

**UNIOESTE – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CCA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL  
DOUTORADO**

**FABIANE GRANDO**

**DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS - PAA - NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR**

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2023**

**FABIANE GRANDO**

**DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS - PAA - NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável – Mestrado e Doutorado do Centro de Ciências Agrárias da Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná como requisito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural Sustentável.

Orientadora Profa. Dra. Marta Botti Capellari.

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON**

**2023**

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Grando, Fabiane

Desenvolvimento rural sustentável e políticas públicas para a agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA - no município de Toledo/PR / Fabiane Grando; orientadora Marta Botti Capellari. -- Marechal Cândido Rondon, 2023.

233 p.

Tese (Doutorado Campus de Marechal Cândido Rondon) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, 2023.

1. Desenvolvimento rural sustentável. 2. Políticas públicas. 3. Agricultura familiar. I. Botti Capellari, Marta, orient. II. Título.



**unioeste**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Campus de Marechal Cândido Rondon

Centro de Ciências Agrárias – CCA

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável – Mestrado e Doutorado

## **FABIANE GRANDO**

### **“DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA - NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, de forma remota/síncrona, com uso da tecnologia de videoconferência, por meio das diversas opções de software/aplicativos disponíveis para essa modalidade, conforme Ordem de Serviço nº 001/2023 – GRE, artigo 1º, em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de **DOCTORA** em Desenvolvimento Rural Sustentável, área de concentração Desenvolvimento Rural Sustentável, linha de pesquisa Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Sustentabilidade Rural, **APROVADA** pela seguinte banca

Marta Botti Capellari – Orientadora

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Nardel Luiz Soares da Silva - Membro

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Sílvia Mattei - Membro

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

Daliana Hisako Uemura Lima - Membro

Prefeitura Municipal de Toledo - PR

Vanesa Gesser Correa - Membro

Prefeitura Municipal de Toledo - PR

Marechal Cândido Rondon, PR, 01 de março de 2023.

Wilson João Zonin  
Coordenador Especial do PPGDRS  
Portaria nº 4178/2020 – GRE

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por conduzi-la de uma forma maravilhosa, dando-me forças para seguir adiante nesta longa jornada.

Ao meu marido Diogo pela paciência, parceria e companheirismo, mesmo em uma fase de tantas renúncias. Aos meus filhos Bernardo, Caetano e Augusto... seus poucos anos de vida se misturam às aulas, pesquisas e muitas horas dedicadas a este trabalho... como foi difícil aceitar os inúmeros momentos em que não pudemos estar juntos! Só nós sabemos todos os desafios que tivemos que enfrentar para que a realização deste doutorado fosse possível. Essa vitória é nossa!

À minha mãe Lourdes e ao meu pai Delfino, por terem sempre me incentivado aos estudos e não medirem esforços para que eu tivesse acesso a todas as oportunidades nesse sentido.

À minha orientadora Profa. Dra. Marta Botti Capellari, a quem não tenho como dimensionar minha gratidão. Seu incentivo e inspiração foram decisivos para que eu me encorajasse a participar do doutorado em uma área interdisciplinar e sua compreensão com as dificuldades da pesquisa e disponibilidade em auxiliar permitiram que eu conseguisse chegar até o fim.

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná, que possibilitou meu afastamento para qualificação e aperfeiçoamento profissional.

Ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável pelo acolhimento e oportunidade de desenvolver este trabalho. Na pessoa de seu coordenador, Prof. Dr. Wilson João Zonin, esterno meu profundo agradecimento a todos os professores e professoras com os quais tanto pude aprender, crescer e dialogar. Registro, igualmente, minha gratidão à assistente do Programa, Lizete Maria Eckstein Fredo, pela prestatividade com que sempre me atendeu nas demandas relacionadas ao curso, e aos meus colegas de doutorado, pela troca de conhecimentos, experiências e parceria no decorrer desse caminho.

Aos colegas do Colegiado do Curso de Direito, pela compreensão, apoio e incentivo.

Ao diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) de Toledo/PR, Luiz Carlos Bazei, que me acolheu em um momento em que este trabalho tomava novos rumos, prestando todo o auxílio necessário para o desenvolvimento da

pesquisa de campo. Ao coordenador do Programa Compra Direta, Ademir André Adamczuk, com quem tive a oportunidade de aprender muito sobre a realidade dos agricultores familiares no município, além de todo o apoio com os deslocamentos até as propriedades rurais. À servidora pública Helen Kathiusca da Silva, pelo auxílio com as informações em relação à operacionalização do programa em âmbito municipal; mesmo após as visitas e entrevista na Cozinha Social, me atendeu em outros momentos e continuou tirando dúvidas por whatsapp. Também registro meus agradecimentos a todos os funcionários da Cozinha Social com quem tive a oportunidade de conviver durante o período de realização da pesquisa de campo. Sem estas pessoas, este trabalho não teria sido possível.

Ao Procurador-Geral do Município de Toledo, Mauri Ricardo Reffatti, e ao colega procurador Johnnie Rodrigues, pelo fundamental apoio na fase final de redação desta tese; ao colega procurador Osmar Antonio Serafini Junior pelo auxílio com relação ao acesso às chamadas públicas do PAA no município e ao Subprocurador-Geral, Nélvio José Hübner, pelo suporte durante a realização dos créditos. Agradeço também aos(as) servidores(as) de outros setores, especialmente Secretaria do Agronegócio, de Inovação, Turismo e Desenvolvimento Econômico pelo incentivo, auxílio e informações prestadas para melhor compreensão acerca do tratamento da agricultura no município.

A todos os meus familiares e amigos(as), por compreenderem minha ausência neste período.

Aos agricultores e agricultoras familiares pela gentileza com que aceitaram participar da pesquisa, seja nas abordagens na Cozinha Social ou permitindo-me adentrar em seus lares e propriedades. Mais do que as informações e conhecimento necessários para a pesquisa, a experiência oportunizada permitiu vários aprendizados sobre sua vida e realidade.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa etapa marcante da minha vida.

*“Agricultura familiar é uma  
agricultura com rosto”.*

José António Osaba

## RESUMO

GRANDO, Fabiane. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – 2023. **Desenvolvimento rural sustentável e políticas públicas para a agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – no município de Toledo/PR.** Orientadora: Dra. Marta Botti Capellari.

Esta tese objetivou analisar a relação entre o desenvolvimento rural sustentável e as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, buscando identificar, a partir de um estudo localizado, de que forma a política do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem sido executada e se tem contribuído para o desenvolvimento sustentável no município de Toledo/PR. Assim, inicialmente, foi trabalhada a noção de desenvolvimento sustentável, partindo de uma revisão teórica acerca da caracterização dos espaços rural e urbano, bem como dos critérios estabelecidos para sua delimitação e adotados no Brasil, passando pela noção do desenvolvimento em seus diversos aspectos e a consolidação da ideia de desenvolvimento rural sustentável. Na sequência, foi feita a interlocução entre a agricultura familiar e as políticas públicas, com destaque para o PAA. Considerando o papel da agricultura familiar na produção de alimentos e a busca por sua autonomia, além do viés do programa voltado à segurança alimentar, foram apresentados os aspectos legislativos e institucionais do PAA, assim como uma caracterização geral do programa, que diz respeito a sua coordenação, execução, público beneficiário e modalidades. Por fim, enfocou-se o PAA no município de Toledo/PR, buscando compreender a dinâmica do programa, a participação dos vários agentes sociais envolvidos e seus efeitos no município, sob o ponto de vista da agricultura familiar. Foi feita a caracterização do município, versando sobre os aspectos históricos atrelados ao contexto dos empreendimentos familiares rurais e estabelecendo o perfil da agricultura familiar, com a análise dessa categoria social a partir de quatro eixos, construídos na linha das finalidades traçadas na legislação do PAA e das dimensões do desenvolvimento: Produção, integração mercantil e outras fontes de renda; Cooperativismo e associativismo; Acesso aos meios de produção ou condições materiais; e Atividades ambientalmente adequadas existentes na propriedade, finalizando com a análise da percepção particular dos agricultores acerca da participação no PAA, em termos individuais, regionais e no contexto do combate à fome e segurança alimentar. A tese adotou a pesquisa descritiva e exploratória; quanto à natureza, utilizou-se a abordagem quantitativa e qualitativa; com relação aos procedimentos técnicos, valeu-se de pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo. A fundamentação empírica foi realizada, principalmente, a partir da aplicação de questionários semiabertos junto aos(as) agricultores(as) familiares fornecedores. Pode-se verificar que os objetivos do programa estão sendo alcançados, com o fornecimento de alimentos de qualidade à população do município, além do fortalecimento da agricultura familiar, com o incentivo à permanência das famílias no meio rural, sendo possível concluir que a existência e manutenção do PAA tem contribuições significativas para o desenvolvimento rural sustentável no município, embora existam dificuldades, principalmente em função da falta de recursos federais destinados ao programa.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento rural sustentável. Políticas públicas. Agricultura familiar.

## ABSTRACT

GRANDO, Fabiane. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – 2023. **Sustainable rural development and public policies for family farming: an analysis of the Food Acquisition Program – PAA – in the municipality of Toledo/PR.** Advisor: Dra. Marta Botti Capellari.

This thesis aimed to analyze the relationship between sustainable rural development and public policies aimed at family farming, seeking to identify, based on a localized study, how the PAA policy has been implemented and whether it has contributed to sustainable development in the municipality of Toledo/PR. Thus, initially, the notion of sustainable development was worked on, starting from a theoretical review about the characterization of rural and urban spaces, as well as the criteria established for their delimitation and adopted in Brazil, passing through the notion of development in its various aspects and the consolidation of the idea of sustainable rural development. Next, a dialogue was made between family farming and public policies, with emphasis on the PAA. Considering the role of family farming in food production and its quest for autonomy, in addition to the bias of the program aimed at food security, the legislative and institutional aspects of the PAA were presented, as well as a general characterization of the program, which concerns its coordination, execution, beneficiary public and modalities. Finally, the focus was on the PAA in the municipality of Toledo/PR, seeking to understand the dynamics of the program, the participation of the various social agents involved and its effects on the municipality, from the point of view of family farming. A characterization of the municipality was carried out, dealing with the historical aspects linked to the context of rural family enterprises and establishing the profile of family agriculture, with the analysis of this social category from four axes, built in line with the purposes outlined in the legislation of the PAA and the dimensions of development: Production, mercantile integration and other sources of income; Cooperativism and associations; Access to means of production or material conditions; and Environmentally appropriate activities existing on the property, ending with the approach to the particular perception of farmers about their participation in the PAA, in individual and regional terms and in the context of combating hunger and food security. The thesis adopts descriptive and exploratory research; as for the nature, the quantitative and qualitative approach is used; with regard to technical procedures, bibliographical and documentary research were used, in addition to field research. The empirical foundation was carried out, mainly, from the application of semi-open questionnaires with the supplier family farmers. In the end, it was possible to understand that the objectives of the program are being achieved by providing quality food to the population of the municipality, in addition to strengthening family farming, encouraging families to remain in rural areas. According to the aspects analyzed, it can be concluded that the existence and maintenance of the PAA has significant contributions to sustainable rural development in the municipality, although there are difficulties, mainly due to the lack of federal resources allocated to the program.

**Keywords:** Sustainable rural development. Public policy. Family farming.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - Dez qualidades para a agricultura familiar propostas por Ploeg (2014) ....	79
Figura 2 - Número de estabelecimentos agrícolas familiares e não familiares, por Estado (2017) .....	85
Figura 3 – Superfície ocupada pela agricultura familiar e não familiar, por Estado (2017) .....	86
Figura 4 - Localização do município de Toledo no oeste do Paraná .....	125
Figura 5 – Área rural de Toledo/PR (distritos e localidades do município) .....	126
Figura 6 – Indicadores de monitoramento dos ODS em nível local - ODS 2 - Toledo/PR .....	199
Figura 7 – Indicadores de monitoramento dos ODS em nível local - ODS 2 - Produtores de agricultura familiar com apoio do Pronaf e Estabelecimentos que praticam agricultura orgânica - Toledo/PR .....	200
Figura 8 - ODS2 - Indicador - Percentual de unidades agrícolas com financiamento Pronaf - desempenho das cidades .....	201
Figura 9 - ODS2 - Indicador - Percentual de estabelecimentos agrícolas que praticam agricultura orgânica .....	202

### FOTOS

Foto 1 - Restaurantes Populares do Jardim Coopagro e da Vila Paulista - Município de Toledo/PR .....	144
Foto 2 – Entrega de cestas às famílias cadastradas no CRAS no Restaurante Popular da Vila Boa Esperança - Município de Toledo/PR .....	149
Foto 3 - Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) - Município de Toledo/PR .....	151
Foto 4 - Área rural do Município de Toledo/PR – estrada e propriedades visitadas ..	152
Foto 5 – Paisagem de hortaliças e tubérculos entregues na Cozinha Social de Toledo/PR .....	161
Foto 6 - Feira do Produtor de Toledo/PR .....	162
Foto 7 - Propriedade dedicada à aquicultura em Toledo/PR .....	164
Foto 8 – Entrega de gêneros alimentícios na Cozinha Social de Toledo/PR .....	191

## **GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Montante de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA, em todas as modalidades – Brasil e Grandes Regiões (2003-2018) .....	107
Gráfico 2 - Número de beneficiários fornecedores e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA - Brasil (2011-2018) .....	108
Gráfico 3 - Montantes de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA na modalidade CDS, no total e operados pela Conab – Estados e municípios (2011-2018) .....	109
Gráfico 4 - Crescimento e distribuição da população toledana de 1956 a 2020 .....	134
Gráfico 5 – Idade dos entrevistados .....	154
Gráfico 6 – Escolaridade dos entrevistados .....	155
Gráfico 7 – Renda dos entrevistados .....	155
Gráfico 8 – Tamanho das propriedades (em hectares) .....	156
Gráfico 9 - Cooperativismo e associativismo dos agricultores familiares de Toledo/PR .....	167
Gráfico 10 – Condição do uso da terra .....	170
Gráfico 11 – Satisfação quanto ao tamanho da propriedade .....	171
Gráfico 12 – Sucessão geracional .....	175
Gráfico 13 – Acesso à assistência técnica rural e crédito agrícola .....	177
Gráfico 14 – Tipo de acesso à assistência técnica rural dos fornecedores entrevistados, por origem da orientação recebida .....	180
Gráfico 15 – Ações voltadas para a preservação ambiental na propriedade .....	185
Gráfico 16 – Práticas de conservação/uso do solo desenvolvidas na propriedade ...	185
Gráfico 17 – Utilização de insumos externos .....	186
Gráfico 18 – Alteração dos aspectos ambientais na comunidade .....	187
Gráfico 19 – Tempo de participação no Programa .....	190

## **ORGANOGRAMAS**

Organograma 1 – Execução do PAA .....	114
---------------------------------------	-----

## **TABELAS**

Tabela 1 - Evolução da população urbana e rural no Brasil e nas regiões entre os censos demográficos de 1960-2010 do Paraná .....	47
---	----

Tabela 2 - População por município - censo demográfico 2010 .....	48
Tabela 3 - Informações administrativas acerca de Toledo/PR .....	125
Tabela 4 - Área colhida, produção, rendimento médio e valor da produção agrícola pelo tipo de cultura temporária em Toledo/PR - 2021 .....	127
Tabela 5 - Estabelecimentos agropecuários e área segundo as atividades econômicas - 2017 .....	127
Tabela 6 - Efetivo de pecuária, aves e suínos - 2021 .....	128
Tabela 7 - Produção da aquicultura - 2021 .....	128
Tabela 8 - Evolução da população urbana e rural de Toledo/PR de 1956 a 2020 ....	133
Tabela 9 – Número de famílias, em domicílios particulares permanentes, segundo a composição - Toledo/PR - 2010 .....	157
Tabela 10 - Produção e outras fontes de renda dos agricultores familiares de Toledo/PR .....	160
Tabela 11 – Tamanho da propriedade, número de pessoas na unidade familiar, condição de uso da terra e sucessão geracional .....	174
Tabela 12 - Evolução do recebimento de orientação técnica por origem da orientação técnica recebida (2006-2017) .....	179

## **QUADROS**

Quadro 1 – Chamamentos públicos para credenciamento de produtores no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA - entre os anos de 2019 e 2022 no município de Toledo-PR .....	20
Quadro 2 - Modalidades do PAA por órgão executor, forma de acesso, fonte do recurso e limites de compra .....	115

## LISTA DE SIGLAS

AFA - Associação de Agricultores Asiáticos para o Desenvolvimento Rural Sustentável  
AIAF - Ano Internacional da Agricultura Familiar  
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BIOLABORE - Cooperativa de Trabalho e Assistência Técnica do Paraná  
CAAF - Compra antecipada da agricultura familiar  
CAEAF - Compra antecipada especial da agricultura familiar  
CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar  
CAPA - Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia  
CDAF - Compra direta da agricultura familiar  
CDESC - Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
CDLAF - Compra direta local da agricultura familiar  
CDS - Compra direta com doação simultânea  
CGAF - Contrato de garantia de compra da agricultura familiar  
CMA - Cúpula Mundial da Alimentação  
CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas  
CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
COFATOL - Cooperativa de Agricultores Familiares de Toledo  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COPROFAM - Confederação das Entidades dos Produtores Familiares do Mercosul Ampliado  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CTN - Código Tributário Nacional  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DFAA - Direito Humano à Alimentação Adequada  
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FIAN - Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas  
FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GGPAA - Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICS - Instituto Cidades Sustentáveis  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDR-PARANÁ - Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná  
IDSC - Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPTU - Imposto predial e territorial urbano  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
LVC – La Via Campesina  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCR - Manual de Crédito Rural  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAM - Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas  
PAO - Plano Agrícola e Pecuário  
PCA - Programa Cupom de Alimentação  
PCS - Programa Cidades Sustentáveis  
PGPAF - Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PIDSP - Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária  
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNHR - Programa de Habitação Rural  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT - Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais  
PROORTO - Associação dos Agricultores Orgânicos e Familiares de Toledo  
PTC - Programa Territórios da Cidadania  
SAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar  
SEAB - Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento  
SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário  
SEAF - Seguro da Agricultura Familiar  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SPA - Secretaria de Política Agrícola  
ROPPA - Rede de Organizações de Agricultores e Produtores Agrícolas da África Ocidental  
UFPA - Unidade Familiar de Produção Agrária  
VP - Valor total da produção  
WRF - Fórum Rural Mundial  
WFO - Organização Mundial de Agricultores  
WWP - World Without Poverty (Mundo sem Pobreza)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 CONSTRUINDO AS PREMISSAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>26</b>
2.1 O QUE É RURAL AFINAL? BUSCANDO UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DA INTERFACE COM O URBANO .....	26
2.1.1 Definição normativa de espaço rural e urbano vigente no Brasil e critérios do IBGE .....	41
2.1.2 Crítica aos critérios utilizados para estabelecer os limites entre o rural e o urbano - visitando outras abordagens .....	50
2.2 O SENTIDO DO DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL .....	53
2.2.1 Sachs, Sen e Furtado .....	56
2.2.2 Desenvolvimento sustentável .....	62
2.2.3 Desenvolvimento rural sustentável .....	69
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>75</b>
3.1 AGRICULTURA FAMILIAR .....	75
3.1.1 Reflexões sobre as definições teóricas e normativas .....	75
3.1.2 Perfil da agricultura familiar no Brasil .....	84
3.1.3 O papel da agricultura familiar e sua importância estratégica à luz dos objetivos globais .....	88
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MEIO RURAL .....	91
3.2.1 O Programa de aquisição de alimentos - PAA e a segurança alimentar .....	97
3.2.1.1 Antecedentes: o problema da fome .....	97
3.2.1.2 Aspectos legislativos e institucionais .....	102
3.2.1.3 Caracterização geral do programa .....	110
3.2.1.4 Modalidades .....	116
3.2.1.4.1 Compra com doação simultânea .....	116
3.2.1.4.2 Compra direta .....	117
3.2.1.4.3 Incentivo à produção e ao consumo de leite - PAA Leite .....	118
3.2.1.4.4 Apoio à formação de estoques .....	120
3.2.1.4.5 Compra institucional .....	121

<b>4 A ATUAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM TOLEDO/PR: AÇÕES INSTITUCIONAIS NO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>124</b>
4.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR .....	112
4.1.1 Aspectos históricos atrelados ao contexto dos empreendimentos familiares rurais .....	129
4.2 O PAA E A AGRICULTURA FAMILIAR EM TOLEDO .....	140
4.2.1 Perfil socioeconômico .....	153
4.2.2 Produção, integração mercantil e outras fontes de renda .....	158
4.2.3 Cooperativismo e associativismo .....	167
4.2.4 Acesso aos meios de produção ou condições materiais .....	169
4.2.5 Atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades ..	183
4.2.6 O PAA na visão dos agricultores familiares .....	188
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>209</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA .....</b>	<b>227</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>231</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O meio rural brasileiro vem passando por significativas mudanças, com destaque para a modernização da agricultura, a partir da segunda metade do século XX, caracterizada pela adoção de medidas no contexto da chamada Revolução Verde, como busca por aumento da produtividade das atividades agrícolas, utilização de insumos químicos, variedades geneticamente melhoradas, irrigação e mecanização.

Entre os anos de 1960 e 1980, esse processo se intensifica, com uma crescente integração da atividade agrícola aos complexos agroindustriais, em paralelo à falta de políticas estruturais para as áreas rurais.

