banco de alimentos). As redes ou entidades devem se dirigir as Unidades Executoras do Programa para serem incluídas como beneficiárias, bem como buscar grupos da agricultura familiar para elaborar projetos junto as Unidades Executoras.

Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e

²⁸ Criado pela Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006.

²⁹ Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP; equipamento que ofereça o serviço de acolhimento a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral; entidade e organização de assistência social sem fins lucrativos que obrigatoriamente estejam inscritas no conselho municipal de assistência social; Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS; Equipamentos de segurança alimentar e nutricional; Restaurantes Populares; Cozinhas Comunitárias; Bancos de Alimentos; estruturas públicas que produzam e disponibilizem refeições a beneficiários consumidores, no âmbito das redes públicas de educação, conforme regulamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de justiça e de segurança; redes públicas e serviços públicos de saúde que ofereçam serviços de saúde básicos, ambulatoriais e hospitalares por meio do Sistema Único de Saúde – SUS, e estabelecimentos de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social – CEBAS, que produzam e disponibilizem refeições a beneficiários consumidores.

demais povos e comunidades tradicionais, de acordo com o estabelecido no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). Estes podem participar do Programa de forma individual ou coletiva (cooperativas ou organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado), sendo que nos dois casos é necessário possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP, física ou jurídica respectivamente. Ressalta-se que na forma coletiva existem outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA - GGPA.

O Grupo Gestor (GGPA) estipula as regras, orienta e acompanha a execução do PAA, sendo um órgão colegiado de caráter deliberativo e formado por representantes dos seguintes ministérios:

- 1) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- 2) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- 3) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- 4) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 5) Ministério da Fazenda; e
- 6) Ministério da Educação.

3.3.2 Modalidades

O PAA é implementado por meio de seis modalidades (Doação simultânea, compra direta, apoio à formação de estoques, PAA Leite, compra institucional e aquisição de sementes), sendo executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)³⁰, governos estaduais e municipais. Para participar do Programa, o agricultor deve ser identificado como agricultor familiar, enquadrando-se no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Quanto às modalidades, o Decreto nº 8.293/2014 apresentou limites maiores de recursos para cada agricultor beneficiário do PAA, seja individualmente ou em organizações, conforme Tabela 6 abaixo.

³⁰ É uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

Tabela 6 – Modalidades PAA

FORMA	MODALIDADE	FONTE DE RECURSO	LIMITES Decreto nº 7.775/12	LIMITES Decreto nº 8.293/14	EXECUTOR
INDIVIDUAL	Compra Direta	MDS/MDA	R\$ 8 mil	R\$ 8 mil	CONAB
	Formação de Estoque	MDS/MDA	R\$ 8 mil	R\$ 8 mil	CONAB
	Doação Simultânea	MDS	R\$ 5,5 mil (Individual) R\$ 6,5 mil (Cooperativa/ Associação)	R\$ 6,5 mil (Individual) R\$ 8 mil (Cooperativa/ Associação)	CONAB, estados e municípios
	PAA Leite	MDS	R\$ 4 mil por semestre	R\$ 4 mil por semestre	Estados do Nordeste e Norte de MG
	Compra Institucional	Recursos do Proponente	R\$ 8 mil	R\$ 20 mil	O próprio proponente
	Aquisição de Sementes	MDA	-	R\$ 16 mil	CONAB
ORGANIZAÇÃO	Doação Simultânea	MDS	-	R\$ 2 milhões	CONAB, estados e municípios
	Formação de Estoque	MDS/MDA	R\$ 1,5 milhões	R\$ 1,5 milhões (Sendo a primeira operação limitada a R\$ 300 mil)	CONAB
	Compra Direta	MDS/MDA	-	R\$ 500 mil	CONAB
	Compra Institucional	Recursos do Proponente	-	R\$ 6 milhões (realizadas por meio de chamada pública)	O próprio proponente
	Aquisição de Sementes	MDS/MDA	-	R\$ 6 milhões (As operações com valor superior a R\$ 500 mil deverão ser realizadas por meio de chamada pública)	CONAB

Fonte: Brasil (2016b). Dados sistematizados pelo autor.

De forma mais detalhada, apresenta-se as modalidades abaixo:

a) Doação Simultânea

Esta modalidade é executada apenas com recursos do MDS e pode ser implementada por Termo de Adesão com estados, municípios e consórcios públicos ou por Termo de Cooperação via Conab. Por meio desses instrumentos são destinados de forma gratuita os alimentos (in natura ou processado) comprados dos agricultores familiares às entidades da rede socioassistencial, aos Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos e a rede pública e filantrópica de ensino.

Ressalta-se que pelo Termo de Cooperação os agricultores devem estar organizados em entidades coletivas na Conab e com posse da Cédula de Produto Rural (CPR – Doação). Já pelo Termo de Adesão o pagamento é feito pelo MDS diretamente ao agricultor por meio do cartão beneficiário.

b) Modalidade Compra Direta

É executada por meio de Termo de Cooperação entre o MDS e a Conab. Os produtos da agricultura familiar comprados nesta modalidade são destinados a formação de estoques públicos determinados pelo Grupo Gestor do PAA. Pretende-se principalmente com isso, alcançar o equilíbrio de preços e a garantia do acesso a alimentos. Os agricultores familiares podem se inserir nesta modalidade por meio das entidades coletivas ou de forma individual.

O equilíbrio dos preços é alcançado porque a Conab ao identificar um preço de mercado baixo de algum dos produtos amparados pela modalidade comparados ao seu preço de referência, divulga amplamente na região afetada que instalará um Polo de Compra (Unidade Armazenadora própria ou credenciada, depósito ou outro local indicado pela Conab), para onde os agricultores familiares interessados se deslocam de posse de seus produtos bem como da documentação exigida. Os estoques devem ser prioritariamente doados, podendo ser vendidos somente em casos excepcionais, mediante autorização do Ministério. Esses alimentos têm sido utilizados especialmente para compor as cestas distribuídas a grupos populacionais específicos.

c) Modalidade Apoio à Formação de Estoques

Esta modalidade é formalizada por meio de Termo de Cooperação entre o MDS, o MDA e a Conab. Busca-se com essa formalização, o apoio à formação de estoques de alimentos para comercialização futura visando agregação de valor à produção e a sustentação dos preços. No entanto, os recursos devem ser reembolsados ao Governo no prazo máximo de um ano, com o acréscimo de encargos de 3% ao ano.

Ressalta-se que pelo Termo de Cooperação os agricultores devem estar organizados em entidades coletivas na Conab e com posse da Cédula de Produto Rural (CPR – Estoque) que tem validade de 12 meses e deve ser quitada pela organização ao final desse prazo.

d) Modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite

O PAA Leite permite o acesso gratuito de famílias em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar ao leite de vaca e de cabra comprados de produtores familiares residentes nos estados da região Nordeste e

também no norte de Minas Gerais. A formalização é realizada entre o Estado e Organizações da agricultura familiar e/ou laticínios com a responsabilidade de recepcionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite. Sendo que o agricultor familiar deve considerar o limite de venda de 100 (cem) litros por dia e ter comprovante de vacinação dos animais.

O agricultor familiar fornecedor deve possuir DAP e deve entregar sua produção diária de leite no laticínio contratado mais próximo da sua propriedade ou depositar o produto em tanques de resfriamento, de onde será coletado pelo laticínio em caminhões adequados para o transporte. Já as famílias que recebem o leite são selecionadas pela Unidade Executora e devem preencher no mínimo os seguintes critérios: ter renda per capita de até meio salário mínimo e possuir, dentre os membros da família, crianças de 2 a 7 anos de idade, nutrízes até seis meses após o parto, gestantes ou idosos a partir de 60 anos de idade. Para outros casos, é preciso autorização do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

e) Modalidade Aquisição de Sementes

Esta modalidade, criada pelo Decreto Nº 8.293/2014 e regulamentada pela Resolução do GGPAА Nº 68/2014, destina-se a compra de sementes das Cooperativas e Associações de agricultores familiares com DAP Jurídica, baseadas nas quantidades necessárias encaminhadas a Conab. Essas sementes devem estar adequadas de acordo com a legislação de certificação ou Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas, instituído pela Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 51 de 03 de outubro de 2007, sendo proibida a compra de sementes transgênicas.

Na destinação das sementes, são priorizadas as famílias de agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

f) Modalidade Compra Institucional

Nesta modalidade, é permitida a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, sem licitação, por órgãos de todas as esferas de governo com recursos próprios. Esses alimentos são destinados para hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas.

O órgão responsável pela compra realiza, no mínimo, três pesquisas no mercado local ou regional. Para produtos orgânicos ou agroecológicos, caso não tenha como fazer pesquisa de preço, é possível o acréscimo em até 30% do valor do produto em relação ao preço dos produtos convencionais.

3.3.3 Operacionalização

O PAA é operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab³¹, esta última firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA e recebem a Proposta de Participação no PAA das cooperativas e associações da agricultura familiar.

No caso dos estados e municípios e consórcios públicos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) firma um Termo de Adesão dispensando a celebração de convênio. Esse novo instrumento irá, paulatinamente, substituir os atuais convênios, proporcionando maior continuidade e facilidade na execução do Programa. O Termo de Adesão tem caráter geral de pactuação, mas não trata de aporte de recursos. Contém informações como os compromissos de cada partícipe e tem vigência de cinco anos. A Pactuação de Valores e Metas será realizada, por modalidade, em Planos Operacionais Anuais, propostos pelo MDS e ratificados pelas Unidades Executoras.

A nova forma de operação prevê a existência de um sistema informatizado (SISPAA), onde serão cadastrados todos os dados de execução pelos gestores locais, e a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que receberá o dinheiro por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA, diferentemente do que ocorria anteriormente quando os recursos eram repassados aos estados e municípios. É necessário ressaltar que, as entidades coletivas da agricultura familiar (cooperativas e associações) não podem formalizar Termo de Adesão diretamente com o MDS.

Durante a etapa da Aquisição e Entrega de Alimentos serão utilizadas as estruturas públicas de recebimento de alimentos (Centrais de Recebimento e Distribuição, pontos volantes de coleta de alimentos ou estruturas congêneres) que

³¹ É uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

serão entregues a um agente público designado pelo executor para tal. O ateste será realizado no ato do recebimento de alimentos por meio de “Termo de Recebimento e Aceitabilidade” e será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos.

A União realizará, no formato de Apoio Financeiro as Unidades Executoras, transferências de recursos condicionadas à execução das ações de implementação do PAA, com o objetivo de cooperar com os custos de operacionalização das metas estabelecidas no Plano Operacional, sem prejuízo dos recursos que os executores também destinarão para essa operacionalização.

A instância de controle do PAA pela sociedade civil é o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nas esferas nacional, estadual e municipal. Caso não exista a constituição desse Conselho, o controle ocorrerá no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou dos Conselhos de Assistência Social, sendo responsáveis pelo acompanhamento da operacionalização do PAA.

Com isso, pode-se afirmar que o PAA se estende de forma positiva a toda sociedade civil, visto que, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal ou os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável ou os Conselhos de Assistência Social permitem a participação da sociedade de forma deliberativa. Assim, o surgimento e a operacionalização do PAA representa uma nova estratégia de impulso ao desenvolvimento local, com a garantia de mercado e a geração de emprego e renda.

Tanto o PAA como o PNAE serão objeto de estudo desse trabalho dentro do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA, que faz parte do Programa do Governo Federal Territórios da Cidadania, como parte da estratégia que almeja o desenvolvimento local no Brasil. As informações mais específicas sobre esses dois programas nesse Território serão apresentadas no Capítulo 3.

3.4 O Programa Federal Territórios da Cidadania

O meio rural, no Brasil, é marcado pela formação da monocultura agroexportadora, de base escravista, seguida de mão de obra migrante que contribuem para a elevação das desigualdades sociais e o êxodo rural, impondo níveis baixos de associativismo que resultam na criação de entraves para a ação do

capital social e a gestão participativa. Isso porque as políticas de modernização agrícola baseiam-se em um entendimento setorial e econômico do campo, colocando o agronegócio corporativista como responsável pelo superávit primário na balança comercial, impedindo a emancipação dos mais desprovidos que tem o campo como seu meio de vida.

De acordo com Sumpsi (2007) as políticas públicas voltadas para a agricultura no Brasil, trazem consigo os interesses das antigas oligarquias agrárias que de certo modo ainda conduzem o processo de produção e o domínio de terras.

No entanto, conforme já mostrado anteriormente, na última década o Brasil progrediu na redução das desigualdades sociais e regionais e na superação da extrema pobreza, combinando crescimento econômico com inclusão social, atendendo as reivindicações dos movimentos sociais. O Governo Federal ampliou políticas públicas para a inclusão de segmentos historicamente excluídos e universalizou direitos sociais, intensificando a implementação de políticas públicas de forma descentralizada, voltadas, sobretudo, para os agricultores familiares, assentados, povos quilombolas, indígenas, pescadores e piscicultores familiares, que historicamente foram desfavorecidos dentro do modelo de desenvolvimento tradicional que era submetido aos ditames do capital global.

Mesmo com esse processo de descentralização na tomada de decisão, nota-se que a classe burguesa local, formada em sua grande maioria pelas antigas oligarquias eternizadas no poder, ainda se aproveita na utilização dos recursos em favor de si mesmo, resultando em desigualdades sociais e em condições de vida ruins da população local. Desse modo, o poder dominante local freou grande parte dos progressos e melhorias que o processo descentralização poderia ter acarretado (CLEMENTE, 2011).

Segundo Hespanhol (2007), a descentralização das políticas públicas passa por alguns entraves no Brasil, já que os Conselhos Municipais se tornaram muito dependentes das prefeituras em decorrência da burocracia existente e da dificuldade no acesso aos serviços públicos demandados, se tornando submissos aos setores técnicos. Essa circunstância retarda o processo de descentralização das políticas pública, dificultando a gestão participativa e distorcendo a discussão para a repartição de recursos e alocação das ações.

3.4.1 O surgimento e estruturação do Programa Territórios da Cidadania

Assim, como parte dessa estratégia de descentralização, irá se abordar neste tópico a implementação de um outro Programa que faz parte desse contexto, o Programa Territórios da Cidadania, que segundo o MDA, foi criado pelo Decreto nº de 25 de fevereiro de 2008, tendo como base uma Agenda Social cujo objetivo é consolidar uma política garantidora de direitos e de redução das desigualdades sociais. Esse Programa foi gerado a partir dos Territórios de identidade e da ampliação do Programa Territórios Rurais, este último, criado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir de um recorte formado por municípios de baixo dinamismo econômico.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT funcionava com recursos dos Projetos de Infraestrutura – PROINF e estava limitado às ações do MDA, enquanto que o programa Territórios da Cidadania, abrange várias outras ações ligadas a outros ministérios e outras esferas de governo. O Ministério de Desenvolvimento Agrário avalia que o Programa Território da Cidadania permitiu um maior acesso as políticas públicas pela população mais necessitada por ser mais abrangente.

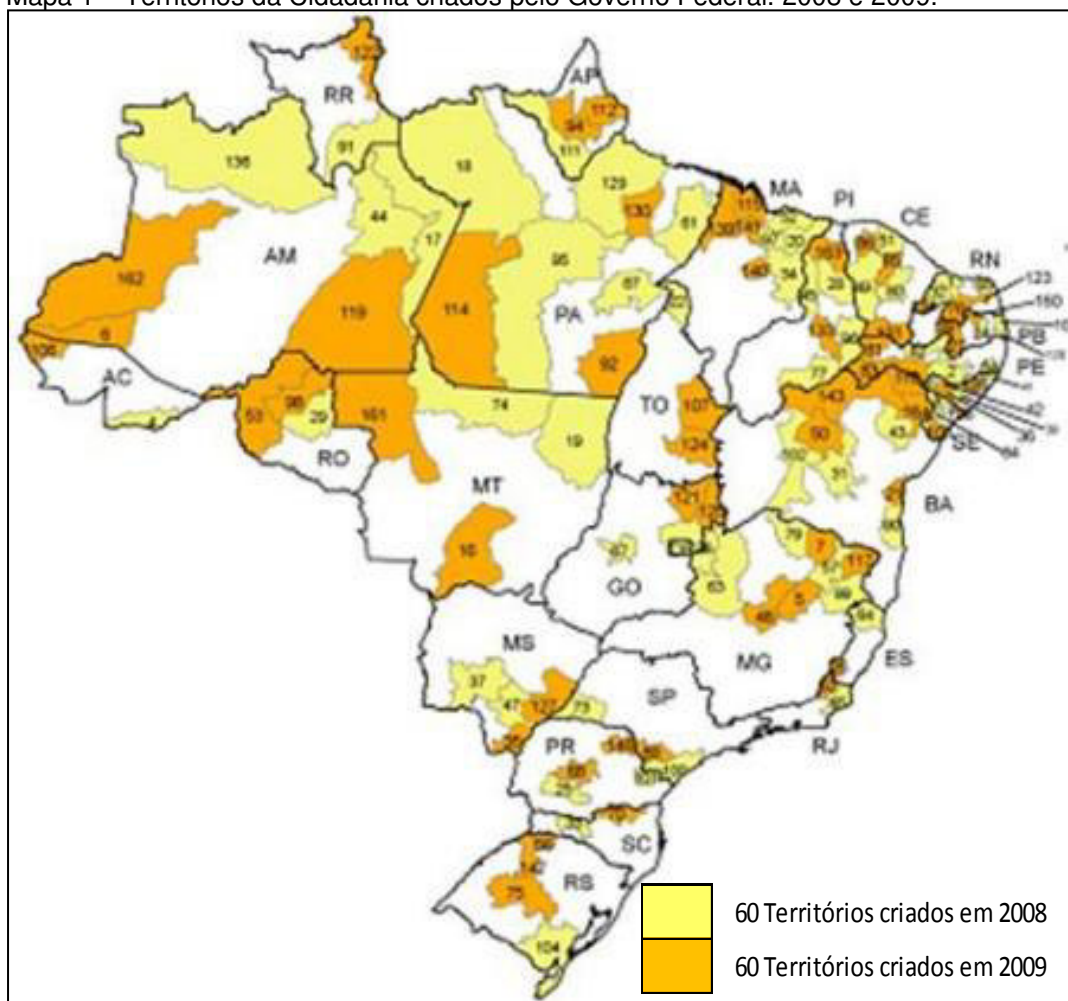
Para definição dos Territórios a serem atendidos pelo Programa Territórios da Cidadania, foram levados em consideração alguns critérios técnicos pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário:

- a) menor IDHM;
- b) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária;
- c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- f) maior organização social;
- g) pelo menos um território por estado da federação.

No ano de 2008 foram beneficiados 60 territórios. E em 2009 criou-se mais 60 territórios perfazendo um total de 120 territórios em todo o País, distribuídos

nas cinco regiões brasileiras da seguinte forma: 27 territórios na região norte, 56 territórios na região nordeste, 12 territórios na região centro-oeste, 15 territórios na região sudeste e, 10 territórios na região sul. A definição dos municípios para composição dos territórios baseou-se nas características socioeconômicas, ambientais, geográficas e culturais presente.

Mapa 1 – Territórios da Cidadania criados pelo Governo Federal. 2008 e 2009.



Fonte: Brasil (2016d)

Esses 120 territórios, apresentados no Mapa 1 acima, compreendem um total de 1852 municípios (32,9% do total de municípios do país) com uma população de acordo com o Censo Demográfico de 42,4 milhões de habitantes (23% do total do país). A população rural nesses territórios é de 13,1 milhões de habitantes (46% do total do país), sendo: 1,9 milhão de famílias vinculadas a agricultura familiar (46% do total do país); 525,1 famílias assentadas da reforma agrária; 810 comunidades quilombolas (66% do total do país); 317 terras indígenas (52% do total do país); e

3,9 milhões de famílias beneficiadas pelo bolsa família.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2016d), o Programa Federal Territórios da Cidadania abrangem três eixos: apoio às diversidades produtivas; cidadania e direitos; e qualificação de infraestrutura. Esses eixos são subdivididos em outros nove focos: organização da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura.

Esse Programa faz parte de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que visa garantir direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania, potencializando e ampliando o acesso as políticas públicas as populações mais necessitadas, especialmente, aquelas situadas no campo. Ressalta-se que não há uma barreira que impeça a inclusão do setor privado e do agronegócio corporativista nos Territórios da Cidadania, todavia, essa inclusão é evitada para que se cumpra o objetivo do programa de reduzir as desigualdades históricas.

Dentro dessa estratégia busca integrar as ações do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais, com a participação da sociedade civil de forma consultiva, propositiva e deliberativa, colocado em execução por meio do Comitê Gestor, Grupos Interministeriais de Execução e Acompanhamento, Comitês de Articulação Estaduais e Colegiados Territoriais pelas três esferas governamentais e pela sociedade que determinará um plano de desenvolvimento com suas respectivas ações pactuadas, correspondendo à instância local de mobilização de cada Território da Cidadania. A implementação e o alcance dessa estratégia resultará na elevação do IDHM, reduzindo as desigualdades socioeconômicas (inclusive as de gênero, raça e etnia) e na permanência do homem no campo.

Com isso, esse Programa articula diferentes ações conjuntas de ministérios e governos estaduais e municipais, tornando-as mais eficiente e concretizando as relações federativas. Segundo Oliveira (2004), o desenvolvimento de instâncias de gestão e negociação é um elemento essencial para a superação das relações de poder fundamentadas no clientelismo e na marginalização dos setores mais pobres das sociedades locais.

Algumas dessas iniciativas podem ser citadas, como as ações integradas dos financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(Pronaf) com o aumento de assistência técnica; melhorias na infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e a construção de escolas com obras de saneamento básico e a construção de cisternas.

Essas políticas públicas que possuem uma abordagem Territorial tendem a ultrapassar os limites político-administrativos dos municípios, pois levam em conta as características em comum e não a delimitação legais dos municípios, exigindo a realização de ações conjugadas entre os municípios e outras esferas de governo, colaborando para o processo de descentralização das ações governamentais.

Dessa forma, o Programa Territórios da Cidadania, por meio MDA, visa promover a emancipação dos mais desfavorecidos, gerando possibilidades às localidades desapoiadas, fortalecendo o modo de vida familiar ou comunitário, reduzindo as desigualdades sociais e o êxodo rural. Contudo, ainda é um Programa sujeito a modificações e adaptações que se adeque as necessidades locais e consiga atender seu objetivo dentro de um contexto nada promissor que foi solidificado historicamente.

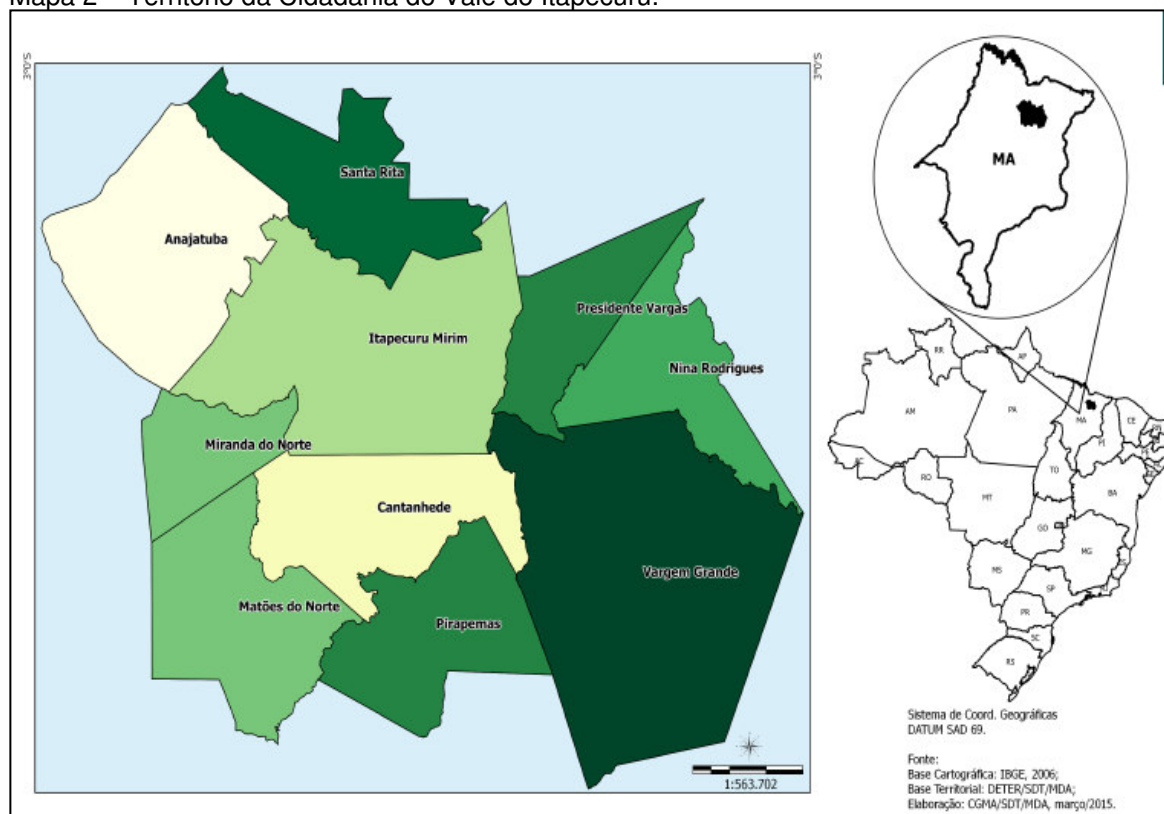
3.4.2 O Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA

A partir de 2003, com a criação da SDT, iniciou-se a elaboração e estruturação do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS), inclusive do Território do Vale do Itapecuru, previsto na Resolução nº 52 CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), por meio de ações de desenvolvimento territorial com a realização de reuniões e debates entre os municípios desse Território, de projetos intermunicipais e de consórcios, saindo de uma abordagem setorial para uma territorial.

Quanto aos recursos aplicados entre 2004 a 2008 no Território Rural do Vale do Itapecuru, por meio de convênios entre Ministérios e Prefeitura, apresenta-se a partir dos valores extraídos do Portal da Transparência, que os Ministérios que mais investiram foram o da Saúde, das Cidades e o MDA, totalizando um recurso na ordem de R\$ 37.745.360,45. Sendo que, o maior volume de recursos aplicados, entre os municípios, foi para Itapecuru Mirim representando mais de 50% (R\$ 19.302.290,26) do total investido por esses ministérios no território analisado.

O Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA está localizado na região Nordeste e na microrregião de Itapecuru Mirim, compreendendo uma área de 8.776,11 Km² e é composto por 10 municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande.

Mapa 2 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru.



Fonte: Brasil (2015).

A população total do território é de 268.410 habitantes, dos quais 127.802 vivem na área rural, o que corresponde a 47,61% do total. Possui 16.862 estabelecimentos da agricultura familiar, sendo 6.982 famílias assentadas pela reforma agrária.

Tabela 7 – Informações do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - 2014

Variável	Valor
Área (em Km²)	8.776
População Total (hab.)	268.410
População Urbana (hab.)	140.608
População Rural (hab.)	127.802
Nº de famílias Assentadas - Reforma Agrária	6.982
Número de Projetos - Reforma Agrária	69
Área Reformada - Reforma Agrária (em hectares)	145.399
Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	16.862
Pessoal ocupado na agricultura familiar	54.308
Número de Pescadores	0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010); Atlas do Desenvolvimento Humano (2016).