O modelo produtivista de desenvolvimento adotado no Brasil, assentado nos princípios da citada Revolução Verde e marcado pela ausência de ações estatais em prol da agricultura familiar, entrou em crise por volta de 1980, devido à superprodução gerada pela eficiência da modernização tecnológica; aumento do desemprego, resultante da redução da necessidade de força de trabalho nas atividades agrícolas; além do impacto nos recursos naturais em função do uso indiscriminado de insumos químicos de origem industrial.

A partir da década de 1990, a globalização ganhou força e trouxe transformações nos padrões de funcionamento das unidades produtivas de base familiar, assim como a relação dessas unidades com a economia e com a sociedade.

Nessa mesma época, com o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização da sociedade brasileira, ocorreu um movimento de legitimação e fortalecimento da agricultura familiar, sobretudo em decorrência de mobilizações sociais e estudos em âmbito acadêmico. Este movimento contribuiu para a criação de um cenário propício à instituição e aperfeiçoamento de políticas públicas destinadas ao meio rural, principalmente as voltadas à valorização desta categoria social.

Conforme a temática da agricultura familiar adquire maior visibilidade, a questão do desenvolvimento rural também alcança mais projeção, proporcionando a retomada das discussões em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural, agregando-se a ideia de sustentabilidade e seu enraizamento nas dimensões econômica, social e ambiental.

O panorama descrito culminou na instituição da primeira política agrícola nacional direcionada especificadamente para agricultores(as) familiares - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996.

A criação do PRONAF representou o reconhecimento dos agricultores familiares como categoria política, legitimando uma intervenção pública específica. Nesse sentido, o artigo 1º do Decreto nº1.946/1996, que criou o PRONAF, previu como objetivo principal do programa “[...] promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda” (BRASIL, 1996).

Assim, a partir da segunda metade da década de 1990, inicia-se uma mudança de enfoque no modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil, acrescentando-se a questão da sustentabilidade e da problemática ambiental, o enfoque local e territorial, as atividades rurais não-agrícolas, bem como as inter-relações rural-urbano.

Tendo em conta que o processo de desenvolvimento rural sustentável tem como componente essencial a valorização e fortalecimento da agricultura familiar, paulatinamente, as reivindicações de políticas públicas se deslocam para a garantia de reprodução social e manutenção das famílias no campo, propiciando condições para que esses grupos possam alterar sua realidade social e econômica e interagir em mercados.

Esse contexto é marcado pela criação de políticas públicas para a agricultura familiar com foco nos mercados institucionais, segurança alimentar e nutricional e produção sustentável, com destaque para o surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, sendo este o objeto de estudo da presente pesquisa.

Para fins de aprofundamento, foi selecionado o município de Toledo, localizado no oeste do Estado do Paraná, por ser bastante ativo e consolidado quanto a essa política, permitindo a análise das ações desenvolvidas.

A justificativa para o estudo do PAA está relacionada ao fato de que os agricultores familiares correspondem a uma categoria social que desempenha importante papel na produção de alimentos. Entretanto, enfrentam dificuldades de escoamento da sua produção e acesso aos mercados, razão pela qual a instituição do PAA representou um marco importante em termos de inclusão produtiva da agricultura familiar, além de, simultaneamente, proporcionar segurança alimentar e nutricional.

Com este trabalho, buscou-se identificar, a partir de um estudo localizado, de que forma a política do PAA tem sido executada e se tem contribuído para o desenvolvimento sustentável no município objeto de análise, conduzindo à seguinte hipótese: a dinâmica do PAA, no município de Toledo, possibilita um aumento da produção de alimentos pelos agricultores familiares, gerando renda, inclusão produtiva e sua permanência nas áreas rurais, além de contribuir para a segurança alimentar e nutricional da população.

O objetivo geral da tese foi analisar o PAA a partir da noção de desenvolvimento rural sustentável e como política pública de valorização da agricultura familiar, avaliando os efeitos e desafios de sua implementação no município de Toledo, sob a perspectiva dos(as) agricultores(as) familiares.

Como objetivos específicos têm-se: a) compreender o desenvolvimento sustentável a partir do diálogo das dimensões de rural e urbano; b) discorrer sobre as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, levando em conta os escopos do Programa de Aquisição de Alimentos; c) examinar os impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre o desenvolvimento rural sustentável nas dimensões econômica, social e ambiental, a partir da visão dos agricultores familiares e gestores públicos participantes do PAA em Toledo.

A tese está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo estrutura-se em torno da análise da noção de desenvolvimento sustentável, partindo de uma revisão teórica acerca da caracterização dos espaços rural e urbano, bem como dos critérios estabelecidos para sua delimitação e adotados no Brasil, passando pela noção do desenvolvimento em seus diversos aspectos e a consolidação da ideia de desenvolvimento rural sustentável.

A compreensão de desenvolvimento adotada neste trabalho parte dos referenciais teóricos apresentados por Sachs, Sen e Furtado, que sustentam uma visão abrangente do que seria desenvolvimento no sentido de processo global de transformação da sociedade, expansão das liberdades individuais e respeito ao meio ambiente.

O segundo capítulo volta-se à interlocução entre a agricultura familiar e as políticas públicas, com destaque para o PAA. Trata da concepção de agricultura familiar e da ação estatal por meio de políticas públicas, destinadas ao fortalecimento de grupos sociais inseridos na realidade rural, sua inclusão produtiva, acesso aos

mercados, geração de renda e autonomia, tendo em conta a busca pelo desenvolvimento rural sustentável.

Nesse sentido, considerando o papel da agricultura familiar na produção de alimentos e a busca por sua autonomia, além do viés do programa voltado à segurança alimentar, foram apresentados os aspectos legislativos e institucionais do PAA, bem como uma caracterização geral do programa, que diz respeito a sua coordenação, execução, público beneficiário e modalidades.

O terceiro capítulo enfocou o PAA no âmbito do município de Toledo/PR, buscando compreender a dinâmica do programa, a participação dos vários agentes sociais envolvidos (agricultores fornecedores, órgãos do poder público executor, e beneficiários de modo geral - unidades recebedoras, etc.) e seus efeitos no município, sob o ponto de vista da agricultura familiar.

Foi feita a caracterização do município, versando sobre os aspectos históricos atrelados ao contexto dos empreendimentos familiares rurais e estabelecendo o perfil da agricultura familiar, com a análise dessa categoria social a partir de quatro eixos, construídos na linha das finalidades traçadas na legislação do PAA e das dimensões do desenvolvimento: Produção, integração mercantil e outras fontes de renda; Cooperativismo e associativismo; Acesso aos meios de produção ou condições materiais; e Atividades ambientalmente adequadas existentes na propriedade, finalizando com a análise da percepção particular dos agricultores acerca da participação no PAA, em termos individuais, regionais e no contexto do combate à fome e segurança alimentar.

No que diz respeito à metodologia, a tese adotou a pesquisa descritiva e exploratória, as quais, segundo Gil (2008, p. 46), caracterizam-se, respectivamente, por “descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” e “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Quanto à natureza, utilizou-se a abordagem quantitativa e qualitativa, uma vez que se pretende não só a quantificação numérica ao longo da pesquisa, mas também compreender e interpretar realidades sociais (RICHARDSON, 2012, p. 40).

Com relação aos procedimentos técnicos, empregou-se pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, tendo em conta o exame de um “fenômeno em seu meio natural, a partir de múltiplas fontes de evidências (indivíduos,

grupos, organizações), empregando vários métodos de coleta e análise de dados (entrevistas, questionários, documentos, etc.)” (HOPPEN, 1996, p. 20).

Os dados de fontes primárias foram coletados com a aplicação de questionários e realização de entrevistas semiestruturadas, além de registros fotográficos. A coleta dos dados de fontes secundárias, por sua vez, foi feita a partir de pesquisa em literatura de referência e consulta às bases de dados de entidades governamentais e não governamentais.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, teses, publicações em periódicos científicos e impressos diversos. A pesquisa documental compreendeu a busca por fontes normativas (legislação); dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial censo demográfico de 2010 e censo agropecuário 2017; informações levantadas junto a órgãos públicos ou disponibilizadas em seus sites oficiais, com destaque para os documentos relativos às chamadas públicas do PAA no município de Toledo entre os anos de 2019 e 2022, e disponíveis no Portal da Transparência do ente público.

Para a coleta de dados em pesquisa de campo, foram aplicados questionários semiabertos com os agricultores familiares fornecedores. Os participantes da pesquisa foram selecionados por amostragem não probabilística, por conveniência, não estatística, abrangendo cerca de 10% dos agricultores, considerando a média de agricultores habilitados nas chamadas públicas do PAA no município de Toledo entre os anos de 2019 e 2022, conforme sistematizado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Chamamentos públicos para credenciamento de produtores no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA - entre os anos de 2019 e 2022 no município de Toledo-PR

<b>Chamamento</b>	<b>Natureza</b>	<b>Gêneros alimentícios</b>	<b>Vigência</b>	<b>Quantidade de agricultores(as) familiares habilitados(as)</b>	<b>Limite individual (R\$)</b>
5/2019	PAA municipal Lei R 133/2014	Produtos agropecuários (carnes, frutas, grãos, laticínios, legumes, massas, mel, melado, panificados, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Junho/2019 a maio/2020	151	6.500,00

6/2019	PAA federal	Produtos agropecuários (carnes, frutas, grãos, laticínios, legumes, massas, mel, melado, panificados, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Junho/2019 a maio/2020	173	6.500,00
6/2020	PAA municipal Lei R 133/2014	Produtos agropecuários (açúcar mascavo, carnes, frutas, grãos, laticínios, legumes, massas, mel, melado, panificados, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Junho/2020 a maio/2021	156	6.500,00
7/2020	PAA federal	Produtos agropecuários (melado, carnes, frutas, grãos, laticínios, legumes, massas, panificados, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Junho/2020 a maio/2021	156	
3/2021	PAA municipal Lei R 133/2014	Produtos agropecuários (carnes, laticínios, legumes, massas, panificados, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Agosto/2021 a junho/2022	103	6.500,00
5/2022	PAA municipal Lei R 133/2014	Produtos agropecuários (carnes, laticínios, legumes, massas, panificados, polpa de frutas, sucos, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Mai/2022 a abril/2023	137	12.000,00
6/2022	PAA federal	Produtos agropecuários (carnes, laticínios, legumes, massas, panificados, polpa de frutas, sucos, tubérculos e raízes, verduras e temperos)	Mai/2022 a abril/2023	138	12.000,00

Fonte: Toledo, 2019, 2020, 2021 e 2022. Elaborado pela autora.

Inicialmente, foi feita uma pesquisa no endereço eletrônico do município a fim de localizar informações sobre as chamadas públicas para credenciamento dos produtores para o fornecimento de produtos agropecuários, secretarias responsáveis, produtores habilitados, etc. No portal da transparência do município estão

digitalizadas, integralmente, todas as chamadas públicas que foram realizados a partir de 2019, tendo sido selecionados apenas as do PAA.

Traçadas as primeiras linhas da pesquisa de campo, foi necessário comparecer na Cozinha Social para compreender a dinâmica das entregas e estudar a viabilidade e a forma de abordagem dos agricultores para fins de coleta de dados. Nessa oportunidade, houve uma primeira entrevista, informal, com o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos.

Assim, foi elaborado um questionário semiaberto a ser aplicado aos agricultores familiares participantes/fornecedores, dividido em duas partes. A primeira destinava-se a coletar informações sobre o perfil socioeconômico do público, além da análise do PAA a partir de quatro eixos, construídos com base nas finalidades do programa<sup>1</sup> e nas dimensões do desenvolvimento, conforme abordagem teórica dos capítulos iniciais: Produção, integração mercantil e outras fontes de renda; Cooperativismo e associativismo; Acesso aos meios de produção ou condições materiais; e Atividades ambientalmente adequadas existentes na propriedade.

A segunda parte, semiestruturada com questões abertas, trazia questionamentos acerca da participação no PAA, buscando a percepção particular dos agricultores, em termos individuais, regionais e no contexto do combate à fome e à insegurança alimentar. O instrumento serviu, nos dois momentos, mais como um roteiro, assegurando-se uma margem de liberdade aos entrevistados ao responderem às questões e em trazerem novos elementos que contribuíssem para a análise.

Também se entendeu que seria importante entrevistar representantes do município envolvidos com a execução do PAA. Para este público, foram elaborados

---

<sup>1</sup> No que diz respeito às finalidades, seguem as elencadas no art. 2º do Decreto nº 10.880/2021, reiterando que, conforme analisado ao longo deste trabalho, não houve alterações substanciais em relação à redação do Decreto 7.775/2012. “Art. 2º: São finalidades do Programa Alimenta Brasil: I - incentivar a agricultura familiar e promover a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento e à industrialização de alimentos e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, em âmbito municipal, estadual e distrital, inclusive nas áreas abrangidas por consórcios públicos; V - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e IX - estimular o cooperativismo e o associativismo” (BRASIL, 2021).

roteiros para entrevistas semiestruturadas, com margem de liberdade para o surgimento de novas questões conforme o transcorrer das considerações feitas pelo(a) entrevistado(a), objetivando a coleta de informações sobre a dinâmica do PAA.

Os instrumentos foram aplicados a um universo de dezoito agricultores familiares, sendo nove fornecedores de hortaliças/tubérculos e nove fornecedores de carne (bovina, suína e peixe), além de três representantes do município envolvidos com a execução do PAA: o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social), o coordenador do Programa Compra Direta no município e a servidora pública responsável pela operacionalização do programa - PAA - em âmbito municipal.

As observações, bem como a aplicação dos questionários e a realização das entrevistas, foram realizadas na Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) do município, local onde são feitas as entregas dos gêneros alimentícios, bem como em propriedades rurais, com registro fotográfico.

Todas as entrevistas foram feitas pessoalmente, com gravação de voz, autorizada pelos participantes.

Por meio das visitas à Cozinha Social pretendeu-se observar suas instalações, o processo de entrega dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares e acondicionamento para posterior destinação, que, no caso do município, pode ser de três ordens: Restaurantes Populares, entidades beneficentes e grupos de idosos, além de famílias em situação de vulnerabilidade, cadastradas pela Secretaria de Assistência Social.

Os horticultores eram convidados a participar da pesquisa, sendo esclarecidos os objetivos do trabalho, após fazerem as entregas, uma vez que eles mesmos são responsáveis pelo frete da produção. Assim sendo, nesses casos, foram entrevistados na própria Cozinha Social.

Já no caso dos agricultores responsáveis pelo fornecimento de carne, as entrevistas ocorreram nas propriedades, pois, em função da natureza do produto, que depende do prévio abate dos animais em frigoríficos para a posterior entrega, não se deslocam até a Cozinha Social. Também se entendeu que a visita às propriedades agregaria elementos à pesquisa pela possibilidade de observação dos locais e contato com os agricultores no próprio ambiente de produção. No caso de tais produtores, havia contato prévio e agendamento de visita às propriedades.

Seguindo essa metodologia, ao longo da pesquisa de campo, também foi possível conversar com o público beneficiário/consumidores, a exemplo do presidente do grupo de idosos “Asaptol”, do Jardim Gisela, e sua esposa, que foram buscar alimentos para confraternização do grupo, que conta com cerca de 40 idosos, além de acompanhar a entrega de alimentos no Restaurante Popular da Vila Boa Esperança para famílias cadastradas nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

O estudo foi realizado em âmbito nacional, no que diz respeito à análise de dados oficiais que envolvem toda a população brasileira, além da legislação federal, mas também local, considerando a pesquisa da legislação do município de Toledo acerca do PAA e demais atos administrativos relacionados à gestão do programa em âmbito municipal, a fim de compreender a execução do PAA no município selecionado.

Uma vez colhidas as informações de campo, pode-se fazer o tratamento dos dados a partir de análise quantitativa e qualitativa.

Na análise quantitativa, os dados foram tabulados e, na sequência, exportados para o programa Excel, sendo analisados por meio de média e desvio padrão, conforme as variáveis a serem categorizadas, com os resultados apresentados em gráficos.

Na análise qualitativa, os dados foram analisados de forma descritiva e exploratória, inclusive com a transcrição de entrevistas. Trabalhou-se com os dados, buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto, uma vez que, o uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências (TRIVIÑOS, 1987, p. 128-129).

Nesse contexto, por meio de referida análise, somando-se os dados empíricos, documentais e bibliográficos, pretendeu-se contribuir com discussões sobre formas de compreender a importância e as oportunidades da integração rural-urbana a partir da análise da percepção dos agricultores familiares, público beneficiário e gestores públicos participantes do PAA em Toledo, tendo em conta os impactos da produção e fornecimento destes alimentos, além das oportunidades e os desafios em relação ao desenvolvimento rural sustentável.

Por fim, cabe referir que a tese se vincula à área de concentração do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, nível Doutorado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, que engloba pesquisas multi e interdisciplinares, com foco na sustentabilidade da agricultura familiar e no desenvolvimento da agroindústria, abrangendo as mudanças sociais, a territorialização do ambiente, da sociedade e a formulação e execução de políticas públicas que compreendam as múltiplas dimensões que envolvem o desenvolvimento rural sustentável.

## 2 CONSTRUINDO AS PREMISSAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

### 2.1 O QUE É RURAL AFINAL? BUSCANDO UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DA INTERFACE COM O URBANO<sup>2</sup>

Os dados do Censo demográfico, realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), vêm, sistematicamente, apresentando um aumento da população urbana, utilizando como principal critério de definição do que é perímetro urbano a divisão administrativa criada por legislações municipais. No entanto, essa delimitação é questionada diante das diferentes visões sobre a configuração do rural e do urbano.

Com o avanço da modernização e o crescimento dos centros urbanos verifica-se um processo de redefinição do meio rural, decorrente, dentre outros fatores, de uma transformação econômica e socioambiental. Assim, a simplificação excessiva da delimitação do rural e do urbano acaba sendo ineficaz e prejudicial por focar no aumento da arrecadação local e restringir as políticas públicas.

O debate acerca da relação entre o rural e o urbano encontra na literatura sobre o tema significativas diferenças em termos de análise, bem como oscilações espaço-temporais. Ademais, trata-se de um assunto eminentemente interdisciplinar.

Dentre os principais referenciais utilizados neste estudo, estão os trabalhos dos sociólogos Sorokim, Zimmerman e Galpin (1986), dos economistas Abramovay (2000), Veiga (2004) e Graziano da Silva (2002) e das geógrafas Sposito (2006), Endlich (2006) e Bernadelli (2006).

A análise parte da clássica sistematização das “diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano” de Sorokim, Zimmerman e Galpin (1986). Embora tenham sido formuladas em 1929 e, portanto, reflitam o cenário e características desse momento histórico, tornaram-se a base de grande parte dos estudos relativos à diferenciação rural-urbana.

---

<sup>2</sup> Este tópico contém trechos revisados e aprofundados do artigo desenvolvido para a disciplina de Sociologia Rural e Desenvolvimento Sustentável, escrito e publicado durante a realização do doutorado (GRANDO, Fabiane *et al.*, 2020).

Inicialmente, cabe destacar que os autores defendem uma definição composta, a partir da combinação de vários traços típicos, destacando que “não deve ser descrita em termos de uma característica, seja esta tamanho da comunidade, densidade populacional, nomenclatura administrativa, composição ocupacional da população ou outros elementos semelhantes” (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 199).

O primeiro e o principal critério para a caracterização da população ou da sociedade rural seriam as diferenças ocupacionais: a coleta e o cultivo de plantas e animais, ou seja, a ocupação agrícola. Referido critério a diferenciaria da população urbana, envolvida em atividades ocupacionais diferentes (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 200).

O segundo critério relaciona-se às diferenças ambientais: a população rural está em uma proximidade muito maior e em uma relação mais direta com a natureza, ao passo que nas cidades prevalece o ambiente artificial (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 201).

O terceiro critério diz respeito às diferenças no tamanho das comunidades: os aglomerados rurais costumam apresentar tamanho menor em relação aos grupos não-rurais, posto que

[...] existe, e sempre existiu, uma correlação negativa entre o tamanho da comunidade e a percentagem da população ocupada na agricultura. Usualmente um aumento do tamanho de uma comunidade acima de umas poucas centenas de habitantes encontra a proporção de agricultores diminuindo rapidamente. Isto torna compreensível o porquê de estatísticos terem adotado o tamanho das comunidades como um critério de diferenciação entre a cidade e o campo (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 203).

No quarto critério destacam-se as diferenças na densidade populacional: “*correlação negativa entre a densidade populacional e o caráter rural, e a relação positiva entre a densidade e a urbanidade*”. Parte da constatação de que, em geral, as comunidades de agricultores têm uma densidade populacional mais baixa do que as comunidades urbanas (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 203, grifos dos autores).

Como quinto critério tem-se às diferenças na homogeneidade e na heterogeneidade das populações: a população das comunidades rurais tende a ser mais homogênea em suas características psicossociais - linguagem, crenças, opiniões, tradições, padrões de comportamento, etc - do que a população das

comunidades urbanas, nas quais se misturam indivíduos com características opostas e contrastantes (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 204).

O sexto critério refere-se às diferenças na caracterização, estratificação e complexidade social: os aglomerados urbanos são marcados por uma complexidade maior, manifesta em uma maior diferenciação e estratificação social. “A cidade representa um corpo social composto de partes mais numerosas e dessemelhantes, com funções especializadas, e sua estrutura é muito mais diferenciada e estratificada ou piramidal do que o corpo e a estrutura de um aglomerado rural” (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 205).

O sétimo critério reflete às diferenciações na mobilidade social: parte da ideia de que a classe urbana tem sido mais móbil ou dinâmica do que a rural, subdividindo-as em mobilidade territorial e mobilidade interocupacional comparativa (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 207).