No ano de 2010, o Programa Territórios da Cidadania investiu mais R\$ 153,2 milhões com a realização de ações de apoio a atividades produtivas, infraestrutura, cidadania e desenvolvimento social no Território da Cidadania Vale do Itapecuru. Sendo, R\$ 2.187.000,00 aplicado pelo Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, representando 67,92% a mais da meta orçamentária prevista para aquele ano, conforme balanço anual das ações executadas em 2010.

Esses recursos foram aplicados em ações conjuntas desenvolvidas por 22 ministérios e órgãos do Governo Federal no Território, onde o Programa, lançado em 2008, investiu R\$ 229,3 milhões até dezembro de 2009, sendo 19 milhões em ações de apoio a atividade produtiva; 176,6 milhões em ações voltadas para Cidadania e Direitos; e 33,6 milhões em ações destinadas a Infraestrutura.

Sobre essa ótica territorial e dentro de uma estratégia que visa a redução das desigualdades sociais, irá se analisar, no próximo capítulo, com instrumentos estatísticos, a relação dos resultados de operacionalização do PAA e do PNAE com alguns indicadores socioeconômicos de modo a elucidar as contribuições e os impactos desses programas para o Desenvolvimento Local no Território estudado.

4 O DESENVOLVIMENTO LOCAL A PARTIR DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA E DO PNAE NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO VALE DO ITAPECURU

Nesse capítulo será apresentado e analisado com instrumentos estatísticos a relação dos resultados de operacionalização do PAA e do PNAE com alguns indicadores socioeconômicos, como: taxa de analfabetismo, rendimento escolar, frequência escolar, número de pessoas doentes relacionadas a uma má alimentação e outros indicadores que dependem da aplicação de políticas públicas como um todo, por exemplo: IDHM, Índice de Gini³², dados da População, PIB, mortalidade e etc. Todavia, sabe-se que a construção de um Indicador ocorre por métodos reducionistas, haja vista que toda a complexidade de um conceito é reduzida a um número ou índice (LEMOS, 2008). Deste modo, independente do Indicador que esteja sendo estudado, é necessário compreender de forma consciente que não é uma reprodução fidedigna dos fatos reais, uma vez que, como o nome já diz, o indicador apenas aponta ou indica, ilustrando o fato estudado.

Para isso adotou-se uma metodologia de pesquisa a partir de dados secundários previamente selecionados, junto a bibliotecas, internet e artigos, apresentando as informações consolidados do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, referente ao PNAE, PAA e os Indicadores Socioeconômicos. Busca-se assim, compreender os impactos da operacionalização desses Programas no desenvolvimento local do território estudado e conseqüentemente para a melhoria de vida da população, identificando os entraves e as possibilidades existentes no processo de comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar no âmbito do mercado institucional.

4.1 Operacionalização do PAA no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apresenta os dados por meio do Sistema PAA DATA, que consolida as informações repassadas pelas unidades executoras (Conab, Estado e Municípios) sobre a

³² Criado pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. É o índice utilizado para mensurar a desigualdade social por meio da concentração de renda, sendo que os dados ficam entre o número zero e um, onde zero corresponde a uma igualdade plena na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma desigualdade absoluta entre as rendas (poucos detêm a renda).

operacionalização do PAA em cada modalidade. A partir desse sistema se tornou possível extrair informações do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru referente a este Programa.

Na Tabela 8, é possível analisar os dados da execução do PAA no período de 2011 a 2015 no Território estudado. Infere-se que, existe muitos tipos de formalização que podem ser realizadas pelos executores do programa, no entanto, grande parte das modalidades disponíveis não são implementadas, ratificado por uma inoperância do Governo do Estado como executor desse Programa.

A execução municipal começou a sua realização a partir de 2013 nos municípios de Cantanhede, Itapecuru Mirim, Matões do Norte, Nina Rodrigues e Vargem Grande, contudo não apresenta o número de atendimentos realizados nesse ano. Em 2014 não houve operacionalização do PAA nos municípios de Anajatuba, Pirapemas e Santa Rita, principalmente em virtude da inatividade da Conab no território estudado nesse ano.

Já em 2015 observou-se uma inoperância desse programa nos municípios de Anajatuba, Cantanhede e Pirapemas, devido também a execução da Conab apenas no município de Vargem Grande nesse ano.

Outro ponto relevante, é que a execução do PAA Leite (Convênio) atendia 3.550 pessoas até 2013 sem a destinação de recursos financeiros e sem beneficiar entidades e/ou produtores do território estudado. Isso ocorre, principalmente, devido à possibilidade de uma entidade de outro município que não faz parte do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, ser contemplada na chamada pública do PAA Leite para atendimento nesses municípios, destinando assim, os recursos para o município do qual a entidade faz parte e conseqüentemente beneficiando os seus respectivos produtores de leite. Ressalta-se ainda, que essa modalidade não foi operacionalizada nos anos de 2014 e 2015 no Território estudado, pois não houve entidades credenciadas para os lotes desses municípios nas Chamadas Públicas do Estado, em virtude da ausência de laticínios que se credenciassem para processarem o leite com o preço praticado³³ e pelo limite por DAP³⁴ que não foram atualizados/corrigidos, fato que desestimula a produção de leite no Maranhão e enfraquece essa cadeia produtiva.

³³ O preço praticado na modalidade PAA Leite é de R\$ 1,00 por litro para cada agricultor e R\$ 0,70 por litro de leite beneficiado, sendo a entidade responsável pela embalagem e rotulagem.

³⁴ O limite por DAP Física é de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por semestre.

Tabela 8 – Dados consolidados do PAA – 2011 a 2015 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru

2011					
Formalização	Nº de Agr. Fornecedores	Nº Entidades	Nº de Atendimentos	Recursos (R\$)	Produtos (Kg)
Execução Estadual (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Estadual (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (convênio)	0	-	3.550	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (termo de adesão)	0	-	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDS	236	188	76.270	R\$ 1.162.000,00	317.647,81
Execução Conab - R\$ MDA	0	-	-	R\$ 0,00	0
Total	236	188	79.820	R\$ 1.162.000,00	317.647,81
2012					
Execução Estadual (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Estadual (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (convênio)	0	-	3550	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (termo de adesão)	0	-	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDS	610	66	57.340	R\$ 2.760.455,40	966.653,47
Execução Conab - R\$ MDA	0	-	-	R\$ 0,00	0
Total	610	66	60.890	R\$ 2.760.455,40	966.653,47
2013					
Execução Estadual (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Estadual (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (termo de adesão)	117	0	0	R\$ 277.462,28	179.756,80
Execução PAA Leite (convênio)	0	-	3550	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (termo de adesão)	0	-	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDS	81	15	14.840	R\$ 388.800,00	98.781,00
Execução Conab - R\$ MDA	0	-	-	R\$ 0,00	0
Total	198	15	18.390	R\$ 666.262,28	278.537,80
2014					
Execução Estadual (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Estadual (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (termo de adesão)	221	25	321.763	R\$ 597.247,65	150.467,62
Execução PAA Leite (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (termo de adesão)	0	-	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDS	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDA	0	-	-	R\$ 0,00	0
Total	221	25	321.763	R\$ 597.247,65	150.467,62
2015					
Execução Estadual (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Estadual (termo de adesão)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução Municipal (termo de adesão)	288	48	14.407	R\$ 971.077,70	287.916,91
Execução PAA Leite (convênio)	0	0	0	R\$ 0,00	0
Execução PAA Leite (termo de adesão)	0	-	0	R\$ 0,00	0
Execução Conab - R\$ MDS	31	16	5262	R\$ 238.601,20	84.625,00
Execução Conab - R\$ MDA	0	-	-	R\$ 0,00	0
Total	319	64	19.669	R\$ 1.209.678,90	372.541,91

Fonte: Brasil (2016e). Dados sistematizados pelo autor.

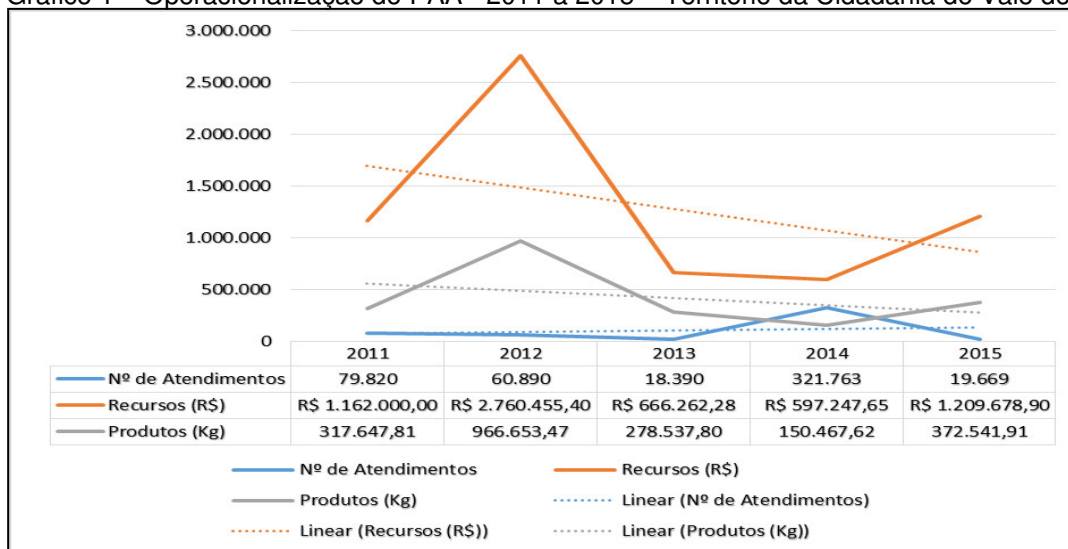
Além disso, em 2012 observa-se uma aplicação de recursos financeiros operacionalizados pela Conab bem acima da média se comparado com os outros anos estudados. É possível inferir também que, em 2014 foi feito o maior número de atendimentos no território estudado, mesmo com o menor volume de recursos

financeiros e quilogramas de produtos se comparados aos outros anos na tabela acima. Em virtude disso, as pessoas atendidas receberam uma quantidade de produtos (Kg) muito menor em 2014 se comparado ao ano de 2015 e nos outros anos, mostrando uma discrepância exorbitante na quantidade de atendimentos naquele ano.

Ratifica-se essa análise utilizando o coeficiente de correlação de Pearson, se compararmos o volume de recursos (R\$) com a quantidade de produtos (Kg) encontra-se o coeficiente $r = 0,9862$ implicando em uma forte correlação linear positiva entre essas duas variáveis. E se compararmos o volume de recursos (R\$) com o número de atendimentos acha-se o coeficiente $r = -0,3414$ implicando em uma correlação linear negativa entre essas duas variáveis, mostrando que, um volume de recursos maior não implica em um maior número de atendimentos.

Segundo o PAA DATA (BRASIL, 2016e), em 2011 o Maranhão teve um volume de recurso na ordem de R\$ 28.305.571,15 e em 2015 de R\$ 12.819.155,28, já o Brasil de R\$ 667.325.490,15 e R\$ 555.429.848,06 respectivamente. No Gráfico 1 abaixo apresenta-se a evolução da operacionalização do PAA no Território estudado.

Gráfico 1 – Operacionalização do PAA - 2011 a 2015 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru



Fonte: Brasil (2016e). Dados sistematizados pelo autor.

Deste modo, infere-se que, o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru apresentou, de 2011 para 2015, uma tendência de queda do volume de recursos financeiros mesmo com um aumento de recursos em 2015 de 4,10% se comparado

com 2011, diferentemente do que ocorreu no cenários nacional e a estadual, que caíram aproximadamente em 54,71% e 16,77% respectivamente de 2011 para 2015. Isso pode ser explicado pela crise política e fiscal que o Brasil se encontra, bem como porque o orçamento do PAA depende de decisões políticas a nível nacional, e de impasses políticos no estado, que fizeram com que outros municípios e consequentemente outros estados obtivessem quedas mais acentuadas.

Mas também podem ser explicadas pela excessiva burocracia enfrentada pelas organizações, pela inexistência de corpo técnico na maioria das entidades, pela dificuldade no acesso aos recursos, pela falta de sensibilização das unidades executoras e consequentemente pela não efetivação de algumas formas e modalidades de execução. Apenas duas modalidades são efetivadas no Maranhão: o PAA Leite e a Doação Simultânea, sendo um entrave desse Programa no território analisado.

Todos esses argumentos mostram de forma clara os entraves e limites que esse Programa vem encontrando ao passar dos anos, restringindo o grande potencial do mesmo no desenvolvimento socioeconômico local.

4.2 Operacionalização do PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru

A partir dos dados extraídos do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), se tornou possível compreender a operacionalização do PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA, compreendido por 10 (dez) municípios.

Na Tabela 9 abaixo, pode-se observar os valores oriundos do PNAE investidos no território estudado no período de 2011 a 2014. Nota-se que, no período de 2011 a 2014, o valor transferido para as entidades executoras da região estudada aumentou sucessivamente ao passar dos anos, sendo possível observar também a não operacionalização de algumas prefeituras nos anos de 2011 e 2012. Isso pode ser justificado pela operacionalização de outras Entidades Executoras, como é o caso da Secretaria de Estado de Educação que destina recursos para esses municípios, fato que não impede a operacionalização dessas Prefeituras, visto que, são de extrema importância na participação desse programa em virtude do número de escolas pertencentes a esfera municipal que eventualmente deixam de

ser atendidas.

Tabela 9 – Valores investidos PNAE 2011 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Ano	Entidades Executoras	UF	Valor Transferido	Valor - Aquisições da agric. familiar	Percentual Agric. Familiar
2011	PREF MUN DE ANAJATUBA	MA	R\$ 439.140,00	R\$ 74.620,61	16,99%
	PREF MUN DE CANTANHEDE	MA	R\$ 500.460,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE ITAPECURU MIRIM	MA	R\$ 918.456,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE MATOES DO NORTE	MA	R\$ 427.920,00	R\$ 153.254,65	35,81%
	PREF MUN DE NINA RODRIGUES	MA	R\$ 241.560,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE SANTA RITA	MA	R\$ 541.782,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE VARGEM GRANDE	MA	R\$ 978.720,00	R\$ -	0,00%
TOTAL			R\$ 4.048.038,00	R\$ 227.875,26	5,63%
2012	PREF MUN DE ANAJATUBA	MA	R\$ 548.700,00	R\$ 61.485,82	11,21%
	PREF MUN DE CANTANHEDE	MA	R\$ 617.514,00	R\$ 296.610,07	48,03%
	PREF MUN DE ITAPECURU MIRIM	MA	R\$ 1.420.134,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE MATOES DO NORTE	MA	R\$ 580.578,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE NINA RODRIGUES	MA	R\$ 319.806,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE VARGEM GRANDE	MA	R\$ 1.137.990,00	R\$ -	0,00%
TOTAL			R\$ 4.624.722,00	R\$ 358.095,89	7,74%
2013	PREF MUN DE ANAJATUBA	MA	R\$ 701.436,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE CANTANHEDE	MA	R\$ 803.466,80	R\$ 461.735,99	57,47%
	PREF MUN DE ITAPECURU MIRIM	MA	R\$ 1.420.842,00	R\$ 235.311,70	16,56%
	PREF MUN DE MATOES DO NORTE	MA	R\$ 466.948,00	R\$ 185.905,00	39,81%
	PREF MUN DE MIRANDA DO NORTE	MA	R\$ 682.948,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE NINA RODRIGUES	MA	R\$ 421.494,00	R\$ 84.617,60	20,08%
	PREF MUN DE PIRAPEMAS	MA	R\$ 354.504,00	R\$ 109.214,30	30,81%
	PREF MUN DE PRESIDENTE VARGAS	MA	R\$ 420.880,00	R\$ 141.215,32	33,55%
	PREF MUN DE SANTA RITA	MA	R\$ 855.302,80	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE VARGEM GRANDE	MA	R\$ 1.207.146,00	R\$ 399.639,35	33,11%
TOTAL			R\$ 7.334.967,60	R\$ 1.617.639,26	22,05%
2014	PREF MUN DE ANAJATUBA	MA	R\$ 745.332,00	R\$ 120.058,42	16,11%
	PREF MUN DE CANTANHEDE	MA	R\$ 780.102,00	R\$ 383.886,70	49,21%
	PREF MUN DE ITAPECURU MIRIM	MA	R\$ 1.751.384,00	R\$ 371.276,75	21,20%
	PREF MUN DE MATOES DO NORTE	MA	R\$ 658.752,40	R\$ 232.063,40	35,23%
	PREF MUN DE MIRANDA DO NORTE	MA	R\$ 567.264,00	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE NINA RODRIGUES	MA	R\$ 343.984,00	R\$ 17.700,11	5,15%
	PREF MUN DE PIRAPEMAS	MA	R\$ 518.478,00	R\$ 163.867,00	31,61%
	PREF MUN DE PRESIDENTE VARGAS	MA	R\$ 358.197,60	R\$ -	0,00%
	PREF MUN DE SANTA RITA	MA	R\$ 789.159,60	R\$ 143.362,95	18,17%
	PREF MUN DE VARGEM GRANDE	MA	R\$ 1.241.340,00	R\$ 333.199,21	26,84%
TOTAL			R\$ 7.753.993,60	R\$ 1.765.414,54	22,77%

Fonte: Brasil (2016c). Dados sistematizados pelo autor.

Infere-se também, que há uma tendência de crescimento no volume de recursos destinados a aquisição de produtos da agricultura familiar de 2011 para 2014. No entanto, mesmo tendo um avanço no volume de recursos destinados a compra dos produtos dos agricultores familiares no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, ainda se encontra abaixo do que está previsto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que garante, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Casualmente é alcançado por algumas das Entidades Executoras, como é o caso das Prefeituras

Municipais de Cantanhede, Matões do Norte e Pirapemas no ano de 2014. E não atendido pelas Prefeituras Municipais de Anajatuba, Miranda do Norte, Nina Rodrigues e Santa Rita não atingiram o mínimo necessário de 30% em nenhum dos anos do período estudado.

Já na Tabela 10 logo em seguida, apresenta-se as quantidades de alunos atendidos e de escolas beneficiadas pelo PNAE, entre 1999 a 2014, no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA. Entende-se que, mesmo com as flutuações, houve uma tendência de crescimento no aumento da quantidade de alunos atendidos, acompanhando a elevação dos valores transferidos pelo PNAE para esse município.

Tabela 10 – Alunos atendidos e Escolas beneficiadas PNAE 1999 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Ano	Alunos atendidos	Quantidade de escolas beneficiadas
2014	91.623	675
2013	93.235	699
2012	85.460	648
2011	93.345	718
2010	92.950	727
2009	88.942	737
2008	66.945	662
2007	70.735	688
2006	71.207	660
2005	70.570	636
2004	78.346	674
2003	71.483	656
2002	68.328	655
2001	67.515	658
2000	65.446	643
1999	64.481	652

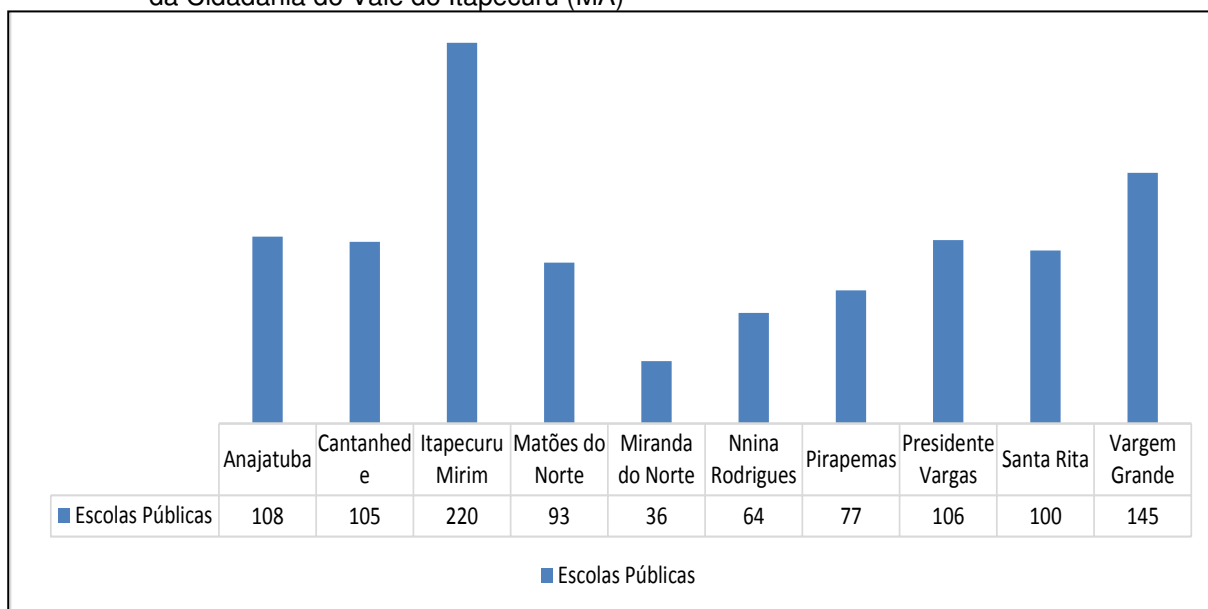
Fonte: Brasil (2016c). Dados sistematizados pelo autor.

Observa-se, de 1999 para 2014, uma elevação de aproximadamente 42,09% na quantidade de alunos atendidos e de 3,53% na quantidade de escolas beneficiadas. No entanto, analisa-se que, houve uma redução de 1,73% no número de alunos atendidos de 2013 para 2014 e uma redução de 3,43% na quantidade de escolas beneficiadas, assim como, uma sucessiva queda da quantidade de escolas beneficiadas de 2009 para 2012. Pelo coeficiente de correlação de Pearson, pode-se inferir que, no período de 2011 a 2014, a correlação entre as variáveis, valores transferidos pelo PNAE e a quantidade de alunos atendidos no Território da

Cidadania do Vale do Itapecuru, resultou em $r=0,3391$, mostrando uma fraca correlação linear positiva entre essas variáveis, explicado principalmente pela variação dos valores unitários por aluno que dependem da classe escolar, conforme previsto na legislação do programa.

Segundo o IBGE, em 2012, a quantidade de escolas estaduais e municipais do ensino pré-escolar e fundamental no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru era igual a 1.054. No Gráfico 2 abaixo é possível observar a quantidade de escolas por município no ano de 2012, segundo o IBGE (2016).

Gráfico 2 – Quantidade de escola públicas de Pré-Escola e Ensino Fundamental em 2012– Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)



Fonte: IBGE (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Com esses dados é possível inferir que o PNAE, em 2012, beneficiou apenas 61,48% da quantidade de escolas públicas de pré-escola e ensino fundamental do Território estudado, deixando sem acesso ao programa algumas escolas e alunos aptos e necessitados desse atendimento.

4.3 Indicadores socioeconômicos do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru

Neste tópico, irá se apresentar dados e indicadores socioeconômicos do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru. Para isso, buscou-se extrair dados de fontes como Datasus, Inep, IBGE, Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil,

dentre outros, de modo a entender a variação desses ao longo do tempo na região estudada.

A partir da compreensão que existem indicadores que sofrem forte influência da operacionalização do PAA e do PNAE em virtude da sua natureza e dos objetivos desses Programas; e indicadores que são influenciados por um grande número de variáveis decorrentes da iniciativa pública e privada e da natureza e formulação dos mesmos, irá se apresentar estes de forma separada para maior clareza e compreensão em vários aspectos sobre o Território em análise.

4.3.1 Indicadores cuja natureza está ligada aos objetivos do PAA e do PNAE

Considerando a área de abrangência desses programas e seu impacto em alguns indicadores socioeconômicos, apresenta-se na tabela abaixo a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais nos municípios que compõem o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru nos anos de 1991, 2000, e 2010.

Tabela 11 - Taxa de analfabetismos da população de 15 anos ou mais (%) – 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município	1991	2000	2010
Anajatuba	56,50%	37,14%	24,68%
Cantanhede	61,63%	38,49%	28,90%
Itapecuru Mirim	50,95%	33,23%	23,73%
Matões do Norte	-	49,33%	34,25%
Miranda do Norte	42,40%	28,65%	20,92%
Nina Rodrigues	56,34%	38,27%	28,19%
Pirapemas	55,63%	38,66%	29,47%
Presidente Vargas	58,77%	41,34%	28,55%
Santa Rita	47,67%	29,63%	21,47%
Vargem Grande	56,52%	49,92%	31,78%
Território do Vale do Itapecuru	53,73%	37,87%	26,87%
MARANHÃO	40,69%	27,09%	20,44%
BRASIL	19,33%	12,84%	9,37%

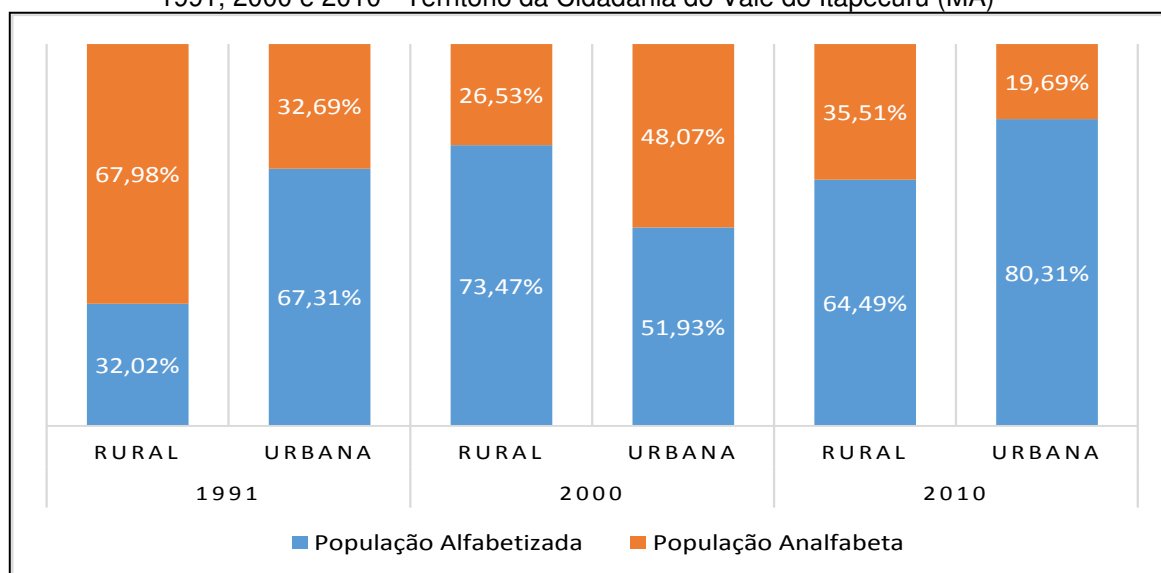
Fonte: Brasil (2016f); IBGE (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Na Tabela 11 acima pode-se observar que todos os municípios estudados apresentaram queda na taxa de analfabetismo no período estudado acompanhando a tendência estadual e nacional, com exceção do município de Matões do Norte que não apresenta dados no ano 1991, não sendo possível fazer essa inferência.

Infere-se também que, o Território em análise apresenta média da taxa de analfabetismo superiores a estadual e nacional em todos os anos analisados, tornando-se claro a deficiência na educação nessa região, elevando a média estadual que também está muito aquém de uma taxa razoável, principalmente se comparada a taxa de analfabetismo do Brasil, sendo mais do que o dobro no ano de 2010.

Outro ponto interessante de ser analisado é como se comporta essa taxa de analfabetismos no meio rural e urbano do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru. No Gráfico 3 em seguida, pode-se observar tal comportamento.