A mobilidade territorial intra e inter comunidades na população urbana é maior se comparada a das comunidades rurais e agrícolas, sobressaindo por vários fatores: na média *per capita* da população urbana existe um número maior de mudanças de domicílio na cidade do que nos aglomerados rurais; as distâncias *per capita* percorridas pelos habitantes da cidade é maior do que a da população rural; o fluxo e defluxo diário da população das cidades é muito mais intenso do que das comunidades rurais; a proporção dos nascidos em uma cidade que nela permanecem é menor na população total da cidade do que em um grupo similar na população total rural (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 208).

A mobilidade interocupacional comparativa (mudança de ocupação das populações), por sua vez, reflete o fato de que “*as populações agricultoras permanecem mais tempo agricultoras ou em média mudam de emprego menos frequentemente do que o grosso da população urbana*” (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 214, grifos dos autores).

No que diz respeito a outras formas de mobilidade das populações urbanas e das populações rurais, como econômica e vertical, a população urbana continua sendo mais móvel do que a população da classe rural e agricultora (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 215).

No oitavo critério aparecem as diferenças na direção da migração: as correntes de população indo do campo para a cidade ou das ocupações agrícolas para as predominantemente urbanas sempre foram mais contundentes e trouxeram mais

população para a cidade do que as correntes migratórias das comunidades urbanas em direção às rurais. Trata-se de um fenômeno unidirecional (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 217).

Por fim, o nono critério aponta para as diferenças no sistema de integração social: o sistema de integração das cidades é mais complexo, dinâmico e intensivo do que o sistema de interação da população rural (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 218)

De toda forma, “se o processo de urbanização continuar e a tendência atual para a minimização das diferenças entre a cidade e o campo prosseguir, então a diferença em mobilidade, assim como todas as outras diferenças, também está condenada a desaparecer”, o que não retiraria a validade das diferenciações entre a cidade e o campo propostas (SOROKIM; ZIMMERMAN; GALPIN, 1986, p. 217).

Já para os economistas Veiga (2003) e Campanhola; Silva (2004), a gama de visões em relação a esses conceitos dificulta um consenso quanto à delimitação do que seria rural e do que seria urbano.

Os estudos sobre a temática são influenciados por duas hipóteses extremas - a da completa urbanização e a do renascimento do rural (VEIGA, 2006, p. 333).

Na primeira delas, o rural e o urbano são considerados opostos e com a tendência de domínio do urbano sobre o rural, como sustentado pela perspectiva marxista (MARX; ENGELS, 2001). Contudo, conforme observa Veiga (2006, p. 333), quem tratou de forma mais adequada essa visão foi o filósofo e sociológico Henri Lefebvre, em 1970, e quem a ela se contrapôs de forma mais oportuna, sob a perspectiva de um renascimento do rural, foi o geógrafo e sociólogo francês Bernard Kayser, desde 1972<sup>3</sup>.

Para Veiga (2006, p. 342), Lefebvre demonstrava tendência a interpretar a histórica oposição entre urbano e rural como situações antagônicas e, nesse tipo de contradição, uma delas tende a eliminar a outra, sendo que, depois de invertida a dominação, surgiria uma fase qualitativamente nova.

A redução do rural ao agrário reforçou a perspectiva de Lefebvre de interpretar a contradição rural-urbano como antagônica. E, mesmo para os que concordam com

---

<sup>3</sup> Importante destacar que o próprio autor (VEIGA, 2006, p. 333) ressalva que essa análise foi feita no âmbito do processo de “globalização”, a partir de evidências obtidas em estudo realizado na Itália, no ano de 2005, razão pela qual cabe advertir que não existe necessariamente um paralelo com o modelo brasileiro.

essa visão, todas as evidências empíricas em sentido diverso podem ser vistas “como meras anomalias passageiras de um processo mais demorado de desaparecimento da ruralidade” (VEIGA, 2006, p. 343).

A segunda vertente, a do renascimento rural, partiu da observação das tendências demográficas nos espaços rurais ocorridas na década de 70 nos países industriais, quando, após um longo período em declínio, voltaram a subir, o que os sociólogos e demógrafos americanos chamaram de “*retournement*” ou “*turn around*” (KAISER, 1990, p. 47 *apud* VEIGA, 2006, p. 343).

Após analisar esse fenômeno em outros países, Kayser formulou uma vertente que sugere que a retomada de crescimento no mundo rural é o resultado das circunstâncias criadas pelos efeitos da modernização e do enriquecimento do conjunto da sociedade (KAISER, 1990, p. 81 *apud* VEIGA, 2006, p. 345).

Contudo, para Veiga (2004, p. 29), não seria adequado pensar a questão do renascimento do rural em termos estritamente demográficos, uma vez que há áreas que ainda estão se esvaziando e outras que se recuperam. Ademais - conforme abordado na sequência - estar-se-ia diante de um fenômeno novo, que guarda pouca semelhança com as relações existentes nessas sociedades no passado (VEIGA, 2006, p. 334).

A ruralidade dos países centrais não desapareceu, nem renasceu, sendo possível referir-se, portanto, a uma terceira vertente, relacionada ao fato de que

torna-se cada vez mais forte a atração pelos espaços rurais em todas as sociedades mais desenvolvidas. (...). É uma atração que resulta basicamente do vertiginoso aumento da mobilidade, com seu crescente leque de deslocamentos, curtos ou longos, reais ou virtuais. A cidade e o campo se casaram, e enquanto ela cuida de lazer e trabalho, ele oferece liberdade e beleza (VEIGA, 2006, p. 334).

Essa nova ruralidade estaria alicerçada em três vetores fundamentais, quais sejam:

[...] aproveitamento econômico das amenidades naturais por meio de um leque de atividades que costumam ser tratadas no âmbito do turismo; desdobramento paisagístico dos esforços de conservação da biodiversidade; crescente necessidade de buscar a utilização de fontes renováveis de energia disponíveis nos espaços rurais (VEIGA, 2006, p. 333).

A questão é bem sintetizada nas palavras de Silva (2002, p.1):

Está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano. Mas isso que aparentemente poderia ser um tema relevante, não o é: a diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. Pode-se dizer que o rural hoje só pode ser entendido como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária.

Silva (2002, p. 7) coloca a pluriatividade como marca fundamental no “novo mundo rural”, principalmente nos países desenvolvidos, a qual se configuraria de duas formas básicas: por meio de um mercado de trabalho que combina desde a prestação de serviços manuais até o emprego temporário em indústrias, bem como a combinação de atividades tipicamente urbanas do setor terciário com a administração das atividades agropecuárias.

No que diz respeito à realidade brasileira, afirma que

[...] já não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário. E mais: o comportamento do emprego rural, principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou produção agropecuárias. Há um conjunto de atividades não-agrícolas - tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria - que responde cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural brasileiro (SILVA, 2002, p. 28).

Sob a perspectiva do *continuum* rural-urbano, depreende-se a impossibilidade de distinção do mundo rural do urbano tendo por base a tentativa de descrição de características relativamente constantes e universais, bem como de uma vinculação geográfica específica.

O trabalho de Abramovay (2000), por sua vez, centra a discussão em uma avaliação sobre o conceito de rural. Baseando-se em uma variada literatura internacional, parte da assimilação dos limites das definições tradicionais, ressaltando a importância da ruralidade para as sociedades contemporâneas a partir do estudo de novas medidas de ruralidade desenvolvidas nos Estados Unidos, na França e em outros países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Propõe, assim, repensar o rural a partir de três aspectos que são convergentes na discussão sobre o tema: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas.

No que diz respeito à relação com a natureza, destaca-se que existe um contato muito mais imediato dos habitantes locais com o meio natural do que com o meio urbano. Embora exista certa idealização dessa relação, cada vez mais se fortalece a perspectiva de uma redefinição do rural que leva em conta o vínculo entre a sociedade e a natureza, não apenas como valor a ser preservado, mas também como fonte sustentável de geração de renda. Nessa noção está imbuída a ideia de considerar o meio ambiente como aliado do desenvolvimento e não um limite a ser superado para o êxito de empreendimentos econômicos (ABRAMOVAY, 2000, p. 7-10).

Quanto ao segundo aspecto, concernente à relativa dispersão populacional existente no meio rural, tendo por ponto de partida as definições que compõem seu referencial teórico, Abramovay (2000, p. 10) reporta-se à própria etimologia de rural na expressão latina *rus*, que significa “espaço aberto”.

A ampliação da mobilidade espacial fez com que categorizações estanques fossem relativizadas, existindo intenso trânsito cotidiano entre os que trabalham em centros urbanos e residem em áreas rurais, e vice-versa. Essa mobilidade cotidiana envolve não apenas o deslocamento entre residência e trabalho, mas também lazer, compras e acesso a infraestruturas e serviços básicos da vida contemporânea fora do espaço físico dos centros metropolitanos (ABRAMOVAY, 2000, p. 12).

De toda forma, existe uma certa ambivalência em relação à questão da dispersão populacional nas sociedades contemporâneas. Ao mesmo tempo em que pode ser vista como “limite ao aproveitamento de oportunidades de desenvolvimento”, pode representar uma alternativa à insegurança e solidão que se apresentam nos centros urbanos, “sobretudo quando essas áreas podem representar a recuperação e o reforço de relações de proximidade familiar, comunitária e de vizinhança” (ABRAMOVAY, 2000, p. 12).

A transformação destes valores em fontes de desenvolvimento e geração de renda prescinde não apenas da organização dos habitantes e das instituições rurais, mas, acima de tudo, do relacionamento que sejam capazes de alinhar com as cidades (ABRAMOVAY, 2000, p. 13).

Por fim, no tocante ao terceiro aspecto - relação com as cidades - tem-se que não é possível desconsiderar a dependência das áreas rurais para com os centros urbanos, notadamente em termos econômicos. Essa relação teria natureza dúplice: por um lado, as áreas rurais são polarizadas por pequenos ou médios assentamentos dotados de alguns serviços e infraestrutura básica, distintos das cidades; por outro,

avulta a importância da análise da relação entre essas localidades com os centros urbanos dos quais dependem em maior ou menor grau (ABRAMOVAY, 2000, p. 13).

Partindo da constatação de que os indicadores de desenvolvimento mais baixos estão localizados no mundo rural, o autor se contrapõe à ideia de que os processos migratórios acabariam paulatinamente suprimindo as diferenças inter-regionais de renda. Por outro lado, vislumbra uma aplicação específica da noção de desenvolvimento rural, defendendo a potencialidade do mundo rural em termos de novas oportunidades de trabalho e integração, além da importância da sua valorização (ABRAMOVAY, 2000, p. 26).

Nessa linha, não se pode subestimar o valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas, não podendo ser tida como um degrau do desenvolvimento social a ser suplantado a partir o avanço do progresso e da urbanização, tampouco ser considerada apenas em função de suas atividades econômicas setoriais, mas sim um valor, em torno do qual se identificam as características gerais do meio rural, acima abordadas (ABRAMOVAY, 2000, p. 26).

Ademais, uma definição territorial do desenvolvido e do meio rural não significa desconsiderar a importância da agricultura. Além de adequada às áreas mais desenvolvidas do país, tal enfoque pode dar visibilidade de dinâmicas cidade-campo até então não identificadas e, em especial, “mostrar dinâmicas regionais em que as pequenas aglomerações urbanas dependem de seu entorno disperso para estabelecer contatos com a economia nacional e global, seja por meio da agricultura, seja por outras atividades” (ABRAMOVAY, 2000, p. 27).

Ainda que em termos estatísticos não seja possível identificar todas as nuances dessa dinâmica,

o essencial, porém, mesmo sob o ângulo quantitativo, é que se abandone a identificação automática entre rural e áreas destinadas ao esvaziamento social, cultural e demográfico. O importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno. (ABRAMOVAY, 2000, p. 27).

Destarte, os principais pontos que poderiam contribuir para a redefinição e reconsideração do rural seriam assim sintetizados:

a) Nos três casos, o importante é a definição espacial e não setorial de ruralidade.

b) Não existe fatalismo demográfico capaz de condenar as áreas não densamente povoadas ao abandono constante. Ao contrário, em muitos casos, há um nítido fenômeno de “renascimento rural” nos Estados Unidos, na França e em outros países da OCDE.

c) O meio rural só pode ser compreendido em suas relações com as cidades, com as regiões metropolitanas e também com os pequenos centros em torno dos quais se organiza a vida local. É crucial o papel destes pequenos centros na dinamização das regiões rurais.

d) Nem toda aglomeração urbana provida de um mínimo de serviços pode ser adequadamente chamada de “cidade”. É importantíssimo o papel das cidades rurais no desenvolvimento territorial.

e) Embora existam traços comuns da ruralidade, é claro que o meio rural caracteriza-se por sua imensa diversidade. Estabelecer tipologias capazes de captar esta diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2000, p. 27).

A abordagem espacial reforça a noção de que “as cidades não são definidas pela indústria nem o campo pela agricultura”, enfatizando o fato de que no meio rural cada vez mais se exercem atividades econômicas múltiplas (multissetorialidade) e afastando a ideia de “que o campo tenha se ‘urbanizado’” (ABRAMOVAY, 2000, p. 6).

Também existe uma distorção nesse sentido ao se vincular as áreas rurais à ausência de infraestrutura, serviços básicos e um mínimo de adensamento, sendo que sua implementação representaria emancipação social, como “urbanização do campo” (ABRAMOVAY, 2000, p. 2).

Tal entendimento é perfilhado por Veiga (2002, p. 121-123), que assevera que o desenvolvimento aponta para a “revalorização do ambiente natural” e não para a “urbanização do campo”.

Conforme um dos aspectos acima transcritos, merece destaque o que se denominaria de “cidades rurais” e seu relevante papel para o desenvolvimento territorial, do que decorre a importância da valorização da dinâmica de determinada região.

Da mesma forma não há o que justifique uma associação direta de abandono e pobreza com as áreas não densamente povoadas, uma vez que estes igualmente podem ser verificados em áreas urbanas.

O mesmo se passa com a importância da compreensão das relações entre o rural e o urbano, que muito mais pode contribuir para a proposição de políticas adequadas do que a preocupação com as diferenças existentes entre esses espaços.

Defende Veiga (2002, p. 27), que pensar em desenvolvimento, em sua dimensão espacial, é igualmente importante como instrumento para captar a diversidade existente no meio rural.

A relação rural-urbano, na perspectiva da geógrafa Sposito (2006, p. 112), parte da noção de que, frequentemente, os estudos sobre a temática tratam das distinções e oposições entre eles, o que seria insuficiente, dada a necessidade de sua compreensão a partir das relações e complementariedades que se estabelecem.

A “questão cidade-campo” parte dos três atributos presentes em toda a história da urbanização: concentração demográfica, diferenciação social e unidade espacial (SPOSITO, 2006, p. 113)

A concentração demográfica costuma ser utilizada como atributo das cidades em detrimento do campo, pois este não gera condições favoráveis ao adensamento, uma vez que as atividades nele desenvolvidas são muito mais marcadas pela extensão territorial, promovendo relativa dispersão populacional (SPOSITO, 2006, p. 113).

Partindo desse pressuposto, tal atributo teria um enfoque mais amplo, compreendendo não apenas pessoas, mas obras, objetos, infraestrutura, equipamentos, edificações, acontecimentos, ideias, valores, possibilidades, etc. No caso da concentração demográfica, “a cidade é o que o campo não é. As diferenças entre esses espaços é o que os distingue e os define” (SPOSITO, 2006, p. 113).

A autora defende que é necessário haver parâmetros, com certo nível de precisão, para permitir avaliação estatística do que corresponderia às cidades em cada parcela do território e lapso temporal determinado. Nesse sentido, entende ser aceitável considerar que a população urbana brasileira corresponde, em termos de levantamento censitário, àquela que vive em área definidas no plano político-administrativo como urbanas, pois

parece-nos pouco eficaz e ingênuo supor que seria possível, a cada censo demográfico, estabelecer e multiplicar parâmetros capazes de compreender o que é urbano e apropriados para se aplicarem a um país marcado pelo elevado grau de diversidade regional, por grandes disparidades regionais e por ritmos de mudança e modernização igualmente diversos.

Por outro lado, a definição adotada no Brasil não é suficiente para medir o atributo concentração, porque a densidade não é tomada como referência. Foi elaborada pela ONU, no final do século passado, proposta de metodologia que pudesse superar os limites impostos pela enorme diversidade de parâmetros adotados pelos diferentes países do mundo para definir o que é cidade e o que é campo.

Tal metodologia tomava como referência para estabelecer os limites territoriais a partir dos quais se distinguiria a população urbana da rural a densidade construtiva, considerando que pertencia a uma cidade e se contabilizaria como urbana toda população e/ou atividade que estivesse estabelecida em edificação localizada a até 100 metros da mancha edificada contínua.

Essa proposta metodológica poderia contribuir para homogeneizar os padrões a partir dos quais diferentes países contabilizam sua população urbana, oferecendo condições para um estudo dessa dinâmica em escala mundial, bem como estudos comparativos mais pontuais. (SPOSITO, 2006, p. 114).

A concentração demográfica é o atributo mais comumente utilizado para caracterizar as cidades, ao ponto de que, com frequência, a urbanização é compreendida como o aumento relativo do número de pessoas que vivem em cidades, em detrimento do número daquelas que vivem no campo. Essa ideia pode ser utilizada como ponto de partida, mas não pode se deixar de considerar que “a urbanização é um processo muito mais complexo e não pode ser reduzido à sua dimensão populacional, razão pela qual a questão cidade-campo merece ser vista à luz de outras perspectivas” (SPOSITO, 2006, p. 114).

O outro atributo referido é o da diferenciação social. Apesar de igualmente relacionado à urbanização, trata-se de atributo que não é exclusivo da cidade, mas também do campo. A partir dele, a oposição entre cidade e campo ganha outra perspectiva - a das relações entre cidade e campo e da unicidade e complementaridade entre ambos.

Representa, assim, um avanço em relação ao anterior (concentração demográfica), justamente por focar nas relações de um com outro (cidade ↔ campo), daí se sustenta que o importante “não é distinguir ou diferenciar os dois espaços, mas compreender seus sentidos e papéis, assim como analisar as relações políticas, econômicas e os valores culturais que, em cada espaço-tempo, orientam as articulações entre cidade e campo” (SPOSITO, 2006, p. 115).

Com efeito, não há que se falar em diferenciação social sem divisão social e territorial do trabalho, sendo que a origem da divisão territorial do trabalho é justamente a que se estabelece entre a cidade e o campo. Apesar de haver separação na divisão social do trabalho há também complementaridade, tendo em com que

a cidade, marcada pela concentração como já destacamos, é espaço propício à realização de atividades que requerem encontro, proximidade ou possibilidade de comunicação, especialização e complementaridade de

papéis e funções. O campo, marcado mais pela extensão e dispersão, atende técnica e economicamente ao desempenho de outras atividades. No entanto, não é demais lembrar que não há divisão técnica ou econômica, que não seja também divisão social do trabalho (SPOSITO, 2006, p. 116).

A relação entre o atributo da concentração e o da diferenciação social é importante para a compreensão das cidades, uma vez que é nelas e por meio das formas de produção e de apropriação do espaço, que as incongruências de uma sociedade de classes se expressam de forma mais incisiva - a concentração conduz à proximidade e esta, por sua vez, revela das diferenças (SPOSITO, 2006, p. 117).

O terceiro atributo é a unidade espacial, o qual também tem sido historicamente associado aos espaços urbanos. Tal elemento vinha sendo representado no plano territorial por tecidos urbanos contínuos e, com frequência, separados dos territórios de uso rural por muros e muralhas, que deixaram ainda mais explícita essa morfologia marcada por unidade e integração (SPOSITO, 2006, p. 117).

A partir de um resgate histórico do processo de extensão das cidades, percebe-se que, nada obstante a concentração, a densidade e a tendência a uma morfologia marcada por relativa unidade espacial, esse processo iniciou-se há muitos séculos, e tendo como referência a Europa medieval, deu-se de forma sincrônica à passagem do poder do campo para a cidade (SPOSITO, 2006, p. 119).

Sob essa perspectiva, as cidades apresentavam uma morfologia mais integrada, definida e distinta dos campos que as circundavam, de modo que o atributo da unidade espacial conduz à análise da questão cidade-campo a partir da diferença (cidade  $\neq$  campo) (SPOSITO, 2006, p. 121).

De toda forma, para a compreensão da relação cidade-campo, atualmente, é fundamental ter em conta que, desde o século XX, tem se ampliado, de modo significativo, a área de transição entre o que se compreende como cidade e campo, aumentando o nível de indefinição ou de dificuldade de distinção entre espaços urbanos e espaços rurais. Isso seria representado pela expressão cidade/campo (superposição de formas espaciais) (SPOSITO, 2006, p. 121).

O reconhecimento desse contínuo cidade/campo,

[...] não pressupõe o desaparecimento da cidade e do campo como unidades espaciais distintas, mas a constituição de áreas de transição e contato entre esses espaços que se caracterizam pelo compartilhamento, no mesmo território ou em micro parcelas territoriais justapostas e sobrepostas, de usos de solo, de práticas socioespaciais e de interesses políticos e econômicos associados ao mundo rural e ao urbano (SPOSITO, 2006, p. 121).

Ademais, não diz respeito apenas às formas urbanas, mas às relações entre os espaços urbanos e rurais e os atores sociais que têm sua “vida econômica e/ou política e/ou social” associados a esses espaços:

Aqui a unidade espacial urbana, como marcas das cidades, no decorrer do longo processo de urbanização, cedeu lugar ao binômio urbano/rural resultado, também, da incapacidade, no período atual, de distinguir onde acaba a cidade e começa o campo. As formas confundem-se porque as relações se intensificam, e os limites entre esses dois espaços tornam-se imprecisos (SPOSITO, 2006, p. 122).