Gráfico 3 - Taxa de analfabetismos da população de 15 anos ou mais (%) – Meio Rural e Urbano - 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)



Fonte: Brasil (2016f); IBGE (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Nota-se que a população alfabetizada no meio rural mais que dobrou de 1991 para 2000, no entanto sofreu uma pequena queda de 2000 para 2010 de 8,98%. Ao passo que, o meio urbano sofreu uma pequena queda percentual de 1991 para 2000, mas uma representativa elevação de 2000 para 2010, tendo o Território estudado, 80,31% da sua população alfabetizada no meio urbano.

Mais um dado que é necessário ser analisado, trata-se da Taxa de Trabalho Infantil, visto que o PAA e o PNAE buscam, dentre outros objetivos, reduzir vulnerabilidades sociais e aumentar a permanência de crianças e adolescentes na escola, de forma a reduzir a incidência de trabalho infantil.

Tabela 12 – Taxa de Trabalho Infantil da população entre 10 a 15 anos de idade (%) - 1991, 2000 e 2010 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município	1991	2000	2010
Anajatuba	8,03%	14,91%	15,33%
Cantanhede	19,80%	15,77%	7,92%
Itapecuru Mirim	14,19%	14,31%	9,70%
Matões do Norte	-	21,49%	13,37%
Miranda do Norte	4,92%	11,28%	7,01%
Nina Rodrigues	8,98%	24,19%	9,57%
Pirapemas	4,84%	16,88%	14,38%
Presidente Vargas	7,65%	24,13%	13,74%
Santa Rita	8,20%	6,44%	13,40%
Vargem Grande	16,86%	23,33%	10,90%
TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU	10,39%	17,27%	11,53%
MARANHÃO	13,19%	14,35%	10,78%
BRASIL	13,89%	12,70%	9,42%

Fonte: Brasil (2016f); IBGE (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Avalia-se que o Território da Cidadania do Vale Itapecuru acompanha a evolução do Estado do Maranhão, tendo uma elevação da taxa de trabalho infantil de 1991 para 2000 e uma queda no período seguinte de 2000 para 2010. Diferentemente do que ocorreu no Brasil que vem apresentando sucessivas quedas no período analisado.

A elevação no ano de 2000, se comparado com 1991, foi ocasionado pelo aumento dessa taxa em quase todos os municípios do Território, com exceção de Cantanhede e Santa Rita que sofreram uma queda nas suas taxas. Ao mesmo tempo, a redução no período posterior justifica-se pela redução nessa taxa em grande parte dos municípios, com exceção de Anajatuba e Santa Rita. Em 1991, o Território estudado apresentou uma média da taxa de trabalho infantil inferior à média estadual e que por sua vez foi menor que a média nacional. Tal fato não ocorreu no período seguinte, em que a média sempre foi superior a estadual e a nacional.

Tendo em vista que, o acesso a uma alimentação de qualidade é uma questão de saúde pública e está correlacionada com os objetivos do PAA e do PNAE, no sentido de proporcionar segurança alimentar a seus beneficiários, elenca-se na Tabela 13 abaixo algumas doenças que, normalmente, são ocasionadas em virtude do acesso a alimentos de baixa qualidade.

Tabela 13 - Doenças causadas, geralmente, por uma alimentação de baixa qualidade – 2011 a 2015 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Doenças	2011	2012	2013	2014	2015
Cólera	-	-	-	-	-
Amebíase	2	126	4	10	2
Diarréia e gastroenterite origem infecc presum	1357	994	978	1084	1002
Outras doenças infecciosas intestinais	1484	1288	1503	1123	878
Anemia por deficiência de ferro	1	3	3	9	7
Outras anemias	11	19	22	26	25
Desnutrição	4	1	3	21	12
Outras deficiências vitamínicas	-	-	-	-	-
Depleção de volume	6	4	4	5	9
Outros transt endócrinos nutricionais metabólicos	2	4	8	2	10
Total	2867	2439	2525	2280	1945

Fonte: Brasil (2016f). Dados sistematizados pelo autor.

Entende-se, a partir da análise da tabela supracitada, que há uma tendência decrescente no período de 2011 até 2015 na quantidade do rol de doenças analisadas com ocorrência no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru. Ressalta-se a maior quantidade de ocorrência dessas doenças no ano de 2011, impulsionada por uma maior incidência da doença Diarreia e gastroenterite de comparada nos anos posteriores.

Outro dado relevante para embasamento desse estudo, se trata da taxa de rendimento escolar e da taxa de distorção idade-série no ensino fundamental em escolas públicas. Na ocasião, irá se apresentar na Tabela 14 abaixo, as taxas de aprovação, de reprovação, de abandono e de distorção idade-série no período de 2011 a 2015 para todos os municípios que compõem o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA, bem como a média para esse Território.

Tabela 14 – Taxas: rendimento escolar no Ensino Fundamental das escolas públicas – 2011 a 2015 - Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município	Área	2011				2012				2013				2014				2015			
		Tx. de Aprovação Ens. Fund.	Tx. de Reprovação Ens. Fund.	Tx. de Abandono Ens. Fund.	Tx. de Distorção Idade-Série	Tx. de Aprovação Ens. Fund.	Tx. de Reprovação Ens. Fund.	Tx. de Abandono Ens. Fund.	Tx. de Distorção Idade-Série	Tx. de Aprovação Ens. Fund.	Tx. de Reprovação Ens. Fund.	Tx. de Abandono Ens. Fund.	Tx. de Distorção Idade-Série	Tx. de Aprovação Ens. Fund.	Tx. de Reprovação Ens. Fund.	Tx. de Abandono Ens. Fund.	Tx. de Distorção Idade-Série	Tx. de Aprovação Ens. Fund.	Tx. de Reprovação Ens. Fund.	Tx. de Abandono Ens. Fund.	Tx. de Distorção Idade-Série
Anajatuba	Total	83,6	13,7	2,7	31,9	77,5	18,7	3,8	34,6	82,3	15,9	1,8	35,4	84,6	12,4	3	34,8	90,9	7,7	1,4	31,5
	Rural	83,5	13,4	3,1	34,7	75,4	20,1	4,5	37,4	82,9	15,4	1,7	37,7	84,1	11,9	4	37,3	90,1	8,6	1,3	24,3
	Urbana	83,9	14,2	1,9	24,9	82,4	15,2	2,4	27,9	80,7	17,3	2	29,9	85,6	13,6	0,8	28,4	91,2	7,3	1,5	34,3
Cantanhede	Total	80,8	13	6,2	33	83	13,2	3,8	33,3	76,4	15	8,6	32,5	77,8	14,1	8,1	32,3	80,2	16,1	3,7	30,8
	Rural	82,2	10,5	7,3	41,1	86,9	9,9	3,2	37,9	79	13,1	7,9	34,2	77,4	13,2	9,4	34,4	82,2	14,9	2,9	29,6
	Urbana	80,3	14	5,7	29,9	81,6	14,4	4	31,5	75,3	15,9	8,8	31,7	78	14,6	7,4	31,2	82,2	14,9	2,9	33,7
Itapecuru Mirim	Total	90,8	7,4	1,8	21,5	91,3	5,9	2,8	20,9	91,1	6,1	2,8	20,1	91,4	6,6	2	19,4	91,9	5,8	2,3	18,2
	Rural	89,2	8,4	2,4	23,7	90,3	6,1	3,6	23	89,2	6,9	3,9	22,4	91,4	5,9	2,7	21,9	93,0	5,1	1,9	16,5
	Urbana	91,9	6,7	1,4	19,9	91,9	5,7	2,4	19,2	92,5	5,6	1,9	18,4	91,4	7,1	1,5	17,5	90,4	6,7	2,9	20,4
Matões do Norte	Total	89,9	8,1	2	42	92,6	5,2	2,2	40,3	87,9	8,7	3,4	39,2	85,5	10,9	3,6	37,4	88,7	7,8	3,5	29,8
	Rural	91,7	7,2	1,1	41,5	92,8	5,4	1,8	38,7	89,2	7,2	3,6	40,3	86,7	10,6	2,7	37,8	84,9	11,1	4,0	34,8
	Urbana	86	10	4	43,1	92,4	4,9	2,7	42,7	86,1	10,9	3	37,6	83,7	11,4	4,9	36,9	90,7	6,2	3,1	27,3
Miranda do Norte	Total	95,8	3,3	0,9	37,3	90,6	7,5	1,9	24,6	93	5,2	1,8	26,9	92,9	4,9	2,2	24,8	95,1	3,5	1,4	23,1
	Rural	97,5	2,5		43,4	92,6	5,9	1,5	22,1	97,5	1,3	1,2	26,7	94,2	4,4	1,4	24,8	95,1	3,5	1,4	23,5
	Urbana	95,4	3,5	1,1	35,9	90,2	7,8	2	25,1	92	6	2	27	92,6	5	2,4	24,8	95,4	3,5	1,1	21,2
Nina Rodrigues	Total	93,3	4	2,7	24,5	92	6	2	21	91,4	6,4	2,2	19,3	90,8	7	2,2	19,8	90,4	7,9	1,7	19,3
	Rural	93,2	3,6	3,2	31,5	93,4	4,4	2,2	26,1	90,2	7,1	2,7	23,7	90	7,6	2,4	23,3	90,9	7,8	1,3	15,3
	Urbana	93,4	4,4	2,2	17,7	90,6	7,6	1,8	15,9	92,7	5,7	1,6	15,1	91,5	6,6	1,9	16,8	89,8	8,0	2,2	24,1
Pirapemas	Total	93,2	6,1	0,7	21,9	78,4	12,5	9,1	20,8	89,4	6,5	4,1	21	90,4	6,6	3	20,8	91,5	5,8	2,7	21,4
	Rural	92,5	5,9	1,6	27,3	77,2	10,2	12,6	26,2	88,6	7,8	3,6	26,4	90,4	6,5	3,1	26,5	91,1	5,9	3,0	19,1
	Urbana	93,6	6,3	0,1	18,4	79,2	14	6,8	17,2	89,9	5,6	4,5	17,6	90,5	6,5	2,9	17,2	90,8	6,1	3,1	25,1
Presidente Vargas	Total	92,4	5,7	1,9	29,4	87,4	6,7	5,9	25,2	93,6	5,2	1,2	21,7	92,7	5,5	1,8	20,9	88,3	8,1	3,6	18,2
	Rural	93,3	4,8	1,9	34,9	84,1	8	7,9	28,4	93,1	5,5	1,4	25,3	93,5	5	1,5	22,3	89,7	8,2	2,1	16,9
	Urbana	91,3	7	1,7	22,3	91,7	5	3,3	21,3	94,3	4,8	0,9	17,4	91,7	6,2	2,1	19,3	89,7	8,3	2,0	19,4
Santa Rita	Total	89,1	6,4	4,5	25,3	88,2	7,6	4,2	25,4	92,8	4,4	2,8	22,9	89,6	6,8	3,6	21,7	89,6	8,1	2,3	23,2
	Rural	90	6,8	3,2	28,3	89,5	7	3,5	26,7	93,9	4	2,1	23,7	91,2	6,1	2,7	21,3	88,2	9,3	2,5	26,1
	Urbana	88,2	6	5,8	21,8	86,9	8,1	5	23,9	91,6	4,8	3,6	21,9	88,1	7,4	4,5	22,1	98,5	1,5		20,3
Vargem Grande	Total	88,5	8,1	3,4	34,2	90,7	7,1	2,2	31,8	90,7	7,5	1,8	27,9	91,4	6,7	1,9	25,9	90,4	7,4	2,2	22,8
	Rural	88,3	7,4	4,3	44,2	89,7	7,5	2,8	40,6	89,3	8,1	2,6	36,5	90,2	7,1	2,7	34	91,0	7,5	1,5	17,6
	Urbana	88,7	8,7	2,6	26	91,4	6,8	1,8	24,9	91,7	7,2	1,1	21,4	92,2	6,3	1,5	20,1	89,5	7,2	3,3	31
Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	Total	89,7	7,6	2,7	30,1	87,2	9,0	3,8	27,8	88,9	8,1	3,1	26,7	88,7	8,2	3,1	25,8	89,7	7,8	2,5	23,8
	Rural	90,1	7,1	3,1	35,1	87,2	8,5	4,4	30,7	89,3	7,6	3,1	29,7	88,9	7,8	3,3	28,4	89,6	8,2	2,2	22,4
	Urbana	89,3	8,1	2,7	26,0	87,8	9,0	3,2	25,0	88,7	8,4	2,9	23,8	88,5	8,5	3,0	23,4	90,8	7,0	2,5	25,7

Fonte: Mec/Inep/Deed/Csi (BRASIL, 2016g). Dados sistematizados pelo autor.

Observa-se que a taxa de aprovação e reprovação total não apresentaram tendências claras, sofrendo variações positivas e negativas no período analisado. Todavia, vale ressaltar que, a taxa de abandono total apresentou sucessivas quedas a partir de 2012, bem como a taxa de distorção idade-série total vem seguindo uma tendência decrescente desde 2011 impulsionada principalmente pelas escolas do meio rural. Destaca-se positivamente em 2015, as taxas de aprovação de Miranda do Norte e de Itapecuru Mirim, com 95,1 e 91,9, respectivamente. E negativamente, destacam-se os municípios de Cantanhede, Matões do Norte e Presidente Vargas com as menores Taxas de aprovação em virtude de terem maiores taxas de reprovação e abandono.

Em relação a Taxa de Distorção Idade-Série total no ano de 2015, destaca-se que as maiores taxas ocorreram nos municípios de Anajatuba, Cantanhede e Matões do Norte, justificando as taxas de reprovação e abandono desses municípios. E as menores taxas ocorreram Itapecuru-Mirim e Presidente Vargas, sendo menor no meio rural do que no meio urbano.