Esse conjunto de novas formas de manifestação e de novas opções de vida no mundo contemporâneo demanda um novo olhar sobre as noções de cidade e campo, rural e urbano, o que implica uma renovação também da forma como diversas áreas do conhecimento fazem essa abordagem (SPOSITO, 2006, p. 129).

Endlich (2006, p. 13-18) também faz uma sistematização dos critérios que têm sido utilizados no tratamento e caracterização do rural e do urbano.

O primeiro corresponde aos limites oficiais ou delimitação administrativa - o rural e o urbano como adjetivos territoriais. Diz respeito à utilização dos limites estabelecidos oficialmente entre o rural e o urbano, que tem por base uma apreensão coloquial dos vocábulos, limitando-se a designar suas respectivas circunscrições territoriais. No caso do Brasil, por exemplo, é considerado urbano quem reside nas sedes municipais brasileiras. Esse critério também é utilizado pelo Reino Unido, África do Sul e Tunísia.

Contudo, a adoção dessa conceituação político-administrativa, sem nenhum outro critério adicional, leva ao estabelecimento administrativo e arbitrário dos limites entre um e outro. É necessário separar o conceito econômico do conceito político-administrativo da cidade, uma vez que, neste último, a noção de cidade pode corresponder a uma localidade que economicamente não poderia receber essa qualificação (WEBER, 1921, *apud* ENDLICH, 2006, p. 14).

O segundo critério tem por base a definição de um patamar demográfico - o rural como dispersão e o urbano como aglomeração; o rural é definido por contraposição, de maneira residual. É um critério bastante utilizado e apresenta variações entre os países que o adotam, mas que recebe críticas, pois sua utilização isolada conduz a uma compreensão de urbano como mera aglomeração de pessoas. Pode ser mais significativo se usado de maneira complementar a outros, como no

Canadá e Noruega, em que o critério numérico é associado à organização administrativa (BEAUJEU-GARNIER, 1997, p. 16, *apud* ENDLICH, 2006, p. 15).

O terceiro critério é o da densidade demográfica - urbano e rural expresso em número de habitantes por quilômetro quadrado. A OCDE aponta três vantagens desse critério: fácil operacionalização e compreensão; independentemente da variação das características, as áreas rurais serão sempre menos densamente povoadas que as urbanas; a neutralidade, pois não conduz a uma visão pré-determinada das dificuldades e das possibilidades do meio rural; não induz a ideia de rural associada à pobreza ou despovoamento (ABRAMOVAY, 2000, p. 24, *apud* ENDLICH, 2006, p. 15).

Nada obstante, também há problemas nessa definição, como o fato de que a densidade demográfica não se apresenta de maneira homogênea na cidade. Os limites indicados para se referir a uma densidade como urbana são tão amplos e indefinidos como o número de habitantes, devendo ser considerados como relativos ao contexto cultural (WIRTH, 1938, *apud* ENDLICH, 2006, p. 17).

Por fim, faz-se referência ao critério da ocupação econômica da população - urbano e rural definido pela natureza das atividades econômicas. A população rural relaciona-se às atividades primárias (agropecuária), ao passo que percentual significativo da população urbana estaria vinculada às atividades secundárias ou terciárias. Adotado na Itália e no Peru.

Todavia, associar o rural e o urbano ou o campo e a cidade a uma determinada atividade econômica, torna-se cada vez mais questionável, de modo que esse critério também parece não ser satisfatório para as diferenciações em relação ao rural e urbano. “Atualmente, os defensores do novo rural alertam para as múltiplas atividades que vão sendo desenvolvidas no campo, além das primárias [...] cada vez menos habitantes do campo trabalham na agricultura” (ENDLICH, 2006, p. 17).

Diante dos argumentos elencados pela autora, nenhum dos critérios apresentados corresponde à atual realidade urbana e rural, uma vez que

estabelecer o rural e o urbano a partir dos critérios mencionados, de forma descontextualizada, sem analisar a historicidade presente nos fatos e processos, parece estático demais. Ainda que se justifique pela finalidade pragmática, torna-se inadequado para compreender a dinâmica da sociedade. [...] o rural e o urbano [...] são dimensões sociais produzidas no decorrer da história (ENDLICH, 2006, p. 19).

Bernardelli (2006, p. 46) destaca a importância dessa discussão e a contribuição da geografia nesse sentido, de modo especial, tendo em conta que “a definição de rural e/ou de urbano tem de ser pensada a partir de uma dimensão geográfica por excelência: o espaço”.

Na verdade, tratam-se de novos elementos resultantes de transformações históricas no processo de produção do espaço, razão pela qual

ao falarmos de espaço, seja urbano ou rural, é necessário reforçar que este apresenta especificidades, decorrentes de sua construção histórica, e daí ainda que se possa falar de mudanças, diversificação e modernização (de múltiplas ordens, na introdução de inovações tecnológicas, nas formas e relações de produção, nas relações de trabalho, no desenvolvimento de forças produtivas etc), em uma perspectiva geral, é no plano singular que devemos mostrar as diferenças (BERNARDELLI, 2006, p. 46)

Além do mais, a diversidade regional que marca o Brasil e a grande variedade de elementos envolvidos reforça como essa análise é complexa, bem como a importância do debate para o planejamento e as políticas públicas.

Revisitar os conceitos e critérios envolvidos na temática amplia o horizonte de discussão e a constatação da necessidade de que sejam pensados em termos de seu dinamismo e vínculo com a realidade. Portanto,

[...] longe de consensos, o entendimento do rural e do urbano não deve se valer de uma definição no sentido estrito, mas se apoiar num conjunto de elementos que possa permitir a leitura de um espaço num determinado tempo, pois sendo a realidade sujeita a constantes transformações é preciso sempre se redimensionar os conceitos que permitem sua compreensão (BERNARDELLI, 2006, p. 49).

Tendo em conta essa percepção mais ampliada, a autora refere a importância do debate para o futuro não apenas em termos de redefinição dos conceitos, “mas talvez a própria forma de coleta das informações (baseada, atualmente, na divisão político-administrativa para separar o rural e o urbano) de diferentes instituições, dentre as quais o IBGE” (BERNARDELLI, 2006, p. 49).

Essas observações igualmente reafirmam o fato de que a análise da questão do rural e do urbano não pode se afastar do contexto espacial e histórico, pois

[...] não conseguimos apreender o urbano e o rural, a cidade e o campo, a partir de leituras dicotômicas. Os processos, passados e em curso, que (re)produzem e (re)definem o espaço devem ser pensados a partir de múltiplas dimensões (sociais, políticas, ideológicas, econômicas, históricas, culturais), extrapolando, portanto, definições estanques se buscamos apreendê-los em sua totalidade (BERNARDELLI, 2006, p. 52).

Percebe-se, assim, que a análise do tema deve levar em consideração justamente essa construção social, dinâmica e mutável, reconhecendo a interação entre as atividades rurais e urbanas.

### **2.1.1 Definição normativa de espaço rural e urbano vigente no Brasil e critérios do IBGE**

Quanto aos critérios legais de definição de rural e urbano utilizados no Brasil, tem-se que estes foram regulamentados no governo de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo (1937-1945), por meio do Decreto-lei nº 311/38<sup>4</sup>, o qual definiu como cidades as sedes de municípios e vilas as sedes de distritos, considerando-as como área urbana, sendo o restante do território rural, nos termos dos artigos 3º, 4º, e 5º<sup>5</sup>.

Os requisitos para a criação de novos municípios e vilas (sedes de distritos), por sua vez, foram estabelecidos em seus artigos 12 e 13<sup>6</sup>.

Cabe destacar que a edição do referido diploma legal está inserida em um contexto de ordenamento territorial, conforme se pode verificar a partir da exposição de motivos do projeto de decreto-lei proposto pela Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística e encaminhado por seu presidente - José Carlos de Macedo Soares - ao Presidente da República - Getúlio Vargas.

---

<sup>4</sup> A respeito dessa questão, sugere-se a leitura das obras de Francisco José de Oliveira Viana, *Problemas de política objetiva* (1947), *O idealismo da constituição* (1939) e *Instituições políticas brasileiras* (1949). O autor analisa a criação de municípios no Brasil, aludindo ao fato de que estes propiciam uma base para o mando territorial dos poderosos locais, como forma de perpetuação no poder. Isso lança bases para o que ele denomina de “modelo orgânico brasileiro”, cujo tom é dado por uma democracia autoritária. Diante do contexto histórico de edição do referido Decreto-lei, pode-se cogitar de eventual correlação com a situação denunciada pelo autor.

<sup>5</sup> Art. 3º A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá, a categoria de vila.

Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição. (BRASIL, 1938).

<sup>6</sup> Art. 12º – Nenhum novo distrito poderá ser instalado sem que um ato do Governo Municipal, acompanhado da respectiva planta, tenha previamente delimitado os quadros urbano e suburbano da sede, onde se contenham pelo menos trinta moradias.

Art. 13º – Sem prejuízo dos demais requisitos que a lei regional determinar, nenhum novo município se poderá instalar sem que o quadro urbano da respectiva sede abranja no mínimo duzentas moradias. (BRASIL, 1938).

O documento, elaborado a partir da Convenção Nacional de Estatística de 1936, realizada com membros dos governos federal e estaduais, solicitava providências no sentido de reparar “a desordem e a confusão que sempre reinaram no quadro territorial do Brasil”, a partir de regulamentação pelo governo federal (MACEDO SOARES, 1939, p. 149).

Um dos objetivos da convenção era “aprovar as bases da constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística e assentar as medidas necessárias à integração do quadro federativo do Instituto Nacional de Estatística”, e ainda estabelecer “cláusulas de compromisso entre os altos Poderes representados” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 6; 8).

A Cláusula Décima Quarta previu, dentre outras providências concernentes aos Estados, em seu item e, a “atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 21).

A Cláusula Décima Quinta, complementando a anterior, menciona a necessidade de classificação da população do país em “urbana” e “rural”, com os respectivos coeficientes de densidade, na medida das possibilidades de organização de cada Estado em relação as municipalidades, e determinação dos limites e da área do “quadro urbano” da cidade ou vila sede de município<sup>7</sup>.

Embora não haja referência expressa, subentende-se que, para a convenção, as cidades e vilas, sede de municípios, corresponderiam aos espaços urbanos, sendo os demais rurais (LIMA, 2016, p. 91). Esse resgate do contexto histórico de edição do decreto-lei, demonstra que, para atender a interesses estatísticos e administrativos, os Estados deveriam definir por ato do respectivo governo, e, portanto, legalmente, os limites das sedes municipais, fossem estas cidades ou vilas, de modo a delimitar a área urbana do município.

---

<sup>7</sup> CLAUSULA DÉCIMA QUINTA. Em complemento ao disposto na cláusula precedente, e tendo em vista que a medida é necessária não só para fins gerais da administração, mas principalmente para classificar a população do país em “urbana” e “rural”, com os respectivos coeficientes de densidade, as Altas Partes Federadas propõem-se, como objetivo comum, a: ser conseguido pelas medidas que a organização de cada Estado permitir, que todas as municipalidades fixem ainda este ano, determinando-lhe os limites e a área, o “quadro urbano” da cidade ou vila sede do município, ficando também assentado que esse quadro só possa ser modificado por ato do respectivo govêrno, no qual venham referidos os novos limites e o acréscimo de área resultante da alteração (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 22).

De modo contundente, Veiga (2001, p. 2) critica referido diploma legal, ressaltando que

foi nesse contexto que o Decreto-Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sedes de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, passaram a ser consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas.

E prossegue, “da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais” (VEIGA, 2001, p. 1).

De toda forma, como observa Endlich (2006, p. 12), nem mesmo o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001 -, que se trata de norma muito mais recente, trouxe uma definição oficial mais criteriosa do que é cidade no Brasil, gerando um campo profícuo a uma série de discussões que passam necessariamente pelos limites entre o rural e o urbano. Em termos pragmáticos, dentre as preocupações relativas ao estabelecimento desses limites, pode-se mencionar a questão da definição do perímetro urbano e a classificação das áreas para fins estatísticos.

A mesma ressalva acerca da ausência de definição do que é cidade pela Lei nº 10.257/2001, apesar dos avanços, é trazida por Veiga (2002, p 58), acrescentando o autor que, a exemplo do Estatuto formulado para as cidades, seria necessário criar uma lei equivalente para o “desenvolvimento do Brasil rural”.

Voltando à questão normativa vigente no Brasil, é importante registrar que a concepção da legislação brasileira é explicada, em essência, pelo fato de que o critério adotado tem o objetivo inicial de definir o destino dos impostos arrecadados em cada uma destas áreas.

De acordo com os artigos 29 e 32 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5172/1966), o imposto sobre a propriedade territorial rural é de competência da União, enquanto que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, localizada na zona urbana do Município, é de competência municipal. Assim, não causa estranheza que os Municípios sejam estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, até por encontrarem respaldo jurídico para fazê-lo, especialmente, na adoção, pela legislação, de dois importantes dispositivos jurídicos (WANDERLEY, 2010, p. 85).

O primeiro é o artigo 32, §1º, do Código Tributário Nacional, que disciplina como zona urbana aquela definida em lei municipal, condicionada à presença de melhoramentos, bastando a existência de pelo menos dois dos elencados no dispositivo para sua configuração<sup>8</sup>.

O segundo deriva das figuras previstas no §2º do mesmo artigo - “áreas urbanizáveis” ou “de expansão urbana”<sup>9</sup>.

Apesar de o aumento de áreas urbanas como justificativa para expandir a arrecadação de imposto predial e territorial urbano (IPTU) aprofundar a “discrepância gritante” entre urbano/rural, há uma razão ainda mais complexa, que é a obrigatoriedade legal de os habitantes de sede municipal e distrital serem classificados como urbanos. Isso amplia as taxas de urbanização, transformando em urbanos muitos dos que vivem em locais com pouca influência de meio ambiente artificial (VEIGA, 2001, p. 4).

Tal cenário permite concluir que

estamos diante de um paradoxo: para ser considerada urbana, uma cidade não precisa comprovar sua capacidade para o exercício das funções urbanas, porém, a presença de equipamentos de infraestrutura e de serviços, como os acima indicados, são vistos, legalmente, como a negação da condição rural (WANDERLEY, 2010, p. 85-86).

Conforme Wanderley (2010, p. 86), a legislação em vigor, que respalda as classificações estatísticas do IBGE, insiste na distinção entre áreas urbanizadas e não urbanizadas no interior das cidades e vilas, definindo estas últimas como áreas “legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”. Leva em conta, ainda, duas outras categorias espaciais: as “áreas urbanizadas isoladas”, que são aquelas “definidas por lei

---

<sup>8</sup> Art. 32, § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

<sup>9</sup> Art. 32, §2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal”; e os “aglomerados rurais do tipo extensão urbana”, assim definidos:

São os assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua expansão. Por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços (IBGE, 2000).

A consequência acaba sendo a “extensão exagerada das zonas urbanas e a consequente retração e desqualificação das áreas rurais, vistas apenas como não - ou ainda não - urbanas” (WANDERLEY, 2010, p. 86), uma vez que

[...] a simples construção de uma escola pública, aliada à extensão da rede de iluminação pública, permite a esses municípios submeter à tributação local apreciáveis parcelas de seus territórios. A generalidade dessa prática conduziu à esdrúxula situação de se ter enormes áreas consideradas urbanas, não em virtude das necessidades urbanísticas dos municípios, mas como artifício para o incremento das receitas locais. (BERNARDES *et al.*, 1983, p. 20, *apud* WANDERLEY, 2010, p. 86).

Questionando a definição do IBGE, que coloca as áreas rurais como aquelas que se encontram fora dos limites das cidades (critério residual) e cuja definição deriva do instituído pelos Poderes Públicos Municipais, Abramovay (2000, p. 2) enfatiza que

há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania. (...) O acesso a infra-estruturas e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne “urbana”. Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação social passa a ser vista — de maneira distorcida — como “urbanização do campo”.

Para Abramovay (2000, p. 2), a persistência do estudo do rural sob a perspectiva do seu esvaziamento não permite compreender as razões pelas quais igualmente existem áreas rurais dinâmicas. Não se encontra uma definição “universalmente consagrada” de meio rural e seria inócuo buscar a melhor dentre as atualmente existentes, contudo, existe um elemento comum nos estudos mais recentes sobre a temática

[...] o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades. Por um lado, o meio rural inclui o que no Brasil chamamos de “cidades” - em proporções que variam segundo as diferentes definições, abrindo caminho para que se enxergue a existência daquilo que, entre nós, é considerado uma contradição nos termos: cidades rurais.

De modo a melhor compreender como a reflexão teórica realizada até este momento do trabalho aparece no tratamento das informações oficiais acerca da delimitação do urbano e do rural no contexto brasileiro, passa-se, na sequência, a um diálogo com os dados do censo demográfico do IBGE de 2010.

No Brasil, o IBGE apoia-se na norma legal fundada nos critérios políticos e administrativos que decorrem da demarcação dos perímetros urbanos pelo poder público local (Executivo e Legislativo municipais) para investigar as principais características sociodemográficas da população de todos os municípios do país.

Considerando a extensão e a dimensão do país, o censo demográfico traduz-se em uma complexa operação estatística. São 27 unidades de federação e 5.565 Municípios. O último censo foi realizado em 2010, com os resultados divulgados em 29 de novembro de 2010, deles se inferindo que a população dos Municípios corresponde a um total de 190.755.799 habitantes (IBGE, 2010).

Houve um acréscimo de 23 milhões de habitantes urbanos de 2000 para 2010, tendo passado de 81,2% em 2000 para 84,4% em 2010 do total da população. O critério predominante adotado pelo IBGE, no Brasil, em 2010, levou em conta basicamente a divisão administrativa, com base em legislações de cada Município brasileiro. As áreas urbanas são áreas internas ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, já as áreas rurais são as externas aos perímetros urbanos, que também são definidas por lei municipal (IBGE, 2010).

Cada município define as áreas urbanas e rurais por legislação e, assim, acaba por existir, dentro de um perímetro urbano definido em lei, áreas urbanizadas e áreas não urbanizadas e, até mesmo, áreas urbanas isoladas. Os dados do IBGE de 2010 apontam em percentuais o aumento da urbanização do Brasil:

A região Sudeste continua sendo a mais urbanizada do Brasil, apresentando um grau de urbanização de 92,9%, seguida pelas regiões Centro-Oeste (88,8%) e Sul (84,9%), enquanto as regiões Norte (73,5%) e Nordeste (73,1%) têm mais de 1/4 dos seus habitantes vivendo em áreas rurais. Rio de Janeiro (96,7%), Distrito Federal (96,6%) e São Paulo (95,9%) são as Unidades da Federação com maiores graus de urbanização. Os estados que possuem os menores percentuais de população vivendo em áreas urbanas estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, sendo que Maranhão

(63,1%), Piauí (65,8%) e Pará (68,5%) apresentam os índices abaixo de 70% (IBGE 2010).

O problema da metodologia utilizada pelo IBGE é que, ao apoiar-se na divisão administrativa para diferenciar o urbano do rural, acaba por restringir a área rural. Ademais, a delimitação territorial definida em lei municipal pode não condizer com a realidade e, considerando que as políticas públicas se amparam em oficiais, isso pode implicar em uma redução na sua formulação e implementação. Disso decorre a importância de se pensar em diferentes abordagens da questão.

Tabela 1 – Evolução da população urbana e rural no Brasil e nas regiões entre os censos demográficos de 1960-2010

Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960 <sup>1</sup>		1970 <sup>1</sup>		1980 <sup>1</sup>		1991 <sup>2</sup>		2000 <sup>2</sup>		2010 <sup>2</sup>	
		Urbana	Rural										
	<b>BRASIL</b>	32.004.817	38.987.526	52.904.744	41.603.839	82.013.375	39.137.198	110.875.826	36.041.633	137.755.550	31.835.143	160.925.792	29.830.007
	Região Norte	1.041.213	1.888.792	1.784.223	2.404.090	3.198.897	3.368.352	5.931.567	4.325.699	9.002.962	3.890.599	11.664.509	4.199.945
	Região Nordeste	7.680.681	14.748.192	11.980.937	16.694.173	17.959.640	17.459.516	25.753.355	16.716.870	32.929.318	14.763.935	38.821.246	14.260.704
	Região Sudeste	17.818.649	13.244.329	29.347.170	10.984.799	43.550.664	9.029.863	55.149.437	7.511.263	65.441.516	6.855.835	74.696.178	5.668.232
	Região Sul	4.469.103	7.423.004	7.434.196	9.249.355	12.153.971	7.226.155	16.392.710	5.724.316	20.306.542	4.783.241	23.260.896	4.125.995
	Região Centro-Oeste	995.171	1.683.209	2.358.218	2.271.422	4.950.203	2.053.312	7.648.757	1.763.485	10.075.212	1.541.533	12.482.963	1.575.13

(1) População recenseada. (2) População residente.

Fonte: IBGE, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A tabela apresenta os resultados do censo demográfico na seguinte ordem: Brasil, Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste, respectivamente. Observa-se nela que, no censo 2010, houve uma redução do rural no Brasil, de forma muito desproporcional em relação ao urbano.

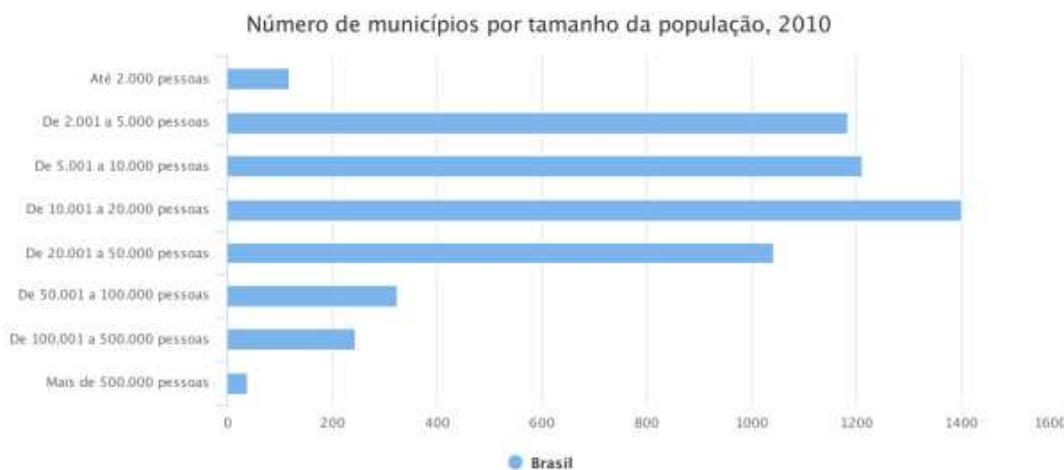
O censo 2010 mostrou um crescimento de 20.933.524 pessoas em relação ao anterior e que a população está mais urbanizada, 84,35% dos brasileiros vivem em áreas urbanas. Os resultados do censo revelam que apenas 15,66% da população (29.852.986 pessoas) viviam em situação rural. Entre os Municípios, 67 tinham 100% de sua população vivendo em situação urbana e 775 com mais de 90% nessa situação (IBGE, 2010).

Por esses critérios percebe-se uma visão setorizada, vez que o rural não pode ser identificado por aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios e pelas atividades agropecuárias desenvolvidas. Segundo Veiga (2000, p. 66), a distorção dos critérios do IBGE

[...] chega a tal ponto que mesmo populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos caso suas ocas ou palhoças estejam no interior do perímetro de alguma sede municipal ou distrital. São inúmeros os casos de população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssimo grau de urbanização.

Outro aspecto relevante a ser analisado é o número de habitantes por município; verifica-se, conforme tabela abaixo, que, de um total de 5.570 municípios, quase 1.200 têm até 5.000 pessoas e 1.200 até 10.000 pessoas, ou seja, mais de 40% dos municípios são compostos por uma população que, em regra, tem uma produção alicerçada em recursos naturais.

Tabela 2 - População por município - censo demográfico 2010



Fonte: IBGE, 2010.

A tendência das classificações mais refinadas das últimas décadas é a de buscar alternativas para não tratar o rural como um subproduto ou resíduo do urbano, atendendo assim uma demanda do planejamento de políticas rurais (BEZERRA; BACELAR, 2013, p. 35). Mesmo utilizando-se de parâmetros demográficos, há que se pensar em uma nova metodologia para qualificar os estratos rurais e urbanos,

principalmente porque o meio rural passa por uma crescente complexidade e diversificação econômica.

Em 2017, o próprio IBGE publicou um estudo intitulado “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação”, trazendo o debate sobre o tema da delimitação das dimensões rural e urbana, com uma revisão de diferentes abordagens e dados estatísticos.

A publicação reconhece que as transformações ocorridas no campo e nas cidades nos últimos cinquenta anos demandam abordagens multidimensionais na classificação territorial. Destacam-se no meio rural o aumento de atividades não agrícolas, a mecanização, a intensificação da pluriatividade, a valorização da biodiversidade, a expansão do setor terciário e a intensificação de fluxos materiais e imateriais na caracterização e maior compreensão de suas dinâmicas (IBGE, 2017, p. 4).

Destaca, ainda, a complexidade e heterogeneidade do rural-urbano enquanto manifestações socioespaciais, uma vez que

[...] a intensa urbanização vivenciada no País deve levar em conta hoje não apenas os processos migratórios como também o fenômeno da periurbanização tanto pela difusão do modo de vida urbano quanto pela construção de novas zonas residenciais. A relação entre os espaços urbanos e rurais deve também considerar as ligações urbano-rurais, que podem ser representadas pelos fluxos de bens, pessoas, recursos naturais, capital, trabalho, serviços, informação e tecnologia, conectando zonas rurais, periurbanas e urbanas. Essas conexões são complementares e sinérgicas e impactam na configuração espacial brasileira (IBGE, 2017, p. 4).

A metodologia oficial adotada pelo IBGE traz a ideia de um imaginário Brasil urbano, com índices econômicos e sociais melhores, parecendo estar aí a saída para a alcance do tão almejado desenvolvimento. Nesse sentido, tal metodologia é uma das responsáveis pelas políticas e estratégias de desenvolvimento voltadas ao meio urbano quando, na verdade, a maioria dos municípios brasileiros possuem suas economias alicerçadas em atividades agrícolas (MARCUIZZO; RAMOS, 2005, p. 3).

Segundo Bacelar e Bezerra (2013, p. 35), há uma percepção equivocada do rural. Desde final da década de 30, o Estado delimita espaços rurais com a exclusão às áreas consideradas urbanas, acabando que essa delimitação se dá eminentemente físico-geográfica. Assim, todo o espaço de um município que não corresponder às áreas urbanas ou distritais é considerado rural. Essa delimitação acaba sendo

arbitrária por não considerar as relações e os processos econômicos e sociais que constituem esses espaços sociais.

Os dados do IBGE de 2010 correspondem justamente a esse modelo, diferenciando o rural do urbano, sem considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade.

### **2.1.2 Crítica aos parâmetros utilizados para estabelecer os limites entre o rural e o urbano – visitando outras abordagens**

Percebe-se, nesse panorama, que diversos conceitos vêm sendo trabalhados buscando uma maior compreensão dessa nova realidade, representando um grande desafio pensar o impacto disso em termos de políticas públicas para o mundo rural.

Não há como compreender esse novo conceito do rural somente com a análise demográfica, estabelecida pelo IBGE, que considera rural apenas as áreas externas ao perímetro urbano das sedes municipais ou distritais e, também, externas às áreas urbanas isoladas definidas por lei municipal (IBGE, 2010).

Como visto, no caso brasileiro, o critério para se definir rural baseia-se na delimitação administrativa (assim como em outros países latino-americanos). Abramovay (2000, p. 4) ressalta três problemas que decorrem disso: o primeiro diz respeito aos interesses fiscais que são privilegiados sobre os demais; as sedes de distritos são consideradas urbanas, mesmo quando têm um mínimo de equipamentos, casas e habitantes; a carência acaba se tornando um critério de definição do rural.

Nas palavras de Veiga (2004, p. 28): “A definição brasileira de cidade é estritamente administrativa. Toda sede de município é cidade, e pronto”.

Referida divisão diverge da utilizada na grande maioria dos países, nos quais a delimitação do urbano e do rural resulta da combinação de critérios de tamanho, densidade da população e da sua localização, pois

O mais comum é uma combinação de critérios estruturais e funcionais. Critérios estruturais são, por exemplo, a localização, o número de habitantes, de eleitores, de moradias, ou, sobretudo, a densidade demográfica. Critério funcional é a existência de serviços indispensáveis à urbe (VEIGA, 2003, p. 24).

O mesmo autor enfatiza que a distinção entre a população rural e a urbana é arbitrária e dela resultam profundas distorções na visão da realidade socioeconômica brasileira e inadequação das nossas políticas públicas. Tal diferenciação resulta em

[...] uma visão distorcida de quão urbanizado é o Brasil. Segundo as últimas estatísticas, o Brasil seria mais de 81% urbano, sendo o rural visto como mero resíduo, destinado a rápido desaparecimento. (...) Entre as causas das falsas e inadequadas interpretações da realidade rural brasileira, a mais flagrante, quase universal, é a confusão entre o rural (noção espacial) e a atividade agropecuária... Dela decorre a nossa política pública dirigida à população rural, sempre pensada a partir da realidade urbana e 'extrapolada' de forma simplista para a população rural, vista como aquela produção dedicada às atividades primárias (VEIGA, 2003, p. 24)<sup>10</sup>.

Para Veiga (2003, p. 64-65), a partir de 1991, o IBGE definiu três categorias de áreas urbanas (urbanizadas, não-urbanizadas e urbanas-isoladas) e quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros) o que acabou reforçando a ideia de que “toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for a sua função, dimensão ou situação”. Para “evitar a ilusão imposta pela norma legal”, propõe que se combinem o tamanho populacional do município com sua densidade demográfica e a sua localização (VEIGA, 2003, p. 33).

Assim, tanto Veiga (2003) quanto Abramovay (2000) partem de uma proposta que soma os critérios, por exemplo, à delimitação administrativa de rural e urbano agregam-se os critérios do patamar e/ou da densidade demográfica.

Se o Brasil adotasse o mesmo parâmetro utilizado pela OCDE, que somente considera como urbana a localidade que apresente densidade demográfica superior a 150 hab/km<sup>2</sup>, “apenas 411 dos 5507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos” (VEIGA, 2003, p. 65). Assim, o dado de 82% da população brasileira urbana não se sustenta, sendo que apenas 57% da população, de fato, poderia ser considerada urbana (VEIGA, 2003, p. 56)<sup>11</sup>.

Conforme enfatiza Moura (1988, pp. 14-15), o rural e o urbano são - acima de tudo - uma definição técnica e legal do Estado, mas também política e ideológica, pois

[...] não é a cidade que, por oposição, define o campo e seus habitantes, mas sim o Estado. Este dispõe de natureza jurídica e política que disciplinam [...]

---

<sup>10</sup> As conclusões de José Eli da Veiga têm por parâmetro o censo de 2000. Os números do censo de 2010 mostram índices ainda maiores, apontando para um Brasil 84,35% urbanizado.

<sup>11</sup> Nesse sentido, o município Toledo/PR que, de acordo com os dados do censo de 2010, possui densidade demográfica de 99,68 hab/km<sup>2</sup>, não seria considerado urbano (IBGE, 2017c).

na obrigação de pagar impostos, na obediência a códigos escritos que impõem uma verdade legal à propriedade da terra [...].

Em paralelo, Bernardelli (2006, p. 39) reforça a ideia de que a criação/emancipação de municípios, muitas vezes, atende apenas a interesses políticos e tributários, refutando tanto o argumento de que decorreria da preocupação de que o município-sede não atenderia adequadamente à população dos distritos, quanto de que seria uma forma de diminuir o êxodo rural.

No que diz respeito a esta última questão, observa que, na prática, somente a criação de municípios é insuficiente para a diminuição do êxodo rural, “a menos que essa criação viesse acompanhada de uma política específica para o meio rural, que injetasse recursos e promovesse estratégias de desenvolvimento, especialmente para as pequenas propriedades”. Também pondera que a criação descontrolada de municípios, notadamente dos que sobrevivem de repasse de recursos federais e estaduais, diminui ainda mais as receitas, inviabilizando o desenvolvimento de políticas e programas sociais (BERNARDELLI, 2006, p. 40).

Contudo, apesar de concordar parcialmente com Veiga (2003, p. 24), questiona sua proposta metodológica, focada na possibilidade de mensurar a diferença entre os espaços urbanos e rurais pela densidade demográfica, “como se esse elemento pudesse vir a solucionar a dificuldade dessa distinção e mesmo se tornar o novo padrão de classificação”, o que continuaria tão incerto quanto a metodologia oficial (BERNARDELLI, 2006, p. 40).

Da mesma forma como em países desenvolvidos, o chamado “novo rural” revela a diversificação de atividades agrícolas e não agrícolas, com o aparecimento de novas funções e ocupações com o crescimento de atividades de serviços, comércio e indústria, como

[...] lazer (hotéis, chácaras, pesque-pague, etc); moradia (condomínios rurais fechados), atividades ligadas à preservação e conservação da natureza, além do surgimento de profissões tipicamente urbanas (condutores de veículos, mecânicos, etc). Ao mesmo tempo, têm se tornado mais comuns as ocupações pluriativas (CAMPANHOLA; SILVA, 2000, *apud* BERNARDELLI, 2006, p. 41)

Conforme referido no tópico 2.1, um dos principais destaques referenciados pelos autores que defendem a configuração do novo rural são as múltiplas atividades que estão sendo desenvolvidas no campo, ou seja, o uso do solo e as atividades da

população residente no campo não se restringem à agricultura, mas se associam a várias atividades terciárias.

Sob essa perspectiva, o rural deve ser compreendido como uma questão territorial e, assim, o desenvolvimento rural é considerado como um conceito espacial e multissetorial (ENDLICH, 2006, p. 17).

Assim, diferente do que os critérios oficiais acabam por apontar, após o início do século XXI, em paralelo ao avanço da modernização e crescimento dos centros urbanos, também se verifica um processo de valorização do meio rural, questionando-se enfoques que excluam importantes elementos que devem ser levados em conta na caracterização do meio rural e urbano.

Feitas essas considerações iniciais e considerando que a reflexão acerca do desenvolvimento rural sustentável e sua relação com a agricultura familiar e as políticas públicas não pode se afastar de uma análise do contraponto entre desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, bem como dos conceitos de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural sustentável, na sequência esses elementos serão abordados.

## 2.2 O SENTIDO DO DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, que marca a racionalidade econômica clássica, desenvolve-se, essencialmente, na segunda metade do século XVIII e no século XIX.

O crescimento econômico era visto como meio e fim do desenvolvimento e levou a maioria dos países do mundo a concentrar seus esforços na promoção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar, aqui, que não se está a referir que o PIB não seja uma preocupação dos governos e muito menos que sua divulgação não seja com frequência manchete dos veículos de comunicação, pelo contrário, já que se trata de importante bandeira política e midiática, entretanto, sem as ressalvas de uma série de elementos que não são levados em conta no seu cálculo. Isso é abordado de forma irônica pelo economista Ladislau Dowbor: “O PIB, como todos devem saber, é o produto interno bruto. Para o comum dos mortais, que não faz contas macroeconômicas, trata-se da diferença entre aparecerem novas oportunidades de emprego (PIB em alta) ou ameaças de desemprego (PIB em baixa). Para o governo, é a diferença entre ganhar uma eleição e perdê-la: não à toa o governo britânico acrescentou ao PIB as estimativas do comércio de drogas e da prostituição, para poder dizer que “estamos crescendo”. Para os jornalistas, é uma ótima oportunidade de dar a impressão de que entendem do que se trata, mas

O indicador, proposto pelo economista norte-americano Simon Kuznets, sintetiza o comportamento de uma economia durante certo período, somando todas as riquezas produzidas, reduzindo-se as perdas e depreciações. Assim, o desenvolvimento passou a ser mensurado de acordo com a variação do PIB em determinado tempo em comparação ao anterior (VEIGA, 2008, p. 17).

Entretanto, os debates sobre o desenvolvimento foram acirrados no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial.

Sachs (2004, p. 30) assim descreve o cenário verificado em grande parte da Europa naquele momento:

[...] estrutura fundiária anacrônica, agricultura camponesa atrasada, condições adversas de comércio para as commodities primárias, industrialização incipiente, desemprego e subemprego crônicos, e necessidade de um Estado desenvolvimentista ativo para enfrentar o desafio de estabelecer regimes democráticos capazes simultaneamente de conduzir a reconstrução do pós-guerra e de superar o atraso social e econômico.

É justamente nesse contexto que se divulga, em abril de 1945, na Conferência de São Francisco<sup>13</sup>, a Carta das Nações Unidas, documento de fundamental importância no que diz respeito ao desenvolvimento.

Assim, a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) intensificaram-se os debates em torno do conceito e dos meios para se conquistar o desenvolvimento:

Passado o pior da crise bélica (Segunda Guerra), foi criada, pelos países aliados e pela própria Organização das Nações Unidas, uma série de programas e organismos especiais para ajudar os países a tratar dos problemas econômicos e sociais de modo a manter o equilíbrio mundial.

---

reduzir a questão do desenvolvimento a uma cifra escancara a porta para “interpretações”. Para os que se preocupam com a destruição do meio-ambiente, é uma causa de desespero, já que a nossa principal conta esqueceu este detalhe. Para o economista que assina o presente artigo, é uma oportunidade para desancar o que é uma contabilidade clamorosamente deformada, e apresentar algo que funcione” (DOWBOR, 2021).

<sup>13</sup> Cabe lembrar que foi em São Francisco, nesse mesmo ano, a criação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), composta inicialmente por 51 países, cuja finalidade primava pela manutenção e melhoramento dos níveis de qualidade de vida, ou seja, tinha como propósito contribuir para a elevação dos níveis de desenvolvimento em todos os sentidos do termo. Desde sua criação, a ONU está empenhada em promover o crescimento e melhorar a qualidade de vida dentro de uma liberdade maior; utilizar as instituições internacionais para promoção do avanço econômico e social; conseguir cooperação internacional necessária para resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário; e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais de toda a população do globo, sem distinção de raça, credo, sexo, idioma ou cor (OLIVEIRA, 2002, p. 39).

Dentre esses, pode-se citar o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, o Programa para a Educação, Ciência e Cultura, a Organização Mundial de Saúde, a Organização Internacional do Trabalho, cada um com função e instrumentos específicos de atuação, mas comum objetivo em comum: melhorar a qualidade de vida das pessoas (OLIVEIRA, 2002, p.39).

A divulgação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, em 1990, pela ONU, realçou a inadequação do PIB para mensurar o nível de desenvolvimento de um país. O relatório “teve o claro objetivo de encerrar uma ambiguidade que se arrastava desde o final da 2ª Guerra Mundial, quando a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca da paz, a própria razão de ser da Organização das Nações Unidas (ONU)” (VEIGA, 2008, p. 18).

Nesse contexto, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, objetiva mensurar o desenvolvimento humano, em contraponto ao PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são medidos da seguinte forma:

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por:
  1. média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e
  2. a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD, 2010).

Em função da desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano, o IDH 2010 introduziu indicadores complementares, buscando melhor refletir a realidade: o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade nas três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade; o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), que reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões - saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica; e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que

identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios (PNUD, 2010).

Em que pese ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o índice não contempla vários aspectos, como democracia, participação, equidade e sustentabilidade (PNUD, 2010).

### **2.2.1 Sachs, Sen e Furtado**

Sachs (1995, p. 3) deixa clara a distinção entre crescimento e desenvolvimento:

É que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidade sociais, o crescimento permanecerá, com certeza, uma condição necessária, embora de modo algum suficiente, do desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados. É um erro dizer que os exorbitantes custos sociais e ecológicos de certas formas de crescimento econômico constituem os danos inelutáveis do progresso.

O autor entende ser necessário tratar simultaneamente os cinco temas: paz, economia, meio-ambiente, justiça e democracia, tomando as condições sociais como ponto de partida dos esforços em prol do desenvolvimento. E insiste na busca de novos paradigmas de desenvolvimento, partindo dos seguintes temas: a superação do economicismo; a necessidade de uma axiologia universal; as relações entre o econômico, o ecológico e o social; a regulação democrática das economias; a redefinição do papel do Estado; as novas formas de parceria entre os atores sociais, a ciência e a tecnologia a serviço do desenvolvimento social; e as reformas do sistema internacional (SACHS, 1995, p. 4).

Fazendo referência ao Relatório da Comissão Internacional para a Paz e Alimentação, de 1994, Sachs (1995, p. 7) considera a renovação do pensamento sobre desenvolvimento o mais importante desafio intelectual dos anos vindouros, sustentando que “O mundo possui experiências e informações suficientes para formular uma teoria integrada de desenvolvimento visto como processo social e cujo centro seja o homem e todos os homens”.

Os agricultores familiares são protagonistas importantes da transição à economia sustentável, porque, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, desempenham a função de guardiões da paisagem e conservadores da biodiversidade. “A agricultura familiar constitui assim a melhor

forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais” (SACHS, 2001, p. 78).

Na mesma linha é a tese central da obra “Desenvolvimento como Liberdade”, publicada por Amartya Sen, em 1999<sup>14</sup>, e que se será utilizada como referencial teórico para este estudo.

Sen (2000, p, 17) propõe uma visão mais abrangente do que seria desenvolvimento, como processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam ou, ainda, processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas; não nega que o crescimento econômico pode ser importante como meio de expandir as liberdades, mas que estas dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis.

Igualmente é necessário ter em conta as fontes de privação de liberdade, porquanto

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. (SEN, 2000, p. 18).

Para Sen (2000, p. 25), a conquista da condição de agente por parte dos indivíduos, que significa serem sujeitos de transformação de suas próprias realidades, é oportunizada a partir do aprimoramento do que denominou liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

A primeira - liberdades políticas - refere-se à possibilidade que as pessoas têm de escolher seus governantes e ao modo como se realizam as eleições, além da possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, escolher entre diferentes partidos políticos e a garantia da liberdade de expressão política e de imprensa sem censura. (SEN, 2000, p. 56).

---

<sup>14</sup> Cabe esclarecer que a edição utilizada como referência para construir este trabalho é do ano de 2000, quando foi publicada sua tradução para o português. O título original da obra é “*Development as Freedom*”, publicada em Nova Iorque em 1999.