É viável apresentar também algumas vulnerabilidades sociais do Território da Cidadania estudado. A Tabela 15 abaixo deixa perceptível a evolução dessas vulnerabilidades nos anos de 1991, 2000 e 2010, nas seguintes óticas: crianças e jovens, família, trabalho e renda.

O percentual de crianças fora da escola sofreu uma queda, tanto na faixa etária de 0 a 5 anos quanto na faixa etária de 6 a 14 anos. No entanto, o percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis se elevou, passando a representar 30,48% dessa faixa etária. Outro ponto observado é que a quantidade de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal caiu de 79,61% em 2000, para 61,09% em 2010. O percentual de pessoas vulneráveis a pobreza caiu também de 95,80% para 78,48%.

Na ótica da família, observa-se, em termos relativos, uma expressiva elevação de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, passando de 21,25% em 1991 para 34,10% em 2010. Quanto ao percentual de crianças com até 14 anos de idade que tem renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00, percebe-se uma queda de 74,90% em 1991 para 47,30% em 2010.

Tabela 15 - Vulnerabilidades Sociais em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Crianças e Jovens	1991	2000	2010
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	74,83	53,60
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	48,15	8,76	5,90
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	-	22,59	30,48
Família	1991	2000	2010
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	21,25	19,80	34,10
% de vulneráveis e dependentes de idosos	7,27	10,28	7,62
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00	74,90	64,84	47,30
Trabalho e Renda	1991	2000	2010
% de vulneráveis à pobreza	95,80	91,17	78,48
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	79,61	61,09

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Outro indicador interessante de se analisar que compõe o IDHM Educação é a Expectativa de Anos de Estudo que mostra a quantidade de anos de estudo completados ao se atingir 18 anos de idade. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2016), entre 1991 e 2010, ela passou de 6,28 anos para 9,06 anos no Território estudado, enquanto na UF passou de 6,29 anos para 9,26 anos. Isso quer dizer que o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru tem uma média de anos de estudo menor do que o Estado do Maranhão.

4.3.2 Indicadores cuja natureza é influenciada por um grande número de variáveis da iniciativa pública e privada

Considerando a importância de uma análise ampla dos indicadores socioeconômicos do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru para melhor compreensão do seu desenvolvimento e da sua dinâmica socioeconômica, será apresentado nesse tópico outros indicadores de natureza mais complexa em virtude de serem influenciados por um grande número de variáveis, não dependendo, exclusivamente, da operacionalização do PAA e do PNAE.

Observa-se na Tabela 16 abaixo, a evolução do IDHM e seus componentes para o Estado do Maranhão nos anos de 1991, 2000 e 2010. O Maranhão, acompanhando a tendência nacional, praticamente dobrou o IDHM de 1991 para 2010, estando em uma faixa de desenvolvimento médio. Ressalta-se que quanto mais próximo de 1 (um) mais desenvolvido será o estado ou município. Essa taxa de crescimento foi impulsionada de forma impressionante pelo componente IDHM Educação que cresceu 224%, seguido pelo IDHM Longevidade com taxa de 37,39% e pelo IDHM Renda com taxa de 28,03%.

Tabela 16 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Maranhão

MARANHÃO					
ANO	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO	Ranking Estados
1991	0,357	0,478	0,551	0,173	27
2000	0,476	0,531	0,649	0,312	26
2010	0,639	0,612	0,757	0,562	26

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Na Tabela 17 apresentam-se os dados referentes ao Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA. Em virtude de não se ter informações consolidadas do Território, foram tabulados os dados dos dez municípios que o compõem e em seguida realizada a média geométrica dos mesmos. Assim, de 1991 a 2010, o IDHM do Território estudado obteve uma taxa de crescimento de 105,01%, tendo assim, um hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do Território e o limite máximo do índice, que é 1, reduzido em 58,77% de 1991 para 2010. Acompanhando a tendência estadual, o componente que mais impulsionou esse crescimento foi IDHM Educação que cresceu 338,79%, seguido pelo IDHM Longevidade com taxa de 46,25% e pelo IDHM Renda com variação positiva de 37,10%. No entanto, o Território estudo ainda apresenta um IDHM considerado baixo, estando na faixa de 0,500 a 0,599.

Tabela 17 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

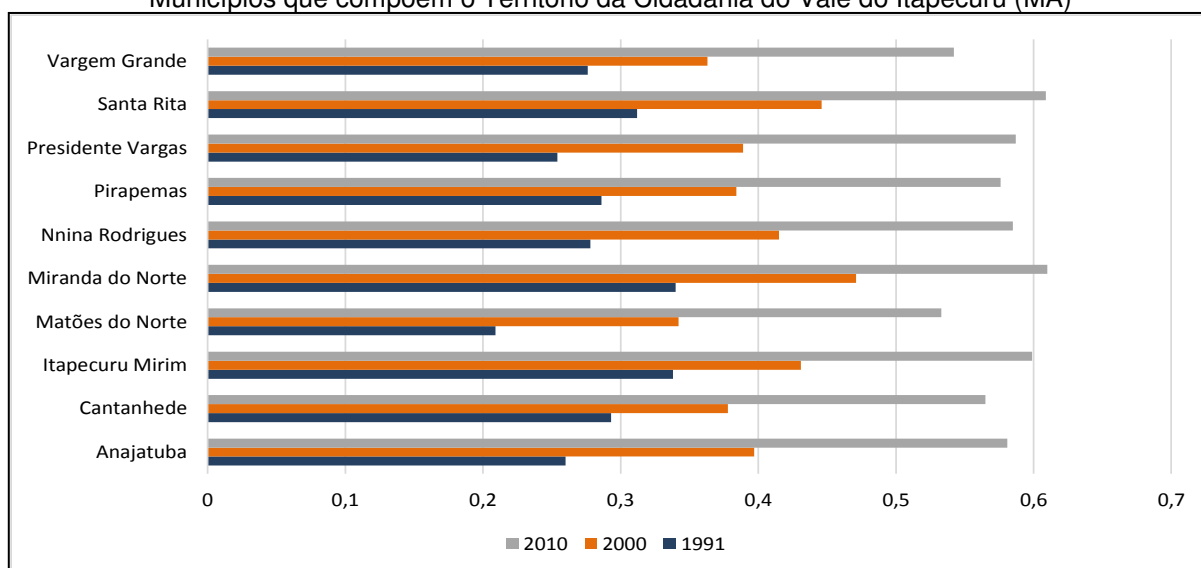
TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO VALE DO ITAPECURU				
ANO	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
1991	0,282	0,367	0,519	0,115
2000	0,400	0,415	0,630	0,245
2010	0,578	0,503	0,760	0,506

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Analisando de forma mais detalhada, apresenta-se, no gráfico abaixo, a evolução do IDHM dos municípios que fazem do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru. Consta-se que, no ano de 2010, os municípios de Miranda do Norte (0,610) e Santa Rita (0,609) apresentam o maior IDHM do Território analisado, ocupando a 40ª e 43ª posição, respectivamente, no ranking dos 217 municípios maranhenses. No lado oposto, os municípios de Matões do Norte (0,533) e Vargem Grande (0,542) apresentam os menores IDHM, ocupando a 183ª e 169ª posição, respectivamente, no ranking dos 217 municípios maranhenses.

Contudo, todos os municípios apresentaram crescimento no período analisado, acompanhando o cenário estadual e nacional, sendo o município que obteve maior variação positiva (155,02%) de 1991 para 2010, foi Matões do Norte. Já o que obteve menor variação positiva, dentre os dez municípios, foi o de Itapecuru Mirim (77,22%).

Gráfico 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes 1991, 2000 e 2010 – Municípios que compõem o Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Infere-se também, a partir dos dados coletados, que o componente IDHM Educação foi o que obteve maior crescimento nos municípios. Em 1991, todos apresentavam IDHM Educação menor que 0,2. Já no ano de 2010, todos apresentam esse componente maior que 0,4. Ressalta-se que, o componente IDHM Longevidade é que apresenta maiores índices, tendo em 2010, todos os municípios com valores acima de 0,7 encaixando-se na faixa de alto desenvolvimento humano.

Na Tabela 18, nota-se, de 1991 para 2010, um aumento da população do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru - MA em termos absolutos de 190.085 habitantes para 268.419 habitantes. A população do Território estudado cresceu, entre 1991 a 2010, a uma taxa média anual de 2,06%, enquanto no Maranhão essa taxa foi de 1,67%, e no Brasil foi de 1,49%. Não houve variações relevantes da quantidade de mulheres e homens na região estudada. Contudo, existiu um processo de urbanização deste Território, visto que, a quantidade de habitantes do meio urbano aumentou em termos relativos de 37,94% para 52,39% e a quantidade de habitantes do meio rural caiu de 62,06% para 47,61%, tornando a população urbana maior que a rural em 2010, confirmando um processo de êxodo rural.

Tabela 18 - População 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	190.085	100,00%	202.702	100,00%	268.410	100,00%
Homens	95.890	50,45%	102.191	50,41%	134.695	50,18%
Mulheres	94.195	49,55%	100.512	49,59%	133.715	49,82%
Urbana	72.119	37,94%	100.399	49,53%	140.608	52,39%
Rural	117.966	62,06%	102.303	50,47%	127.802	47,61%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Cabe destacar também, a partir dos dados obtidos, que o município que possui maior população, no ano de 2010, é Itapecuru Mirim com 62.110 habitantes, e o que possui menor população é o município de Presidente Vargas com 10.717 habitantes, ambos apresentam taxas de crescimento positivas a partir de 1991. Os municípios que apresentaram, em 2010, população rural maior que a urbana foram: Anajatuba, Matões do Norte, Nina Rodrigues, Presidente Vargas e Santa Rita.

Quanto ao detalhamento dos dados de longevidade e mortalidade que compõem o IDHM Longevidade, pode-se observar na Tabela 19 em seguida, que a esperança de vida ao nascer se elevou do ano de 1991 para o ano de 2010 no

Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, em termos absolutos, aproximadamente 14 anos, passando de 56,84 para 70,59 anos. No Brasil, em 2010, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, e no Maranhão é de 70,4 anos. Deste modo, o Território estudado apresenta média abaixo da nacional e acima da estadual.

Além disso, a mortalidade no primeiro ano de vida e até cinco anos de idade por mil nascidos vivos caiu de forma brusca, representando em 2010 apenas 2,76% e 3,00% de mil nascidos vivos, respectivamente. Enquanto os percentuais de 1991 eram de 8,75% e 11,29%, respectivamente. Percebe-se assim, uma expressiva redução na mortalidade nas duas faixas etárias analisadas. Quanto as informações do Estado do Maranhão em 2010, apresenta-se que, a mortalidade no primeiro ano de vida e até cinco anos de idade por mil nascidos vivos, apresentava números relativos de 2,80% e 3,06%, respectivamente. Levando-se a afirmar que, há um menor mortalidade nessas faixas etárias, em termos relativos, no Território em relação à média do Estado do Maranhão.

Tabela 19 - Longevidade, Mortalidade em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município / Ano	Esperança de vida ao nascer (em anos)			Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)			Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Anajatuba	57,2	62,9	70,7	85,4	50,1	27,2	110,3	64,7	29,7
Cantanhede	55,2	63,2	71,5	97,0	48,8	24,9	124,9	62,8	27,2
Itapecuru Mirim	58,8	62,1	69,8	76,3	52,9	30,0	98,9	68,5	32,7
Matões do Norte	54,5	62,9	71,1	101,3	50,1	26,0	130,2	64,4	28,3
Miranda do Norte	58,8	62,1	70,0	76,3	52,9	29,2	98,9	68,5	31,9
Nina Rodrigues	55,7	63,9	71,5	94,1	46,2	24,9	121,2	59,6	27,2
Pirapemas	58,5	62,1	69,5	77,7	53,2	31,1	100,6	68,8	33,9
Presidente Vargas	56,4	63,4	71,1	89,6	48,0	26,0	115,6	61,9	28,3
Santa Rita	55,8	62,5	69,6	93,6	51,5	30,7	120,6	66,3	33,4
Vargem Grande	57,5	63,2	71,1	83,6	48,8	26,0	108,0	63,1	28,3
Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	56,84	62,83	70,59	87,49	50,25	27,6	112,92	64,86	30,09

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Destaca-se ainda, que os municípios com maior esperança de vida ao nascer, menor mortalidade até um ano de vida e até cinco anos de idade, em 2010, foram os municípios de Cantanhede e Nina Rodrigues, enquanto a menor expectativa de vida e a maior mortalidade até um ano de vida e até cinco anos de idade, ocorreram nos municípios de Pirapemas e Santa Rita.

Na Tabela 20, apresentam-se informações sobre a distribuição de renda no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA. A renda per capita desse território se elevou, em termos relativos, 128,95% se compararmos o ano de 1991 com o de 2010. O percentual de pessoas pobres – as que possuem renda per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto 2010) - passou de 87,47%, em 1991, para 56,14%, em 2010. Pode-se analisar também a evolução da desigualdade de renda por meio do Índice de Gini, que passou de 0,50, em 1991, para 0,57, em 2010, comprovando-se a evolução da concentração de renda nesse Território.

Quanto aos dados apresentados por municípios, destaca-se no ano de 2010, uma maior renda per capita para os municípios de Miranda do Norte e Santa Rita, bem como o menor percentual de pobres, de extremamente pobres e uma menor concentração de renda. Por outro lado, os municípios com menor renda per capita naquele ano, são Matões do Norte e Presidente Vargas, sendo também parte dos municípios que apresentam maior percentual de pobres e extremamente pobres, juntamente com o município de Nina Rodrigues. Os que apresentam, em 2010, maior Índice de Gini são os municípios de Nina Rodrigues e Presidente Vargas.

Tabela 20 - Distribuição de renda em 1991, 2000 e 2010 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município / Ano	Renda per capita (em R\$)			% de extremamente pobres			% de pobres			Índice de Gini		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Anajatuba	89,59	103,91	207,65	66,87	99,32	39,90	87,16	77,42	55,32	0,59	0,51	0,60
Cantanhede	89,98	76,69	176,61	61,71	66,33	40,03	86,43	86,56	62,19	0,49	0,55	0,60
Itapecuru Mirim	102,83	133,89	221,87	51,93	47,31	30,38	81,63	71,56	49,69	0,50	0,57	0,56
Matões do Norte	51,11	80,50	133,33	79,75	64,77	41,86	96,03	87,65	66,06	0,40	0,54	0,57
Miranda do Norte	129,55	191,87	245,25	44,83	29,70	18,00	75,33	57,70	38,61	0,54	0,54	0,47
Nina Rodrigues	64,83	92,72	152,75	81,04	60,15	46,20	91,44	82,07	66,30	0,59	0,56	0,62
Pirapemas	73,68	99,32	181,05	68,19	58,16	40,84	90,50	81,57	59,87	0,41	0,53	0,60
Presidente Vargas	63,22	97,27	149,19	72,85	62,89	50,19	93,11	83,09	63,81	0,45	0,57	0,61
Santa Rita	82,26	130,14	249,26	65,72	49,76	27,00	86,37	72,87	44,19	0,52	0,64	0,53
Vargem Grande	75,11	100,86	165,37	64,89	56,49	41,19	88,53	81,06	63,72	0,50	0,51	0,59
Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	82,22	110,72	188,23	64,85	57,14	36,19	87,47	77,65	56,14	0,50	0,55	0,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2016). Dados sistematizados pelo autor.

Segundo os dados do IBGE (2016), consolidados na tabela abaixo, o PIB per capita do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru passou de R\$ 3.823,69 em 2010 para R\$ 5.919,31 em 2014, representando em termos relativos uma taxa de crescimento anual de aproximadamente 10,96%. Ressalta-se a importância do município de Miranda do Norte para esse Território, visto que o PIB per capita desse município em 2010, representa mais de duas vezes PIB per capita do Território,

acompanhado em seguida pelo município de Itapecuru Mirim. Já os municípios com os menores PIB per capita em 2010, foram os municípios de Nina Rodrigues e Matões do Norte.

Tabela 21 - PIB per capita de 2010 a 2014 – Território da Cidadania do Vale do Itapecuru (MA)

Município / Ano	PIB per capita (em R\$)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Anajatuba	R\$ 3.259,09	R\$ 3.857,49	R\$ 4.243,83	R\$ 4.856,04	R\$ 5.463,98
Cantanhede	R\$ 3.070,46	R\$ 3.725,16	R\$ 3.897,22	R\$ 3.976,77	R\$ 4.848,05
Itapecuru Mirim	R\$ 4.605,67	R\$ 5.201,99	R\$ 5.795,24	R\$ 6.078,98	R\$ 7.239,90
Matões do Norte	R\$ 3.058,83	R\$ 3.273,99	R\$ 3.354,97	R\$ 3.579,42	R\$ 4.251,07
Miranda do Norte	R\$ 9.041,94	R\$ 8.922,57	R\$ 9.832,89	R\$ 9.501,09	R\$ 12.412,13
Nina Rodrigues	R\$ 2.474,34	R\$ 2.896,15	R\$ 3.314,01	R\$ 3.230,60	R\$ 3.807,93
Pirapemas	R\$ 3.253,69	R\$ 3.708,25	R\$ 3.777,54	R\$ 4.038,53	R\$ 5.352,90
Presidente Vargas	R\$ 3.008,50	R\$ 3.370,84	R\$ 3.615,78	R\$ 4.154,98	R\$ 4.957,29
Santa Rita	R\$ 3.213,51	R\$ 3.981,06	R\$ 4.386,66	R\$ 4.650,97	R\$ 5.790,10
Vargem Grande	R\$ 3.250,84	R\$ 3.484,98	R\$ 3.771,86	R\$ 4.194,14	R\$ 5.069,77
Território da Cidadania do Vale do Itapecuru	R\$ 3.823,69	R\$ 4.242,25	R\$ 4.599,00	R\$ 4.826,15	R\$ 5.919,31

Fonte: IBGE (2016). Dados sistematizados pelo autor.

4.4 Relação dos dados apresentados dos Programas (PAA e PNAE) com os Indicadores Socioeconômicos e algumas constatações

Considerando o estudo realizado sobre os resultados alcançados pelo PAA e PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA, pode-se relacionar com a evolução dos seus respectivos indicadores socioeconômicos.

Quanto aos indicadores socioeconômicos, apresentados anteriormente, que possuem natureza mais ligada aos objetivos do PNAE e do PAA, podendo-se dizer que sofrem grande influência da operacionalização desses programas no Território. Destaca-se que, a Taxa de Analfabetismo do Território exibidas na Tabela 11 e no Gráfico 3, apresentam quedas sucessivas de 1991 a 2010, ratificando que o PNAE contribuiu para a redução dessa taxa, principalmente no meio rural, aonde é destinado a maior parte dos recursos desse programa, que em 1991 apresentava 67,98% dessa população analfabeta e em 2010 de 35,51%, tendo uma queda de aproximadamente a metade dos analfabetos da população do meio rural em termos relativos.

Em relação a Taxa de Trabalho Infantil na faixa etária de 10 a 15 anos de idade apresentadas na Tabela 12, pode-se inferir que de 1991 para 2000 houve uma elevação significativa de 10,39% para 17,27% no Território estudado. No entanto, do

ano de 2000 para o ano de 2010, houve uma queda também significativa, passando a uma taxa de 11,53%. Considerando a operacionalização do PAA e do PNAE no Território, pode-se analisar que a descentralização do PNAE em 1994 e a instituição do PAA em 2003, contribuíram para essa queda, haja vista, que estes o PNAE passou a ser mais eficiente com sua descentralização e com a promulgação de outras leis, como a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina no mínimo 30% do valor repassado deve ser destinado a agricultura familiar, e o PAA que busca reduzir as vulnerabilidades sociais.

Já sobre a ocorrência de doenças que, normalmente, estão ligadas alimentação de baixa qualidade, apresentadas na Tabela 13, infere-se, a partir da análise pelo Coeficiente de Correlação de Pearson (r), que a operacionalização do PAA e do PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru, no período de 2011 a 2014, tiveram uma forte influência para a redução da incidência dessas doenças, já que o coeficiente foi igual a $r = -0,9342$, indicando uma forte correlação linear negativa, ou melhor, quando a variável independente (volume de recursos do PAA e do PNAE transferidos Território da Cidadania do Vale do Itapecuru) subiu, a variável dependente (ocorrência de doenças que, normalmente, estão ligadas alimentação de baixa qualidade) caiu.

Quanto as Taxas de rendimento escolar e de distorção idade-série no período de 2011 a 2015 apresentadas na Tabela 14, infere-se que a Taxa de aprovação e de reprovação não sofreram influência clara da operacionalização do PNAE no Território estudado, pois variaram descontinuamente no período analisado. Entretanto, pode-se afirmar que, existe uma correlação linear negativa entre a variável independente (volume de recursos do PNAE transferidos Território da Cidadania do Vale do Itapecuru) e as variáveis dependentes (Taxa de abandono e Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental das escolas pública no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru) nesse período, resultando no coeficiente de Pearson $r = -0,4243$ em relação a primeira variável dependente e $r = -0,9108$ em relação a segunda variável dependente. Torna-se claro que, mesmo sendo objetivos desse programa a melhoria no rendimento escolar e a permanência na escola, a contribuição mais clara no Território estudado foi em relação ao não abandono da escola e a menor distorção entre a idade e a série do aluno. Essa contribuição poderia ser potencializada se o PNAE atende-se todas as escolas públicas desse Território no ano de 2012.

Em relação algumas vulnerabilidades sociais apresentadas na Tabela 15, infere-se que a operacionalização do PNAE influenciaram positivamente para a redução do percentual de crianças fora da escola, no período de 1991 a 2010, que sofreu uma queda, tanto na faixa etária de 0 a 5 anos, quanto na faixa etária de 6 a 14 anos. Influenciou positivamente também, na redução da quantidade de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal de 1991 para 2010.

Já o PAA, terá um público maior, pois o percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis se elevou, passando a representar 30,48% dessa faixa etária. Contudo, o percentual de pessoas vulneráveis a pobreza caiu de 95,80% para 78,48%, atendendo os objetivos de ambos os programas.

Quanto aos indicadores cuja natureza está ligada a um grande número de variáveis de iniciativa pública e privada, apresenta-se o IDHM do Território estudado (Tabela 17) que se elevou, principalmente, impulsionado pelo IDHM Educação que cresceu de forma impressionante em 338,79%, impulsionados pela elevação na Expectativa de Anos de Estudo que passou de 6,28 anos em 1991 para 9,06 anos em 2010. Assim, pode-se afirmar que, existe uma indicação que a operacionalização PNAE teve uma certa contribuição positiva para a taxa de crescimento do IDHM, haja vista que esse programa incentiva a permanência na escola e eleva a expectativa de anos de estudo, melhorando as condições de vida naquela região estudada.

O PAA e o PNAE também contribuíram, de certo modo, para o crescimento do IDHM Renda do Território que cresceu em 37,10%, visto que esses programas geram renda e emprego para os agricultores familiares. Além disso, contribuíram para o crescimento do componente IDHM Longevidade que cresceu, em relação a 1991, uma taxa de 46,25%, especificamente, porque esses programas garantem o acesso a alimentos saudáveis, contribuindo para aumento da esperança de vida e para redução da mortalidade infantil até cinco anos de idade, que caiu de 11,29% em 1991 para 3,00% de mil nascidos vivos em 2010. Cabe destacar que, o IDHM é influenciado por toda a dinâmica social e econômica do município, inclusive por várias outras políticas públicas e não só pelos Programas Governamentais de Aquisições de Alimentos em análise.

Outro ponto a ser destacado é que o PAA e o PNAE contribuíram de forma positiva para o crescimento da renda per capita do Território em análise (Tabela 20), que subiu de 1991 para 2010, em termos relativos, 128,95%, levando a queda no percentual de pessoas pobres - as que possuem renda per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto 2010) - passando de 87,47%, em 1991, para 56,14%, em 2010. No entanto, a operacionalização desses programas conjugadas com outras políticas públicas de distribuição de renda, não foi capaz de conter a concentração de renda no território estudado, que medida pelo Índice de Gini, passou de 0,50, em 1991, para 0,57, em 2010.

Pode-se inferir também que, como a concentração de renda aumentou, a elevação da renda per capita no território foi influenciada de forma mais preponderante pela elevação da renda dos mais ricos e bem menos pela elevação de renda dos mais pobres. Também não foram suficientes para frear o processo de urbanização da população deste Território (Tabela 18), impulsionados pela queda da quantidade de habitantes do meio rural de 62,06% para 47,61% provando a existência do êxodo rural, o que tornou a população urbana maior que a rural em 2010.

Utilizando novamente o coeficiente de correlação de Pearson calculado pela ferramenta do Excel e considerando os dados do IBGE e do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC no período de 2011 a 2014, ressalta-se que existe uma forte correlação linear positiva entre a variável independente (volume de recursos do PAA e do PNAE transferidos Território da Cidadania do Vale do Itapecuru) e a variável dependente (PIB per capita do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru) nesse período, resultando no coeficiente de Pearson $r=0,7749$. Isso pode ser explicado em virtude da injeção de recursos na economia local e da dinamização da economia pela operacionalização desses programas, mas claro que também por outras políticas públicas e pela iniciativa privada, que não são objetos de estudo deste trabalho.

A contribuição desses Programas (PAA e PNAE) para melhoria dos indicadores socioeconômicos do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA se mostrou clara, corroborada com os seus objetivos para o setor da agricultura familiar, como a melhoria da renda da propriedade, garantia de venda da produção, melhor planejamento da propriedade, garantia de preço, eliminação da figura do

atravessador³⁵. Já para as entidades beneficiadas, a adaptação aos hábitos alimentares regionais, melhoria da qualidade dos alimentos e redução da fome e de vulnerabilidades sociais. E para a administração pública, a compra de vários produtos de agricultores familiares sem estarem organizados é dispendioso tanto em recursos humanos quanto em recursos financeiros, inviabilizando a aquisição de produtos desse setor de forma individual e necessitando a organização desses em cooperativas e associações, de forma a promover o Desenvolvimento Sustentável.

Entretanto, esses Programas não foram operacionalizados na sua totalidade e com todo seu potencial, ou melhor, a execução do PNAE no município não está cumprindo o determinado por lei, que no mínimo 30% dos alimentos devem ser adquiridos da agricultura familiar, além de não atender todas as escolas do território estudado. E o PAA não foi operacionalizado em todas suas modalidades, bem como a inatividade da Conab em 2014 e das unidades executoras do Estado entre 2011 a 2015, explicando a queda do volume de recursos do PAA de 2011 para 2014.

Além disso, o valor liberado por DAP sofreu poucas atualizações e é considerado baixo. Os agricultores familiares para venderem os produtos no mercado institucional costumam se deparar com barreiras na logística de comercialização em virtude da carência de estrutura presente historicamente nesse setor. Esse gargalo poderia ser solucionado, com a construção de Centrais de Beneficiamento, Armazenamento e Distribuição, sendo um ponto fixo de entrega para distribuição por transporte das Prefeituras aos beneficiários.

A burocracia existente no processo de comercialização para esses programas também dificultam o acesso pelos agricultores familiares e suas entidades, como por exemplo, os Serviços de Inspeção, as DAP's e as Notas Fiscais. Para facilitar a emissão desses documentos, deve ser implantada nos municípios uma força tarefa para emissão do selo pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e capacitações sistemáticas para emissão das Notas Fiscais pelos agricultores familiares, bem como uma maior agilidade na emissão de DAP's pelos órgãos responsáveis do Estado do Maranhão (AGERP e ITERMA) e Federais (INCRA).

³⁵ Dados coletados a partir do estudo de mercado realizado pela equipe técnica do Termo de Cooperação entre a UFMA e INCRA no ano de 2015.