A segunda - facilidades econômicas - corresponde às oportunidades conferidas aos sujeitos para utilizarem recursos econômicos, com propósito de consumo, produção ou troca. Infere-se de sua análise a crítica à possibilidade de concentração de renda àqueles que dispõem de mais recursos, ao afirmar que “na relação entre renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os intitamentos econômicos dos indivíduos, as considerações distributivas são importantes em adição às agregativas”. E prossegue, “o modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará diferença”. Também faz referência à importância da disponibilidade de financiamento e o seu acesso a ele, o que se aplica tanto a grandes empresas quanto a pequenos estabelecimentos (SEN, 2000, p. 55-56).

A terceira - oportunidades sociais - diz respeito a serviços essenciais presentes na sociedade, nas áreas de educação, saúde, etc, e que repercutem na liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Tais oportunidades são importantes não apenas na vida privada (por exemplo, levar uma vida saudável, evitando-se doenças e morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (como no caso do analfabetismo, que pode limitar oportunidades de trabalho ou mesmo à participação política) (SEN, 2000, p. 56).

A quarta - garantias de transparência - está relacionada à ideia de confiança, dessegredo, clareza, que deve perpassar as relações em sociedade como um todo. Eventuais violações dessa relação de fé podem ter expressivos efeitos negativos, de modo que referidas garantias emergem com um importante papel no sentido de inibir corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas (SEN, 2000, p. 56).

A quinta e última - segurança protetora - constitui uma rede de segurança social para pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou grave privação decorrente de circunstâncias que afetem adversamente suas vidas. Essa esfera envolve ações institucionais fixas, como benefícios a desempregados e suplementação de renda a pessoas em situação de risco social, além de medidas transitórias, como distribuição de alimentos em crises de fome coletivas ou geração de renda aos necessitados (SEN, 2000, p. 57).

O Estado, por meio de políticas públicas, tem o papel de proporcionar essa segurança protetora; dentre algumas dessas políticas, destaca-se o PAA, que trouxe inclusão produtiva à agricultura familiar, com acesso ao mercado institucional, distribuição dos seus produtos e melhoria de sua renda e, ainda, contribuiu no aspecto

social por meio do incentivo à produção e distribuição dos alimentos a grupos sociais vulneráveis.

As liberdades instrumentais impactam diretamente as capacidades das pessoas e são movidas por inter-relações e complementariedade entre si. A compreensão disso é muito importante, pois a contribuição do crescimento econômico “tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar” (SEN, 2000, p. 57).

Assim,

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (SEN, 2000, p. 71).

Na análise do desenvolvimento apresentada na obra, o autor considera as liberdades dos indivíduos como sendo os elementos constitutivos básicos, de modo que se preocupa, em particular, com a expansão das “capacidades” das pessoas de levarem o tipo de vida que elas valorizam. “Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2000, p. 32).

O debate público e a participação social são fundamentais para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática; tanto as liberdades políticas como os direitos civis são parte decisiva do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em complemento a outros papéis que essas prerrogativas democráticas venham a adquirir. “Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas” (SEN, 2000, p.134).

Outrossim, o papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento e o direito a sua participação são essenciais nas liberdades básicas, a ele se conectando a questão da equidade, sendo necessário

[...] considerar simultaneamente a eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, de um lado, e a gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, de outro. É preciso lidar com os problemas de equidade especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante (SEN, 2000, p. 144).

Da reflexão sobre a relação entre mercados e liberdades emergem outras questões, como a negação da oportunidade de transação pelo sistema econômico a determinados grupos sociais, o que pode representar uma negação da própria liberdade. Não se trata de negar a eficiência dos mercados em si, mas que a participação ou acesso desses grupos aos mercados não seja retirado, posto que

Restrições arbitrárias aos mecanismos de mercado podem levar a uma redução de liberdades devido aos efeitos consequenciais da ausência de mercados. Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações [...] o sistema de mercado pode impulsionar o crescimento econômico rápido e a expansão dos padrões de vida. Políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão de liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral (SEN, 2000, p. 41).

Em sua dinâmica, o próprio sistema econômico cria mecanismos que acabam restringindo o mercado a certos grupos, que são beneficiados por um monopólio comercial e otimização de seus lucros, além de criarem barreiras que dificultam os pequenos setores produtivos de terem acesso ao mercado para distribuição de seus produtos. Isso gera grande desigualdade econômica e social.

O papel dos mercados não pode ser subestimado, porém, mais do que o valor das utilidades, renda e riqueza em si, é preciso dar ênfase ao valor das liberdades. Há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras, razão pela qual se faz necessário ampliar a visão de liberdade e nisso as ações estatais e o debate democrático têm muito a contribuir, pois

Na visão do desenvolvimento como liberdade, os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados. É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana.  
[...]

O exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas, e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação (SEN, 2000, p. 22; 24).

Conforme se pode inferir destas considerações, a noção de desenvolvimento não passa apenas pela ampliação dos mercados, mas também pela inclusão participativa de grupos sociais organizados. Nesse sentido, o PAA oportuniza justamente a participação da agricultora familiar nos mercados, permitindo a distribuição de seus produtos e possibilitando melhor acesso ao mercado consumidor, no intuito de não só gerar renda, mas também autonomia e, conseqüentemente, ampliação de liberdades.

A concepção de desenvolvimento como liberdade passa, portanto, pela construção argumentativa das liberdades instrumentais como condições mínimas para que os sujeitos possam se tornar agentes de transformação de suas próprias realidades.

No Brasil, um dos mais importantes autores a tratar dessa questão e que merece destaque é Celso Furtado; em sua vasta obra, para além da visão econômica, também traz latente a preocupação com o processo histórico e os arranjos político-sociais que moldaram a estrutura econômica latino-americana e, sobretudo, brasileira. O autor construiu uma leitura própria sobre o desenvolvimento, ressaltando a necessidade de intervenção direta do Estado, por meio de suas políticas públicas, com os mais diversos objetivos, para a superação da condição de subdesenvolvimento (MORAES; IBRAHIM, 2019, p. 145).

Ademais, filia-se à corrente de pensamento econômico que entende o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto (PIB), ao passo que o desenvolvimento é marcado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas (OLIVEIRA, 2002, p. 40)

Para Furtado (1980, p. 10), o contraponto entre as teorias do crescimento e as teorias do desenvolvimento relaciona-se ao fato de que o fenômeno do desenvolvimento é marcado por transformações estruturais relevantes (pela interação entre o “econômico” e o “não econômico”), o que vai além dos limites daquelas teorias. Em decorrência da forma como apreendem a realidade econômica, as teorias do crescimento não conseguem registrar as complexas relações que ocorrem na fronteira do sistema econômico, escapando-lhes sua “multidimensionalidade”.

Com o trecho transcrito abaixo busca-se sintetizar suas reflexões acerca da multidimensionalidade do processo de desenvolvimento, reafirmando seu entendimento, que transcende os limites do econômico, no sentido de que

[...] intenta-se apreender o desenvolvimento como um processo global: transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão da capacidade criadora (FURTADO, 1980, p. 9).

O economista também se refere aos limites ecológicos e ao desenvolvimento econômico como um mito, pois, na prática, provoca “a destruição ambiental, a ampliação da dependência e o crescimento predatório”, razão pela qual

O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. [...] Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. [...] Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (FURTADO 1974, p. 75).

Dessa forma, é possível vislumbrar que o ideal a ser buscado pela sociedade e pelo Estado é aquele que se adapta ao conceito de desenvolvimento em sua dimensão mais abrangente, e não somente pelo crescimento econômico.

### **2.2.2 Desenvolvimento sustentável<sup>15</sup>**

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD), criada no ano seguinte à realização da Conferência das Nações

---

<sup>15</sup> Este item traz excertos revisados e aprofundados do artigo desenvolvido para a disciplina de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, escrito e publicado durante a realização do doutorado (GRANDO, Fabiane *et al.*, 2020).

Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo de 1972), desenvolveu trabalhos que culminaram com a publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, em 1987 (ONU, 2020).

Conhecido como Relatório Brundtland (sobrenome da então primeira-ministra da Noruega, presidente da Comissão), trouxe a definição mais aceita de desenvolvimento sustentável até a atualidade, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (ONU, 2020).<sup>16</sup>

Tal conceito revela a necessidade de harmonização entre desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais, consagrando a ideia de que

[...] o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (CMMAD, 1991, p. 49).

Assim, as bases da noção de desenvolvimento sustentável exprimem a interdependência entre economia, ambiente e sociedade, e a importância da sensibilização social em razão do uso irracional dos recursos naturais e dos impactos ambientais gerados pela ação humana (antrópica), enfatizando que sua relação com o desenvolvimento econômico não deve ser de oposição, mas de alternativas para a produção de riquezas aliada à proteção ambiental.

Para Sachs, prefaciando a obra de Veiga (2008, p. 10), a adjetivação deveria ser desdobrada em “socialmente *includente*, ambientalmente *sustentável* e economicamente *sustentado* no tempo”.

Com efeito, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento:

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando as suas interações particulares a cada contexto sociocultural, político,

---

<sup>16</sup> O contexto da crise ambiental e o conseqüente nascimento da preocupação com o meio ambiente, assim como as bases da noção de desenvolvimento sustentável foram abordados de forma mais detalhada em dissertação de mestrado desta autora, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26598?show=full>. As referências feitas neste subcapítulo procuram construir as pontes para uma análise mais específica deste trabalho, que é o desenvolvimento rural sustentável.

econômico e ecológico. Em outras palavras, isto implica em dizer a política ambiental não deve significar obstáculo ao desenvolvimento, mas, sim, um de seus instrumentos ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, que constituem a base material do progresso humano.

[...]

O mero crescimento econômico, calcado na mutilação do mundo natural e na imprevisão das suas funestas consequências, dada a falta de doutrina filosófica e ordenamento jurídico capazes de direcionar corretamente os rumos desse mesmo crescimento, acabou por criar um antagonismo artificial e dispensável entre o legítimo desenvolvimento socioeconômico e preservação da qualidade ambiental. A exploração desastrada do ecossistema planetário, de um lado, e a ampliação da consciência ecológica e dos níveis de conhecimento científico, de outro lado, produziram mudanças de natureza técnica e comportamental que, embora ainda tímidas, vêm concorrendo para superar a falsa antinomia “proteção ao meio ambiente versus crescimento econômico” (MILARÉ, 2015, p. 42; 45).

Na mesma linha, são necessários avanços científicos e tecnológicos voltados à ampliação da capacidade de utilização, recuperação e conservação dos recursos naturais, como enfatiza Barbieri (2000, p. 31):

Considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra para que todos possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável passa a incorporar os significados de conservação e manutenção *ad aeternum* dos recursos naturais. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.

A evolução da sociedade e a atual crise civilizatória, da qual avulta a degradação do ambiente, o risco de um colapso ecológico, além do avanço da desigualdade e da pobreza, são objeto de estudo por parte de Enrique Leff. O enfrentamento desse cenário demanda uma nova racionalidade e um saber ambiental, por meio o diálogo de saberes como forma de minimizar os problemas ambientais, assim sendo,

A questão ambiental aparece como uma problemática social e ecológica generalizada de alcance planetário, que mexe com todos os âmbitos da organização social, do aparato do Estado e todos os grupos e classes sociais. Isso induz um amplo e complexo processo de transformações epistêmicas no campo do conhecimento e do saber, das ideologias teóricas e práticas, dos paradigmas científicos e os programas de pesquisa (LEFF, 2006, p. 282).

Conforme ressalta Leff (2002, p. 191), “a crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo”. E prossegue

Há que se ter em mente que a crise ambiental é uma crise da razão e não uma crise de fundo ecológico. Conforme o autor: os problemas ambientais são, fundamentalmente, problemas do conhecimento. Daí podem ser derivadas fortes implicações para toda e qualquer política ambiental – que deve passar por uma política do conhecimento –, e também para a educação. Aprender a complexidade ambiental não constitui um problema de aprendizagens do meio, e sim de compreensão do conhecimento sobre o meio (LEFF, 2002, p. 217).

Nessa linha, o autor propõe o desenvolvimento de uma racionalidade ambiental, baseada em uma nova ética, embasada em princípios de uma vida democrática, com valores e identidades culturais aptos a mobilizar e reorganizar a sociedade como um todo, em busca da transformação das estruturas do poder e da efetivação do desenvolvimento sustentável, considerando-se que

[...] a racionalidade ambiental não é a extensão da lógica do mercado à capitalização da natureza, mas a resultante de um conjunto de significações, normas, valores, interesses e ações socioculturais; é a expressão do conflito entre o uso da lei (do mercado) por uma classe, a busca do bem comum com a intervenção do Estado e a participação da sociedade civil num processo de reapropriação da natureza, orientando seus valores e potenciais para um desenvolvimento sustentável e democrático (LEFF, 2004, p. 143).

Assim, o centro de sua proposta é a construção de um novo paradigma, embasado em uma consciência coletiva de mudança de atitudes e ações efetivas que alterem o panorama atual.

Wedy (2018, p. 198), por sua vez, destaca a estreita relação da ideia de desenvolvimento sustentável com o princípio da dignidade humana. Seu ponto central é a preocupação com o meio ambiente como valor constitucionalmente tutelado e sua relação com a justiça social. Ademais, tem como premissa o desenvolvimento humano tanto em termos de equidade intrageracional (geração atual) quanto intergeracional (gerações futuras).

Disso emerge uma outra dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, qual seja, uma “nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual” (BRÜSEKE, 2001, p. 16).

Acerca do viés ético, Jonas (2006, p. 21) afirma que a técnica passou a ser utilizada pelo homem como instrumento de conhecimento e dominação da própria natureza e a urgência de um princípio responsabilidade<sup>17</sup>.

A principal preocupação diz respeito aos efeitos remotos, cumulativos e irreversíveis das ações da sociedade sobre a natureza e sobre os próprios indivíduos, visto que

A violação da natureza e a civilização do homem caminham de mãos dadas. Ambas enfrentam os elementos. Uma, na medida em que ele se aventura na natureza e subjuga as suas criaturas; a outra, na medida em que erige no refúgio da cidade e de suas leis um enclave contra aquelas. O homem é o criador de sua vida como vida humana. Amolda as circunstâncias conforme sua vontade e necessidade (JONAS, 2006, p. 32).

Partindo da ideia de que o homem faz parte de um todo orgânico denominado natureza, o filósofo alemão propõe um novo imperativo ético - “Age de tal maneira que os efeitos de tua ação sejam compatíveis com a permanência de autêntica vida humana sobre a Terra” (JONAS, 2006, p. 47).

Destarte, devem ocorrer transformações efetivas no modo de viver do homem contemporâneo, haja vista o potencial perigo que técnica representa para a natureza como um todo e, portanto, para a própria humanidade.

O traço particular da ética de Jonas é a preocupação com o futuro da natureza e nesse sentido se alinha com a questão da sustentabilidade, partindo do reconhecimento de não serem os recursos naturais inesgotáveis, e de que sua manutenção e renovação constituem justamente os elementos de possibilidade de que as gerações futuras possam utilizar os mesmos bens ambientais que as gerações atuais.

Importante, igualmente, ter em conta que esta responsabilidade não se reduz à esfera do sujeito individual, “seu verdadeiro destinatário é a *práxis* coletiva” (JONAS, 2006, p. 89), o que leva a um deslocamento para a esfera pública, particularmente para o campo das políticas públicas.

---

<sup>17</sup> O livro *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*, de Hans Jonas, foi publicado na Alemanha em 1979, mas traduzido para o português apenas 27 anos depois, o que não elide sua atualidade e incontestável importância no debate acerca dos conceitos de ética, meio ambiente e futuro.

Dessa forma, esse arcabouço teórico-epistemológico pode ser analisado também por uma perspectiva mais pragmática, de propostas políticas de desenvolvimento sustentável, alicerçadas no já referido tripé sócio-econômico-ambiental:

Essa perspectiva enfatiza então a preeminência do político, apoiado num projeto social predefinido: a Política, de fato, é o resultado da escolha dos cidadãos no que diz respeito ao interesse comum, a Economia nesse caso apresentando apenas os meios teóricos. Como o mercado tem por objeto satisfazer a demanda, e não a totalidade das necessidades humanas, conseqüentemente não pode exprimir a totalidade da lógica social, tampouco a complexa rede de valores que coexistem em uma sociedade. As propostas do Ecodesenvolvimento e do Desenvolvimento Sustentável [...] apontam, portanto, insistentemente para a necessidade da preeminência dos valores humanos sobre os valores do lucro, do mercado e do crescimento econômico a qualquer custo (FERNANDEZ, 2011, p. 119).

Tem-se, dessa maneira, uma visão complexa dos problemas socioeconômicos e ambientais da sociedade global, dando relevo à interligação entre economia, sociedade, tecnologia e política, em paralelo a essa uma nova postura ética de responsabilidade pela equidade intrageracional e intergeracional.

Ainda no contexto de análise da ideia de desenvolvimento, cabe destacar o arcabouço global de políticas para o desenvolvimento, fruto da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, de 2015, parte do reconhecimento de que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, tendo os países signatários se comprometido a tomar medidas efetivas para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos (ONU, 2019).

Conforme António Guterres, Secretário Geral da ONU,

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro (ONU, 2019).

Os 17 Objetivos, de forma integrada e equilibrada, mesclam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Correspondem a ações a serem desenvolvidas pelo poder público e sociedade civil, envolvendo todos os cidadãos em uma jornada coletiva para um 2030 sustentável. Durante os anos de implementação da Agenda 2030, os ODS e suas metas irão estimular e amparar ações em áreas de importância crucial para a humanidade: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias (ONU, 2019).

Os objetivos são integrados e indivisíveis, de toda forma, para a proposta do presente trabalho interessa, de forma especial, o Objetivo 2 – “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

De acordo com o preconizado na própria Plataforma Agenda 2030,

Durante as duas últimas décadas, o rápido crescimento econômico e o desenvolvimento da agricultura foram responsáveis pela redução pela metade da proporção de pessoas subnutridas no mundo. Entretanto, ainda há 795 milhões de pessoas no mundo que, em 2014, viviam sob o espectro da desnutrição crônica. O ODS 2 pretende acabar com todas as formas de fome e má-nutrição até 2030, de modo a garantir que todas as pessoas - especialmente as crianças - tenham acesso suficiente a alimentos nutritivos durante todos os anos.

Para alcançar este objetivo, é necessário promover práticas agrícolas sustentáveis, por meio do apoio à agricultura familiar, do acesso equitativo à terra, à tecnologia e ao mercado (ONU, 2019).

Nessa linha, a Meta 2.3 dá especial destaque à agricultura familiar:

2.3. Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola (ONU, 2019).

Em particular, no caso do Brasil, tal meta global recebeu proposta de adequação, a partir de estudos do Ipea, no contexto de sua missão de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento, passando a receber a seguinte redação:

2.3. Até 2030, aumentar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, agricultores

familiares, povos e comunidades tradicionais, visando tanto à produção de autoconsumo e garantia da reprodução social dessas populações quanto ao seu desenvolvimento socioeconômico, por meio do acesso seguro e equitativo: i) à terra e aos territórios tradicionalmente ocupados; ii) à assistência técnica e extensão rural, respeitando-se as práticas e saberes culturalmente transmitidos; iii) a linhas de crédito específicas; iv) aos mercados locais e institucionais, inclusive políticas de compra pública; v) ao estímulo ao associativismo e cooperativismo; e vi) a oportunidades de agregação de valor e emprego não-agrícola (IPEA, 2018).

Traçadas, portanto, as linhas gerais a orientar as estratégias, os planos e os programas nacionais para garantia do desenvolvimento sustentável nas próximas décadas, passa-se, na sequência, a um aprofundamento das especificidades da noção de desenvolvimento sustentável em relação ao meio rural.

### **2.2.3 Desenvolvimento rural sustentável**

O meio rural brasileiro passou por amplas mudanças ao longo do século XX. A partir da década de 1930, tem-se um processo de êxodo rural, em decorrência da procura por mais oportunidades de trabalho e melhores condições de vida nas cidades. Tal processo se intensificou com as inovações tecnológicas na atividade agrícola a partir das décadas de 1950 e 1960, a exemplo da mecanização por meio de tratores, implementos e colheitadeiras.

Na segunda metade do século XX, vários países latino-americanos aderiram à chamada Revolução Verde, um modo de produção originado em regiões mais desenvolvidas após o término da Segunda Guerra Mundial, que tinha por objetivo aumento da produção e da produtividade das atividades agrícolas, a partir da utilização de insumos químicos, variedades geneticamente melhoradas, irrigação e a já mencionada mecanização. Em um momento inicial foram criadas políticas públicas nacionais, tendo como principais instrumentos para sua concretização a pesquisa agrícola e a extensão rural, normalmente acompanhadas do crédito agrícola subsidiado (ALTIERI, 2004, p. 7).

O período de 1960 a 1980 ficou marcado, no Brasil, por uma “forte modernização tecnológica, uma crescente integração da atividade agrícola aos complexos agroindustriais, e a formação de um padrão corporativista de organização agro”, porém, pela falta de políticas estruturais para as áreas rurais, as quais

acabaram tendo que se adaptar às políticas macroeconômicas e de alta tecnologia ou apoiar-se em programas pontuais advindos de organismos internacionais, na maioria das vezes para refrear mobilizações sociais (FAVARETO, 2007, p. 136).

Por volta de 1980 em diante, destaca-se o crescimento econômico e a produção de alimentos, todavia, ao mesmo tempo, o aumento da pobreza e da desigualdade. No período, também houve um processo de reestruturação econômica, denominado “ajuste estrutural”, conduzindo à “modernização dos aparatos públicos, ordenamento das economias, busca do crescimento sustentado, abandono de políticas específicas de desenvolvimento” (FAVARETO, 2007, p. 136).

O modelo produtivista, assentado nos princípios da Revolução Verde, entrou em crise a partir dos anos 80, sendo possível vislumbrar três dimensões desse processo:

Em primeiro lugar, a dimensão econômica: ao buscar a autossuficiência, por meio da maior eficiência tecnológica e comercial, a agricultura moderna produziu, em muitos países, os efeitos da superprodução, com as consequências sabidas sobre o próprio dinamismo da atividade produtiva. Ao mesmo tempo, ela perde cada vez mais o seu peso relativo no conjunto das atividades produtivas e tende a concentrar-se nas áreas mais favoráveis às trocas comerciais.

Em segundo lugar, a dimensão social: paradoxalmente, o sucesso do processo da modernização, em especial no que se refere aos índices de produtividade atingidos, teve como resultado a redução da necessidade de força de trabalho ocupada nas atividades agrícolas (...) dimensão da crise geral do desemprego.

Finalmente, a dimensão ambiental: o uso, muitas vezes excessivo e indiscriminado, dos insumos químicos de origem industrial, estimulado pela utilização dos modelos produtivistas, trouxe como consequência o risco de um sério desgaste de recursos naturais. Isto acontecia num momento em que se aprofundava nas sociedades (e não apenas no meio rural) a consciência da necessidade de preservação e de renovação destes recursos (LAMARCHE, 1993, *apud* Wanderley, 2000, p. 94).

O início dos anos 90 foi profundamente marcado pelo “desmanche” dos instrumentos de política agrícola (garantia de preços mínimos, estoques reguladores, redução do crédito agropecuário), juntamente com a significativa queda nos recursos (gastos) públicos destinados à agricultura (infraestrutura, pesquisa agropecuária, assistência técnica, etc). Além disso, houve uma abrupta abertura comercial, que trouxe sérios problemas para a agricultura nacional, na maioria das vezes impossibilitada de competir com produtos internacionais fortemente subsidiados nos seus países de origem (SILVA, 2002, p. 79).

No final da década de 1980 e início de 1990, em meio ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, a questão do desenvolvimento rural como política específica é recolocada em pauta; segundo Aquino; Schneider (2015, p. 55), retomam-se antigas reivindicações dos movimentos sociais do campo, em especial do sindicalismo rural, visando ações e políticas para compensar os efeitos nocivos da política econômica adotada durante o período da ditadura militar (1964-1985).

À essa retomada dos debates em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural agregou-se a ideia de sustentabilidade - os programas e políticas passam a voltar-se para a busca do desenvolvimento rural sustentável, ou seja, o processo de desenvolvimento agrega as dimensões econômica, social e ambiental, visando à melhoria da qualidade de vida, utilização responsável dos recursos naturais, bem como sua preservação e/ou recuperação.

Cabe ressaltar, nesse contexto, a realização, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio 92, Eco 92 ou Cúpula da Terra, reforçando a ideia de sustentabilidade como elemento fundamental ao processo de desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento rural sustentável representa, assim, um grande avanço no campo das concepções de desenvolvimento e nas abordagens tradicionais relativas à preservação dos recursos naturais (ALMEIDA, 1997, p. 43).

Isso se reflete na adoção, de 1990 em diante, do enfoque territorial nas políticas de desenvolvimento rural:

Desde os anos noventa há uma série de programas de pesquisa e iniciativas de políticas como a criação da divisão territorial da OCDE em 1994. E em 1996 o Banco Mundial publica seu relatório "*A nova visão do desenvolvimento rural*", onde a marca é justamente uma tentativa de dar conta das mudanças porque havia passado o rural nas décadas anteriores e a necessidade que elas traziam em se passar de um enfoque setorial a outro de caráter territorial, e, também, em se erigir um novo modelo institucional em torno destas políticas (FAVARETO, 2007, p. 136-137).

Na mesma linha é o registro feito por Stumpf Junior e Basaldi (2010, p. 521):

Cada vez mais, o desenvolvimento do meio rural passou a evoluir da identificação restrita com as ações exclusivas da agropecuária para uma visão mais multifacetada. Ou seja, para atingi-lo passou a ser cada vez mais determinante a consideração de outros fatores para além daqueles puramente econômicos e ligados, exclusivamente, à produção. Destacam-se, entre estes, a realidade social das famílias e grupos residentes, a participação sociopolítica dos atores sociais, sua organização e seu relacionamento a

partir de estruturas coletivas, a problemática ambiental, a identidade territorial, a demanda por políticas públicas, a preservação da paisagem e dos recursos ambientais como água, terra e florestas.

Destarte, o processo de desenvolvimento rural demanda amplas mudanças econômicas, sociais, ambientais, institucionais e até mesmo culturais. Todavia, conforme adverte Navarro (2001, p. 91), existem limitações às iniciativas de desenvolvimento rural, tanto inerentes a sua estrutura quanto de ordem operacional, que dificultam sua implementação; a isso se soma a abertura comercial e o acirramento concorrencial oriundos da globalização, limitando as alternativas de programas estatais de desenvolvimento rural que garantam autonomia própria.

A primeira limitação relaciona-se à heterogeneidade das atividades e espaços rurais no Brasil, pois há regiões com pujança econômica e dinamismo tecnológico, em paralelo a outras que ficaram estagnadas, tanto por falta de integração econômica quanto de relações sociais e políticas (NAVARRO, 2001, p. 92).

A segunda limitação diz respeito ao que se denominaria de “limite estrutural de aumento da atividade produtiva no campo”, no sentido de que qualquer política voltada à ampliação de áreas plantadas e de expansão da produção necessitaria estar associada a um correlato aumento nas exportações e/ou um processo de melhor distribuição da renda populacional. Ocorre que isso teria encontrado diversas barreiras, notadamente em função da celebração de acordos que acabam fechando mercados agrícolas para grandes exportadores dos países em desenvolvimento, como o Brasil. A isso se somam outros entraves, a exemplo do “virtual estancamento do mercado de trabalho rural ou a própria dinamização das atividades agroindustriais e das estruturas de comércio correspondentes, que tem crescido quase sempre apenas em resposta ao aumento vegetativo da demanda” (NAVARRO, 2001, p.93).

De toda forma, importante considerar que nas sociedades atuais, o desenvolvimento rural depende em menor parte do dinamismo do setor agrícola e cada vez mais da sua capacidade de atrair outras atividades econômicas (pluriatividade) e até mesmo ressignificar suas funções sociais (WANDERLEY, 2000, p. 96-97).

Importante reiterar a ideia já referida no início deste capítulo de que o rural não se opõe ao urbano quando se trata de modernização e avanços. O “novo mundo rural”, na expressão de Silva (2002, p. 7), é marcado pela pluriatividade, que combina

atividades agrícolas e não-agrícolas, tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria.

Para Conterato e Filipi (2009, p. 46), o desenvolvimento rural é um processo multinível, multiator e multifacetado. Multinível, pois, em nível global agrega as interfaces entre agricultura e sociedade; em nível intermediário, representa um novo modelo para o setor agrícola, atento à relação entre ecossistemas locais e regionais e à valorização das economias de escopo em detrimento das economias de escala e, um terceiro nível, que é o do indivíduo, relacionado à pluriatividades das famílias rurais, destacando-se as novas formas de alocação do trabalho familiar. Multiator, no sentido de que depende de múltiplos atores e das redes entre esses atores. E, por fim, multifacetado, porque se manifesta em um conjunto de novas práticas, como conservação ambiental, agroturismo e produção de especialidades regionais.

Em sentido semelhante, Schneider (2004, p. 95) analisa o desenvolvimento rural a partir de seis mudanças gerais ocorridas no contexto da superação do modelo agrícola proposto pela referida “Revolução Verde”:

Primeiro, o crescente interrelacionamento da agricultura com a sociedade, fazendo com que esta perceba que o rural pode fornecer muito mais do que alimentos e matérias-primas. Segundo, uma necessidade urgente em definir um novo modelo agrícola que seja capaz de valorizar as sinergias e a coesão no meio rural, entre atividades agrícolas e não-agrícolas, entre ecossistemas locais e regionais, permitindo a convivência de iniciativas e atividades diversificadas. Terceiro, um desenvolvimento rural capaz de redefinir as relações entre indivíduos, famílias e suas identidades, atribuindo-se um novo papel aos centros urbanos e à combinação de atividades multiocupacionais, com claro estímulo à pluriatividade. Quarto, um modelo que redefina o sentido da comunidade rural e as relações entre os atores locais, sejam eles os agricultores ou os novos usuários (proprietários de sítios de lazer, moradias secundárias, empresas, condomínios, etc.). Quinto, um desenvolvimento rural que leve em conta a necessidade de novas ações de políticas públicas e o papel das instituições, que não podem ser mais exclusivamente direcionados à agricultura. Sexto, e último, levar em consideração as múltiplas facetas ambientais, buscando garantir o uso sustentável e o manejo adequado dos recursos.

A definição de desenvolvimento rural se estrutura a partir de quatro elementos centrais: “a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental” (SCHNEIDER, 2004, p. 94).

A partir da segunda metade da década de 1990, começa a ganhar fôlego uma mudança de enfoque no modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil, que agrega a “discussão em torno da sustentabilidade e da problemática ambiental, do

enfoque local e territorial, das atividades rurais não-agrícolas, das inter-relações rural-urbano, entre outros” (SCHNEIDER, 2004, p. 88). Apesar das diversas abordagens possíveis, pode-se conceituar o desenvolvimento rural como “um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais” (SCHNEIDER, 2004, p. 98).

O processo de desenvolvimento rural sustentável tem como componente essencial a valorização e fortalecimento da agricultura familiar, estimulando o empreendedorismo e, por conseguinte, o dinamismo econômico (pluriatividade) e a expansão de empregos. Neste propósito, destacam-se as pequenas empresas constituídas e geridas pelo núcleo familiar, frequentemente informais. Também são elementos fundamentais do desenvolvimento rural sustentável a diversificação das economias dos territórios, atuação ativa do Estado na formação de arranjos institucionais e promoção da biodiversidade (VEIGA, 2001, p. 107;110).

Perpassando, assim, pelos elementos que compõem o contexto histórico de formação da noção desenvolvimento rural sustentável e tendo em conta suas especificidades e desafios, pode-se perceber a importância desse enfoque para um novo olhar dos espaços rurais.

Dessa construção emerge a necessidade de aprofundar a ligação entre o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar e as políticas públicas, que será feita a partir do próximo capítulo.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

#### **3.1 AGRICULTURA FAMILIAR**

##### **3.1.1 Reflexões sobre as definições teóricas e normativas**

A definição e compreensão das características e do significado do que se denomina de agricultura familiar é uma tarefa complexa e demanda o reconhecimento de sua heterogeneidade social e diversidade econômica.

Não se pode deixar de ter em conta que, no Brasil, em toda a sua extensão e por razões de origem histórica, contexto social e interação com diferentes ecossistemas, existe uma diversidade muito grande de agricultores familiares, que seguem denominações locais e regionais, como sitiante, ribeirinho, colono, posseiro, dentre outros (NIERDELE; SCHNEIDER, 2008, p. 990).

Antes dos anos 1990, praticamente não se fazia referência à agricultura familiar no país, sendo utilizadas mais comumente as expressões pequeno produtor, produtor de subsistência ou produtor de baixa renda; paulatinamente, impulsionada por lutas de movimentos sindicais, estudos e pesquisas, a agricultura familiar vem reafirmando sua legitimidade social, política e acadêmica (NIERDELE; SCHNEIDER, 2008, p. 990-991).

Ademais, muitas das abordagens teóricas sobre o tema perpassam pelas origens históricas do conceito, analisando sua relação com a agricultura camponesa enquanto formas sociais que se organizam sob relações de trabalho e da produção familiares.

Wanderley (2015, p. 26) parte de uma análise crítica da representação que costuma se fazer da agricultura brasileira, associando-a a “grandes propriedades monocultoras, produzindo para os mercados internacionais, sobre a base de um moderno e sofisticado padrão tecnológico”. Segundo ela, essa representação marca, desde suas origens, a história do campesinato no Brasil e nega o reconhecimento de sua contribuição para a sociedade.

O ponto de partida de sua leitura da agricultura familiar é a noção de campesinato como uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, não apenas dos objetivos da atividade produtiva, voltados para as necessidades da família, como também do modo de organização do trabalho, que

pressupõe a cooperação entre os seus membros. Nesse sentido, trata-se de “uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples maneira de produzir, se revela como um modo de vida e uma cultura” (WANDERLEY, 2015, p. 36).

Contudo, retomando a proposta teórica de Lamarche (1993), sustenta que a figura do chamado agricultor familiar moderno não decorre de uma simples reprodução do campesinato tradicional, tampouco significa uma ruptura com a tradição camponesa, mas sim a adaptação às condições modernas de produzir e de viver em sociedade. Há, portanto, que se

[...] considerar a capacidade de resistência e de adaptação dos agricultores aos novos contextos econômicos e sociais [...]. Esteve e está em curso, inegavelmente, um processo de mudanças profundas, que afetam precisamente a forma de produzir e a vida social dos agricultores e, em muitos casos, a própria importância da lógica familiar [...]. Mesmo integrada ao mercado e respondendo às suas exigências, o fato de permanecer familiar não é anódino e tem como consequência o reconhecimento de que a lógica familiar, cuja origem está na tradição camponesa, não é abolida; ao contrário, ela permanece inspirando e orientando [...] as novas decisões que o agricultor deve tomar nos novos contextos a que está submetido. Este agricultor familiar, de uma certa forma, permanece camponês [...], na medida em que a família continua sendo o objetivo principal que define as estratégias de produção e de reprodução e a instância imediata de decisão (WANDERLEY, 2009, p. 189).

Referindo-se à realidade da agricultura familiar brasileira, a autora enfatiza que mantém “muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizada, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças” (WANDERLEY, 2009, p. 181).

Para Abramovay (1992, p. 19; 21), por sua vez, a atual agricultura familiar trata-se de “um fenômeno tão generalizado que não pode ser explicado pela herança histórica camponesa”, sustentado que os agricultores familiares são “altamente integrados ao mercado, capazes de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais”.

Assim, segundo o autor, a agricultura familiar, ao contrário do que pensavam os marxistas clássicos, ao invés de se decompor no processo de desenvolvimento do capitalismo, revela-se, na verdade, uma de suas características mais salientes (ABRAMOVAY, 1992, p. 22).

Destaca, ainda, as vantagens da agricultura familiar em cumprir o papel do abastecimento alimentar nas sociedades desenvolvidas, afirmando que a consolidação e reprodução dessa categoria social necessita da intervenção do Estado, tanto pelo caráter estratégico da segurança alimentar quanto pelo fato de que a produção agrícola depende dos elementos naturais (ABRAMOVAY, 1992, p. 211).

Ressalta que o que distingue a agricultura familiar das formas camponesas é sua inserção em um ambiente marcadamente capitalista, pontuando que, caso esse ambiente seja favorável, a agricultura familiar conseguirá atingir uma série de requisitos, como fornecer alimentos baratos e de boa qualidade para a sociedade, bem como reproduzir-se de forma autônoma. Isso o leva a concluir que, para se saber quais as chances de sobrevivência dos agricultores familiares em sociedades capitalistas, é preciso compreender qual o seu papel e a posição que ocupam no ambiente social e econômico em que estão inseridos (ABRAMOVAY, 1992, p. 247).

Como se pode perceber, tais reflexões desconsideram elementos endógenos no processo de compreensão dessa categoria social, a exemplo dos laços de parentesco. Em trabalho publicado posteriormente, o autor reconhece essa importância, explicitando o caráter familiar de produção ao conceituar a agricultura familiar:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas. (ABRAMOVAY, 2007, p. 3).

A mesma linha de entendimento é seguida por Nierdele e Schneider (2008, p. 992), que colocam trabalho, produção e família como os elos comuns entre as noções de agricultores familiares e camponeses. A organização social e econômica, o trabalho e o processo de produção, além da transmissão patrimonial acontecem por força das relações consanguíneas e de parentesco, as quais, por sua vez, derivam da forma como as famílias gerenciam seus recursos materiais, bem como dos valores culturais e simbólicos que as identificam como tal.

Entretanto, em termos teóricos e conceituais, há distinções, sendo característica marcante da agricultura familiar o vínculo mercantil, com a produção para além do autoconsumo, e as relações sociais e econômicas dele decorrentes na sociedade capitalista em que está inserida:

Embora mantenham semelhanças entre si, como a propriedade de um pequeno lote de terra, o uso predominante do trabalho da família na execução das tarefas produtivas, o acesso à terra mediante a herança, a manutenção dos vínculos sociais assentados em relações de parentesco, entre outras; o traço fundamental que distingue os agricultores familiares dos camponeses assenta-se no caráter dos vínculos mercantis e das relações sociais que estabelecem à medida que se intensifica e se torna mais complexa a sua inserção na divisão social do trabalho. Ou seja, é o maior envolvimento social, econômico e mercantil que torna o agricultor familiar, ao mesmo tempo, mais integrado e mais dependente em relação à sociedade que lhe engloba (NIERDELE; SCHNEIDER, 2008, p. 994).

Nesse sentido, Schneider e Cassol (2017, p. 91) fazem referência à agricultura familiar em um meio termo entre a agricultura camponesa e a capitalista/mercantilizada, correspondendo à família que trabalha em atividades agrícolas sob um pedaço de terra, em geral não muito grande, e nem sempre de sua propriedade legal. “Este regime de trabalho em economia familiar gera uma produção agroalimentar que é utilizada para o auto abastecimento (autoconsumo) mas também (e cada vez mais) para a comercialização”.

A capacidade de adaptação e a transição do camponês para o agricultor familiar, que desenvolve um importante papel na agricultura moderna, têm recebido importantes atualizações, como a que se encontra na obra de Jan Douwe Van der Ploeg.

De acordo com Ploeg (2014, p. 7) existe uma dificuldade de compreensão da agricultura familiar, por se tratar de um “fenômeno complexo e multidimensional”. Trata-se, na verdade, de uma forma de vida, uma vez que vai além dos elementos que costumam ser utilizados para descrevê-la, quais sejam, que a família é proprietária da terra e que o trabalho é realizado pelos seus membros. Além disso, não pode ser definida pelo tamanho do estabelecimento, no sentido de agricultura de pequena escala, mas sim pela forma como as pessoas cultivam e vivem.

A partir dessas premissas, Ploeg identifica dez qualidades da agricultura familiar.

Figura 1 - Dez qualidades para a agricultura familiar propostas por Ploeg (2014)



Fonte: PLOEG (2014, p. 10).

O camponês e o agricultor familiar contemporâneos ocupam posição de destaque na produção de alimentos e na sustentabilidade, dada a sua capacidade de produzir de modo sustentável para atender as suas necessidades e as necessidades da sociedade, desempenhando importante papel no contexto da soberania alimentar em razão de sua independência das grandes corporações do sistema agroalimentar (PLOEG, 2016, p. 149).

Ainda no que diz respeito à contextualização da agricultura familiar, é importante referir que pode existir uma diversidade de atividades econômicas desenvolvidas, que nem sempre são agrícolas. É possível, assim, compreender a pluriatividade como uma prática social decorrente da busca por alternativas para assegurar a reprodução das famílias de agricultores, sem, contudo, perder a essência da agricultura familiar.

De acordo com Schneider (2009, p. 94),

Enquanto fenômeno social e econômico presente na estrutura agrária dos países desenvolvidos e em alguns países emergentes, como no caso do Brasil, podemos definir a pluriatividade como um fenômeno através do qual membros das famílias de agricultores que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural. Nesse sentido, ainda que se possa afirmar que a pluriatividade é decorrente de fatores que lhe são exógenos, como o mercado de trabalho não-agrícola, ela é uma prática que depende das decisões dos indivíduos ou das famílias.

A partir da perspectiva do que denomina de “novo rural brasileiro”, que tem como um de seus elementos caracterizadores a emergência de atividades não-agrícolas no meio rural, Graziano da Silva (2002, p. X) registra que o rural já não pode mais ser associado apenas à produção agrícola e pecuária

[...] Em resumo, deixam de ser trabalhadores agrícolas especializados para se converterem em trabalhadores (empregados ou conta própria) que combinam formas diversas de ocupação (assalariados ou não), em distintos ramos de atividades (agrícolas e não-agrícolas).

Dentre as razões que levaram à expansão de atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro, pode-se citar o processo de descentralização e interiorização de determinados tipos de indústrias, especialmente de bens de consumo não-duráveis, como têxteis, vestuário e calçados, em algumas regiões do Sul do Brasil e, mais recentemente, no Nordeste (SCHNEIDER, 2009, p. 136).

Tendo por referência estudos desenvolvidos em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, Schneider (2009, p. 163) analisa a emergência da figura dos colonos-operários, trabalhadores que, diariamente, fazem deslocamento pendular do meio rural, onde moram, para trabalhar em unidades industriais instaladas em centros urbanos ou povoados rurais mais populosos, além do processo de interiorização de indústrias de calçados nos anos de 1980, que evitou que os colonos tivessem que viajar para trabalhar.

Segundo ele, essa articulação particular da agricultura familiar com o mercado de trabalho de atividades não-agrícolas permitiu que, ao invés da proletarização e abandono do campo e dos estabelecimentos agrícolas, houvesse uma revitalização do espaço rural, por meio “da permanência das famílias nas propriedades, pela formação de famílias jovens e construção de suas novas moradias na propriedade paterna, pela expansão do comércio e das atividades de prestação de serviços, entre outros impactos”. Ainda que seja desenvolvido trabalho fora da propriedade, a maioria

desses trabalhadores continua residindo no meio rural e mantendo a propriedade produtiva, com vistas a assegurar a produção alimentar para a subsistência (SCHNEIDER, 2009, p. 163).