Também não é feita a relação entre o calendário dos programas, a sazonalidade da produção e o calendário agrícola. Acompanhado ainda, pela dificuldade na regularidade da produção que acaba implicando em maiores custos e um descrédito nesse setor, necessitando-se de realizações de capacitações e de uma ATER que atenda a demanda desse setor de forma eficiente e sua profissionalização por meio da constituição de Associações e Cooperativas.

Percebe-se então, que mesmo com as contribuições desses programas para o desenvolvimento socioeconômico do território, é visível que o volume de recursos e a operacionalização está muito aquém do necessário para melhoria de vida da população, especialmente os agricultores familiares do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru. Além disso, há a existência de outras políticas públicas que podem influenciar positivamente no desenvolvimento socioeconômico do município estudado, ou seja, o PAA e o PNAE são apenas parte de um pacote de programas que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta pesquisa não foi esgotar o tema estudado, e sim buscou apresentar algumas constatações possíveis de serem feitas quanto a operacionalização do PAA e do PNAE no Território da Cidadania do Vale do Itapecuru – MA, como instrumento de Desenvolvimento Local através do fortalecimento da agricultura familiar.

Para o alcance desse objetivo, realizou-se um breve histórico da agricultura no Brasil e o surgimento do modelo de Desenvolvimento Local Sustentável, bem como todo o roteiro e histórico dos Programas Governamentais de Aquisições de Alimentos no Brasil, com dados e indicadores que pudessem refletir o impacto desses programas para o desenvolvimento local sustentável no Território estudado.

No Brasil, a promoção do acesso a alimentação por pessoas em situação de vulnerabilidade foi originado no meio escolar, buscando acabar com a fome existente naquela época (Séc. XIX), destacando-se, primeiramente, as iniciativas da sociedade civil, como as Caixas Escolares. Posteriormente, tiveram várias outras ações de iniciativa governamental, sobressaindo-se, em primeiro momento, as do Ministério da Saúde com a instituição do I e II PRONAN, em que buscava promover o acesso a uma alimentação de melhor qualidade, bem como apoiava e fortalecia os agricultores familiares, como instrumento de promoção do Desenvolvimento Local.

Neste contexto, ficou claro a existência de dois períodos do Programa de Alimentação Escolar: o primeiro, de 1940 até 1971, era gerido de forma centralizada e pontual, financiado pelas doações de órgãos internacionais. Criou-se nesse período o PNAE, como programa oficial do Governo Federal, que ao passar do tempo se consolidou como programa de Estado e não de governo; o segundo período, de 1972 até 2002, observou-se a existência de duas fases adversas. Uma fase delimitou-se no período entre 1972 a 1994, marcado pela busca do fortalecimento da indústria de alimentos nacional, não levando em consideração os hábitos alimentares de cada região. A outra fase, caracterizada pela descentralização do PNAE a partir da promulgação da lei nº. 8.913 de 12 de julho de 1994, tendo mais participação da sociedade civil por meio dos CAEs, objetivando melhorias na alimentação e no rendimento escolar, o que fortaleceu a agricultura familiar, em virtude da preferência pela produção local e por produtos in natura,

atendendo os hábitos alimentares regionais e à sua vocação agrícola, evitando, de certa forma, a compra de alimentos dos grandes produtores e empresas, ratificado pela gestão descentralizada do programa, demonstrando seu grande potencial para o desenvolvimento socioeconômico local.

Destaca-se também, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA em 2003, que também tinha como objetivo fortalecer a agricultura familiar e a promover o desenvolvimento local, bem como valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis e estimular a organização dos agricultores familiares em cooperativas e associações, por meio da aquisição de alimentos dos pequenos produtores locais, sem a necessidade de realização de processo licitatório, destinando-os a pessoas em situação de vulnerabilidade.

De forma mais resumida, pode-se dizer que os programas governamentais de aquisições de alimentos se propõem em promover a diminuição das desigualdades em duas óticas: a primeira está relacionado a garantia de um mercado consumidor para a produção da agricultura familiar, visto que, sem a garantia desse programa, esse mercado seria acessado pelos produtos dos grandes agricultores, desestimulando os agricultores familiares; a segunda está relacionada a garantia do acesso a alimentos de qualidade as pessoas que não teriam condições econômicas para acessar esses alimentos em qualidades necessárias para sua correta nutrição alimentar.

A partir dos dados apresentados, se tornam perceptíveis as contribuições do PAA e do PNAE no desenvolvimento socioeconômico do Território da Cidadania do Vale do Itapecuru no Estado do Maranhão, criando oportunidades de acesso ao mercado garantindo o preço e a venda, incentivando os agricultores familiares a se organizarem, permitindo o acesso a uma alimentação saudável, dando sustentabilidade social, ambiental e econômica. Contribui também para eliminação da figura do atravessador, geração de renda e emprego, melhoria no rendimento escolar, redução da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e diminuição de algumas vulnerabilidades sociais. No entanto, ainda existe uma grande lacuna de melhorias que podem ser trazidas para o meio rural, permitindo progresso das cadeias produtivas por meio das cooperativas e associações, restringindo o grande potencial dos mesmos no desenvolvimento socioeconômico local.

Essas organizações enfrentam um processo burocrático e lento que dificulta o acesso aos recursos e a formalização dos procedimentos previstos na legislação. Fora isso, na maioria dos casos, essas entidades não possuem estrutura e corpo técnico com plena capacidade para elaboração e execução dos projetos.

Outro ponto a ser destacado, é a logística de comercialização e a dificuldade no processo organizativo da produção pelos agricultores familiares, em virtude da ausência de Assistência Técnica e de políticas públicas eficientes, fazendo com que os custos de produção se tornem altos, limitando a melhoria de vida população rural.

Assim, o desafio proposto está ligado a desburocratização desses programas, ao aumento do valor liberado por DAP, capacitações e efetivação das ATER, constituição de cooperativas e associações, cumprimento do previsto em legislação que destina no mínimo 30% dos recursos do PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar, operacionalização de todas modalidades do PAA, progresso e desenvolvimento nas cadeias produtivas com criação de programas voltados para a estruturação e sintonia entre o calendário do programa e o calendário agrícola.

Para superar esses desafios, sugere-se: maior agilidade na operacionalização desses programas e atualização dos valores liberado por DAP; um melhor acompanhamento do Ministério da Educação ao destino dos recursos do PNAE; maior rigor pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Ministério de Desenvolvimento Agrário na operacionalização do PAA pelos Estados, Municípios e Conab; assessoria técnica das Prefeituras municipais buscando a formalização de cooperativas e associações, bem como para elaboração de projetos e acesso ao mercado institucional e instituição do SIM pelas Prefeituras; implantação de infraestrutura coletiva de beneficiamento, armazenamento e distribuição dos produtos para maior agregação de valor; agilidade na emissão de DAP's pelos órgãos responsáveis; e substituição de produtos de acordo com a safra.

Contudo, as ações precisam ser conjuntas para potencializarem os impactos e mudanças positivas, pois as políticas públicas da maneira que estão propostas atualmente não viabilizam a competitividade entre agricultura familiar e o agronegócio corporativista, não alcançando todo o seu potencial de melhorias para as condições de vida dos agricultores familiares, criando entraves para promoção do desenvolvimento socioeconômico local sustentável do Território estudado.

Deste modo, torna-se indispensável à implementação de uma política de desenvolvimento rural que organize a produção e que traga melhorias de vida aos trabalhadores rurais, superando a desigualdade social e as condições de pobreza.

A interrupção do PAA e do PNAE trará consequências graves para o fortalecimento da agricultura familiar no Território estudado, deixando evidente que a agricultura familiar por si só, ou seja, sem uma intervenção estatal, não iria conseguir sair do seu estado de atraso frente à conjuntura do agronegócio corporativista.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1992. 276p.

_____. **PRONAF: Construindo as Instituições do Desenvolvimento Rural**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998.

ATLAS de Desenvolvimento Humano do Brasil (IDHM). 2016. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/itapecuru-mirim_ma>. Acesso em: 04 jul. 2016.

BARROS, Ricardo Paes de. **Desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007.

BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N. P. **Alimentação e nutrição no Brasil, 1974-1984**. Brasília: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, 1985. 87 p.

BECKER, D. F. (Org.). "Sustentabilidade: um novo (velho) paradigma de desenvolvimento regional". In: _____. **Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** 2. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

BEDUSCHI, F.L.C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, set./dez. 2004.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. 3. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1995.

BRANDÃO, Vladimir. Sustentabilidade: crescimento econômico com responsabilidade social. **RBA**, mar./abr. 2012.

BRASIL. Constituição Federal 1988. **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. Brasília, DF, 1955. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Brasília, DF, 1956. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Decreto nº 77.116, de 06 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. Brasília, DF, 1976. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-norma-pe.html>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Decreto nº 1.940, de 25 de maio de 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Brasília, DF, 1982. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1940.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3508.htm>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto no 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8293.htm>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Departamento de informática do SUS - DATASUS. **Tabnet**. 2016f. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet>>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2016c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>>. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Brasília, DF, 1972. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5829.htm>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029-cons.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Lei nº 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, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Lei nº 10.696, de 02 de Julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Lei nº 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, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 05 de janeiro de 2016.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 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, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Lei nº 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 nºs 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, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Medida Provisória nº 1.549-38, de 31 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1549-38.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Medida provisória no 1.539-38, de 27 de novembro de 1997. Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. Brasília, DF, 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1539-38.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Medida Provisória nº 1.979-19, de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1979-19.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola... Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Brasília, DF, 2016g. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Perfil territorial: Vale do Itapecuru – MA. Brasília, DF: CGMA, 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_097_Vale%20do%20Itapecuru%20-%20MA.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Programa de Aquisições de Alimentos - PAA**. 2016d. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programa de Aquisições de Alimentos - PAA**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **PAA DATA**. Brasília, DF, 2016e. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

_____. Resolução CD/FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. Brasília, DF, 2000c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/5704-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-15,-de-25-de-agosto-de-2000>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Resolução CD/FNDE nº 01, de 06 de fevereiro de 2001. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/ Nº38, de 23 de agosto de 2004 e revoga a Resolução CD/FNDE/Nº001, de 06 de fevereiro de 2001. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/etiquetas/item/397-legisla%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de janeiro de 2002. Estabelecer critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições e na Resolução CD/FNDE nº 015, de 25 de agosto de 2000. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4286-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-2,-de-10-de-janeiro-de-2002>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de 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, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 05 fev. 2016.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. Desenvolvimento Local e Democratização dos Espaços Rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 17, n.1, p.11- 40, jan./abr., 2000.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CASTRO, Anna Maria de (org.). **Fome, um tema proibido**: últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. 292 p.

CLEMENTE, E. C. **O programa estadual de microbacias hidrográficas no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales – SP**. 2011. 314f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

COIMBRA, M. A. S.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L.. **Comer a aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Brasília, DF: INAE/MEC, 1982. 685p.

COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO (CNA). **Cartilha de Alimentação**. Brasília, DF, 1967.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Resultados das Ações do PAA CONAB**. Brasília: Conab, 2011 a 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**: a construção da política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília, DF, 2004.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Nacional, 1989.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GUANZIROLI, C. E. et. al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288p.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1968.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. (Coord.). **Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible.** Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

HESPAHOL, A. N. O desenvolvimento do campo do Brasil. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. **Geografia agrária: teoria e poder.** São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 271-288.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário do Brasil -1996.** Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA, 1996. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. **Censo Agropecuário do Brasil -2006.** Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA, 2006. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA, 2010. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

_____. **Cidades at.** Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA, 2016. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão:** período 2010 a 2013. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/components/com_booklibrary/ebooks/PIB_Municipal_2010-2013.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN II.** Brasília, 1976 (Documento Técnico, nº06).

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária.** São Paulo: Proposta, 1980.

KÜHN, D. D. Agricultura familiar: uma alternativa para o desenvolvimento rural sustentável. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., 2002, Passo Fundo, RS. **Anais...** Passo Fundo, RS: [s.n.], 2002.

LANGE, O. **Ensaio sobre planificação econômica**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. 2. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008.

LENIN, Vladimir I. **O desenvolvimento do Capitalismo na Rússia**: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MENDES, M. C. **Desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em <http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MORISSAWA, M. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO. **Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)**. 2016. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.coop.br/cenario-mundial/cenario-brasileiro/dados-consolidados-dos-sistemas-cooperativos/ocb-organizacao-das-cooperativas-do-brasil/>>. Acesso em: 18 maio 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PUTNAN, D.R. **Comunidade e democracia**: experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

OLIVEIRA, R. O. **Desenvolvimento e participação**: o caso dos conselheiros municipais de desenvolvimento rural do Estado de São Paulo. 2004. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: FAO, 1994.

RATTNER, H. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 6, n. 1-2, 1992.

ROSENBERG, C. P. **Merenda escolar e crescimento**. 1972. 136 f. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1972.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. UNICAMP, 1996.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1998. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo – USP/ FSP, São Paulo, 1998.

STÉDILE, J.P. (Org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 2002.

STRAZACAPPA, Cristina. **A luta pela terra no Brasil**: das sesmarias ao MST. São Paulo: Moderna, 2006.

STURION, G. L. **Programa de alimentação escolar**: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Unicamp, Campinas, 2002.

SUMPSI, J. M. Desarrollo rural com enfoque territorial: diferencias e semejanzas de lãs experiências de La Unión Europea y América latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de ciência e tecnologia**, v. 13, n. 3, set./dez. 1996.

VIANNA, R. P. T.. **O Programa de Merenda Escolar**: subsídios para o planejamento do programa em Campinas. 1997. 130p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

VILLASANTE, T. R. **Las democracias participativas**. Madrid: HOAC, 1995.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Minas Gerais: [s.n.], 1996.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. **Introdução à Econometria**: uma abordagem moderna. Brasília: Editora Pioneira, 2006.