O estudo da pluriatividade a partir da perspectiva da agricultura familiar,

[...] focalizando aspectos como a organização do processo produtivo, as formas de uso e alocação da força de trabalho familiar, o investimento e o destino das rendas e as relações de gênero, representa um esforço para demonstrar que, embora a forma familiar seja afetada e de certo modo condicionada pelo mercado e pela dinâmica capitalista de produção, ela tem revelado capacidade de se adaptar e estabelecer estratégias que vêm garantindo sua reprodução social [...] (SCHNEIDER, 2009, p.32).

Nessa linha, é possível vislumbrar a diversificação das atividades econômicas e não econômicas entre as famílias que habitam o espaço rural como relacionada à capacidade de resistência e de adaptação dos agricultores a novos contextos econômicos e sociais, por meio dos quais surgem novas estratégias de reprodução dessa categoria social.

Por fim, considerando os diversos contextos em que a expressão agricultura familiar pode ser utilizada, ela também recebe definições de outras ordens, como a normativa, que tem importante papel na operacionalização das políticas públicas e na definição de critérios para alocação de recursos.

Em termos normativos, a 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, define formalmente agricultor familiar e empreendedor familiar rural, trazendo requisitos e ampliando o alcance de tais conceitos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 3º da referida lei:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividade no meio rural, atendendo, simultaneamente, os seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Quanto ao módulo fiscal, é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município; a dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. No caso do município de Toledo/PR corresponde a 18 hectares(ha). Fonte: <https://pro-pgt-incra.estaleiro.serpro.gov.br/pgt/indices-basicos>.

O parágrafo 2º amplia o entendimento de agricultor familiar, considerando outras categorias também beneficiárias da lei<sup>19</sup>, ao passo que os parágrafos 3º e 4º fazem referência a critérios e condições para fins de acesso a linhas de crédito<sup>20</sup>.

Portanto, a delimitação legal de agricultor familiar combina como critérios o tamanho da propriedade, a predominância familiar da mão-de-obra e da renda, e a gestão familiar da unidade produtiva, buscando abranger a diversidade de realidades existentes no país.

Contudo, não está imune a críticas, a exemplo de Vieira Filho e Conceição (2010, p. 9), que questionam essa definição legal, por limitar o tamanho da propriedade em quatro módulos fiscais e por indicar que a renda majoritária deveria provir de atividades agropecuárias, já que, em muitos casos, a complementação da renda, por meio de atividades não-agrícolas ou mesmo de programas sociais do governo e aposentaria, é essencial para a manutenção das atividades.

Para regulamentar a Lei nº 11.326/2006, foi instituído o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispôs sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> [...] I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II – aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupam até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores; IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III, IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V – povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previsto no caput do art 3º; VI – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos do caput do art 3º (BRASIL, 2006).

<sup>20</sup> §3º O Conselho Monetário Nacional – CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos.

§4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) (BRASIL, 2006).

<sup>21</sup> Conforme seu artigo 3º: A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos: I – possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II – utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III – auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV – ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. §1º O disposto no inciso I do caput não se aplica à UFPA e ao empreendimento familiar rural compostos por extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos e demais comunidades tradicionais.

§2º Na hipótese de pescadores artesanais, de aquicultores, de maricultores e de extrativistas que desenvolvam tais atividades não combinadas com produção agropecuária, para fins do cumprimento do inciso I do caput, a área do estabelecimento será considerada igual a zero.

No mesmo ano, visando normatizar a identificação dos agricultores familiares para acesso às políticas públicas, especialmente os beneficiários do PRONAF - que será abordado na sequência -, por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), foi editada a Portaria Sead nº 234, de 4 de abril de 2017, prevendo, dentre outros aspectos, as exigências para sua emissão<sup>22</sup>.

Posteriormente, buscando disciplinar as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício de controle social da DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), foi editada a Portaria SAF/Sead nº 001, de 13 de abril de 2017<sup>23,24</sup>.

---

§3º Ato da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário disporá sobre a composição da renda familiar para fins do disposto no inciso III do caput (BRASIL, 2017)

<sup>22</sup> Art. 5º As Unidades Familiares de Produção Rural serão identificadas por uma única DAP principal.

§1º A identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural deve observar os seguintes critérios: I – área do estabelecimento; II – quantitativo da força de trabalho familiar e da contratada; III – renda de origem no estabelecimento e fora dele; e, IV – local de residência.

§2º Cabe à SAF/Sead regulamentar os parâmetros de aferição dos critérios do §1º deste artigo, a forma de apuração e a operacionalização do atendimento de cada um dos critérios de identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural e estabelecer os casos exceções da sua incidência.

§3º No caso de imóvel em condomínio, para cada condômino será emitida uma DAP principal, devendo a fração ideal ser registrada como a área do estabelecimento do condômino (BRASIL, 2017).

<sup>23</sup> Consoante seu artigo 2º, considera-se: [...] I – Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) – o conjunto composto pela família e eventuais agregados, abrangido também o caso de indivíduo sem família, tidos em sua coletividade como agricultores e agricultoras familiares e que explorem uma combinação de fatores de produção com a finalidade de atender à própria subsistência e/ou a demanda da sociedade por alimentos e outros bens e serviços, e, ainda: a) morem na mesma residência; b) explorem o mesmo estabelecimento, sob gestão estritamente da família; c) cuja renda proveniente da exploração do estabelecimento seja igual ou superior àquela auferida fora do estabelecimento; e d) cuja renda bruta familiar anual não ultrapasse o valor de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) (BRASIL, 2017).

<sup>24</sup> O artigo 3º, por sua vez, complementa: São identificados também pela DAP, para as finalidades estabelecidas nesta Portaria, os seguintes públicos: I – pescadores que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; II – silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; III – aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou, quando a exploração se efetivar em tanque-rede, ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água; IV – extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; V – integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos; VI – indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas, de beneficiamento e comercialização de seus produtos; e VII – assentados(as) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários(as) do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (BRASIL, 2017).

A Portaria SAF/Sead nº 001 também prevê: área não superior a quatro módulos fiscais (artigo 6º), predominância da força de trabalho familiar nas tarefas do estabelecimento (artigo 7º), local de residência (artigo 8º) e os limites mínimos e máximos da renda familiar (artigo 9º) para a emissão da DAP.

Já os critérios para ser beneficiário do Pronaf são estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) por meio do Manual de Crédito Rural (MCR) (CMAP, 2020, p. 15).

Feito esse apanhado de definições teóricas e normativas, na sequência, apresenta-se um panorama da agricultura familiar brasileira.

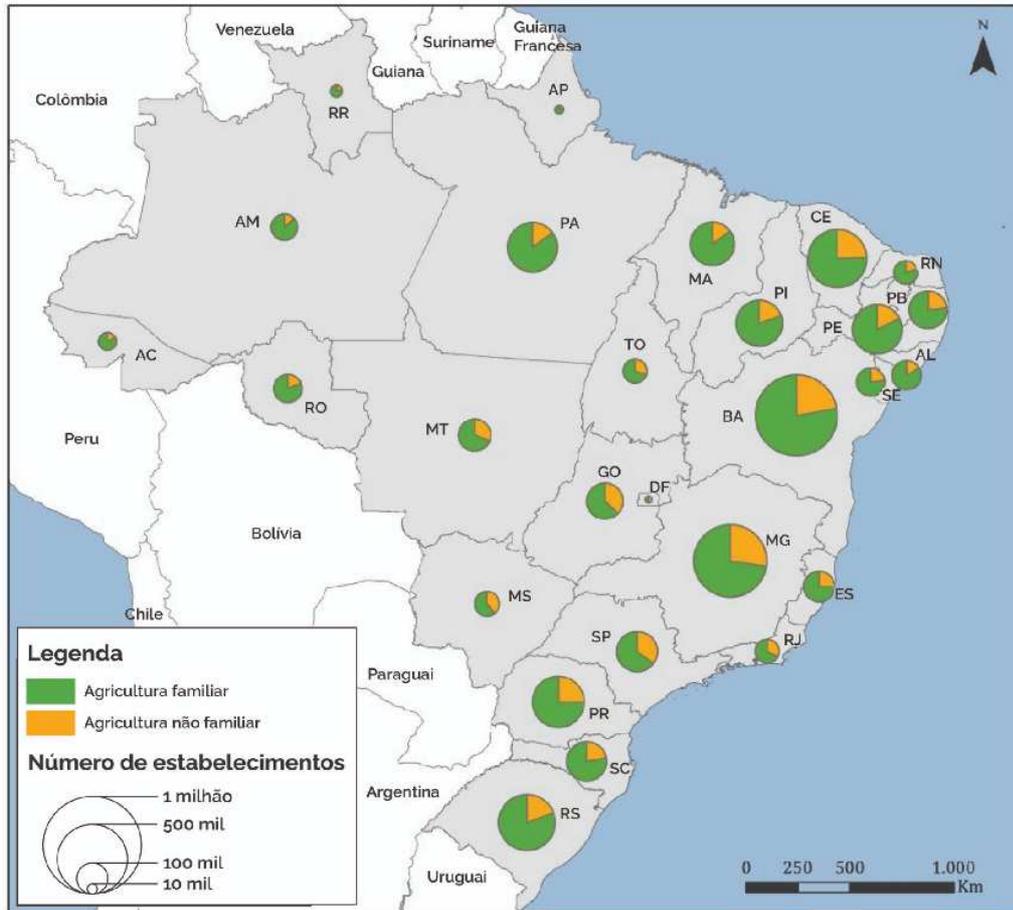
### **3.1.2 Perfil da agricultura familiar no Brasil**

Os dados do censo agropecuário de 2017 permitem apontar o perfil da agricultura familiar no Brasil, como ponto de referência para análise.

Conforme o levantamento feito pelo IBGE em mais de 5 milhões de propriedades rurais de todo o Brasil, a agricultura familiar reúne o maior número de unidades produtivas no país e contribui com parcela significativa de empregos associados às atividades agropecuárias, artesanais e agroindustriais a ele vinculadas.

Primeiramente, é possível perceber que a estrutura agrária brasileira continua concentrada. O censo agropecuário de 2017 aponta que, do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros (5.073.324), 77% foram classificados como da agricultura familiar (3.897.408). No entanto, a área ocupada é de 80,89 milhões de hectares, ou seja, representa apenas 23% da área total dedicada a atividades agropecuárias no país (IBGE, 2019, p. 97).

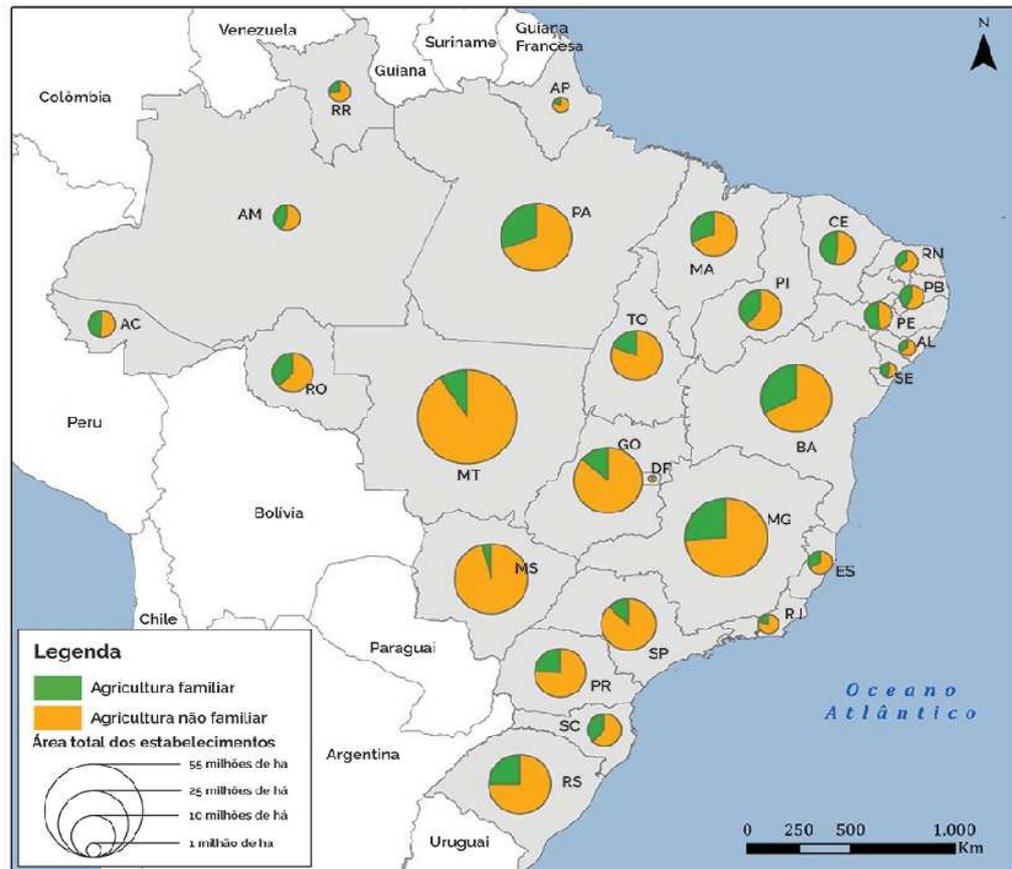
Figura 2 – Número de estabelecimentos agrícolas familiares e não familiares, por Estado (2017)



Fonte: IBGE, 2017 (censo agropecuário). Elaboração: OLIVEIRA; BÜHLER, 2022.

A figura 2 mostra que a agricultura familiar está presente em todos os estados brasileiros, sendo que as maiores concentrações de estabelecimentos dessa natureza estão nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

Figura 3 – Superfície ocupada pela agricultura familiar e não familiar, por Estado (2017)



Fonte: IBGE, 2017 (censo agropecuário). Elaboração: OLIVEIRA; BÜHLER, 2022.

A figura 3 mostra que, à exceção de Pernambuco, a agricultura familiar ocupa sempre área menor que a da agricultura não familiar, confirmado que, apesar de mais numerosa em termos de estabelecimentos, a agricultura familiar abrange apenas 23% da área total das terras agrícolas no país.

Ademais, de acordo com os dados, em 2017, a agricultura familiar ocupava 10,1 milhões de pessoas, sendo 66,3% dos trabalhadores em atividades agropecuárias (IBGE, 2020, p. 294).

Em relação ao uso da terra, dos 81 milhões de hectares da agricultura familiar, quase metade eram destinados a pastagens (48%); a área com matas, florestas ou sistemas agroflorestais ocupava 31%, e as lavouras 15,5% (IBGE, 2019, p. 97).

No tocante à condição do produtor em relação às terras, dos 3,9 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, 81% dos produtores eram proprietários

das terras. Outros 219 mil produtores declararam acessar as terras na condição de “assentado sem titulação definitiva”, ao passo que, outros 466 mil produtores tinham acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatário (111 mil), parceiro (88 mil) comodatário (183 mil) ou ocupante (83 mil). Ainda dentre os estabelecimentos classificados como familiares, constam 5.494 de produtores sem área (IBGE, 2019, p. 98).

Quanto à idade, foi registrada maior concentração em faixas etárias superiores aos 55 anos, padrão diferente da agricultura não familiar, em que se observou maior presença de produtores nas faixas de até 55 anos. O levantamento inédito sobre a cor ou raça dos produtores mostrou: 45,8%, declarados de cor ou raça parda; 43,4%, branca e, 8,9%, preta. (IBGE, 2020, p. 294).

Em 2017, o valor total da produção (VP) de estabelecimentos de agricultura familiar no país foi de R\$ 106,5 bilhões, o que corresponde a quase um quarto do total da produção, com bastante variação entre os Estados (IBGE, 2019, p. 100). Tais dados reforçam a importância da agricultura familiar para a política de segurança alimentar no país, uma vez que, apesar de ocupar o menor número de áreas produtivas, tem participação significativa na produção dos alimentos destinados eminentemente ao mercado interno.

Com relação à produção, o milho tem um grande destaque na Região Sul; a mandioca se destaca nas Regiões Norte, Nordeste e Sul; o feijão apresenta maior produção nas Regiões Nordeste e Sul; e o arroz, nas Regiões Sul e Nordeste. A produção de trigo mostrou os maiores volumes nas Regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, já o café teve a maior produção nas Regiões Sudeste e Sul. Os maiores quantitativos de aves e suínos foram registrados na Região Sul. A produção de leite também apresentou os maiores quantitativos na Região Sul, com a Região Sudeste com números muito próximos. No que diz respeito aos bovinos, Norte, Nordeste e Sudeste foram as Regiões com as maiores quantidades (IBGE, 2020, p. 309).

O censo agropecuário 2017 mostrou, ainda, que 1,1% dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar desenvolviam práticas de agricultura ou pecuária orgânica no país, sendo o número de estabelecimentos que praticavam agricultura orgânica pouco mais que o dobro daqueles com prática da pecuária orgânica (28.490

e 12.626, respectivamente). As Regiões que mais se destacaram nas práticas foram, em ordem de grandeza: Sudeste, Nordeste e Sul (IBGE, 2020, p. 311)<sup>25</sup>.

Esse breve panorama permite visualizar, em números, a relevância e as especificidades desse setor agropecuário e sua vinculação à unidade familiar.

### **3.1.3 O papel da agricultura familiar e sua importância estratégica à luz dos objetivos globais<sup>26</sup>**

Em 20 de dezembro de 2017, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028. Seu lançamento oficial aconteceu em 29 de maio de 2019, em Roma, na Conferência realizada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), e representa um dos marcos do reconhecimento da importância estratégica da agricultura familiar para a inclusão produtiva e para a segurança alimentar em todo o mundo, alinhada aos ODS e à Agenda 2030 (ONU, 2019).

A Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar foi fruto das conquistas do “Ano Internacional da Agricultura Familiar” - AIAF 2014, que teve por objetivo “reposicionar o setor no centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais nas agendas nacionais, identificando lacunas e oportunidades para promover uma

---

<sup>25</sup> Acerca da questão, recomenda-se a leitura da obra *O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017: um panorama e sinais de mudança*, de Alexandre Valadares. O autor traça um panorama das mudanças relativas aos usos da terra, nos estabelecimentos de agricultura familiar, entre os Censos de 2006 e 2017, com destaque para a redução do número total de estabelecimentos familiares no período, ainda que mantido o total agregado da área. Dentre os aspectos levantados, sobressai a queda de praticamente metade da área colhida em lavoura temporária em estabelecimentos familiares, demonstrando perda da participação da agricultura familiar na produção de itens alimentares importantes, como feijão, arroz, milho e mandioca. Isso o leva à conclusão de um cenário preocupante em relação à produção de alimentos no país, associado a duas questões: “a comoditização de produtos alimentícios, cuja produção passa a concentrar-se mais fortemente no setor patronal, obedecendo antes à dinâmica do mercado externo que às necessidades do mercado interno – sobretudo num quadro de desmantelamento de políticas de compras públicas e de estocagem de alimentos –, e o enfraquecimento da agricultura familiar de pequeno porte e de lavoura, que não apenas tem na produção de alimentos sua vocação, como, além disso, tem uma função socioeconômica importante na fixação das famílias no campo e na conformação da economia dos pequenos municípios, sobretudo no Sul e no Nordeste” (VALADARES, 2022, p. 177).

<sup>26</sup> Este tópico também contém trechos do já mencionado artigo “A década das Nações Unidas para a agricultura familiar (2019-2028) em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (GRANDO *et al.*, 2020).

mudança rumo a um desenvolvimento mais equitativo e equilibrado”. O AIAF 2014 foi importante para o reconhecimento global da agricultura familiar e produziu mudanças nas ações de organismos internacionais, bem como nas políticas públicas de diversos países (FAO, 2014).

Para a presidente da Assembleia Geral da ONU à época, Maria Fernanda Espinosa, a Década da Agricultura Familiar das Nações Unidas é uma oportunidade para: a) aumentar a conscientização pública sobre o papel que os agricultores familiares desempenham em nossa sociedade e em nossas economias; b) capturar e compartilhar seus conhecimentos e promover maior cooperação entre agricultores familiares de diferentes comunidades e países; c) que governos adotem políticas de apoio à agricultura familiar sustentável e diversificada e avancem em direção a um novo paradigma para sistemas alimentares e desenvolvimento rural, voltados não “apenas à produção, mas às questões socioeconômicas e à sustentabilidade ambiental em conjunto” e d) fortalecer as organizações de agricultura familiar, além de proteger e promover seus direitos, citando como exemplo a “Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham nas Áreas Rurais”, de 2018, devendo-se utilizar esta Década para progredir na sua implementação (ONU, 2019).

Em um momento de preocupação com a fome e com a segurança alimentar, esse tema tem especial relevância; entretanto, aparece envolto em um paradoxo: a agricultura familiar é responsável por cerca de 50% a 80% do comércio *in natura* de alimentos, com uma rede de 500 milhões de propriedades ao redor do planeta, ao mesmo tempo, a maioria das pessoas que passam fome no mundo (aproximadamente 70%) vive em áreas rurais pobres de países em desenvolvimento e corresponde, em grande parte, a agricultores familiares de subsistência, como camponeses, pastores, pescadores de pequena escala, silvicultores e extrativistas (SILVA, 2019).

Assim, a agricultura familiar produz alimentos, renda, além de ser mais consentânea com práticas que preservam o meio ambiente e a biodiversidade, contudo, tem-se, ainda, um alto índice de pobreza na área rural, razão pela qual há que se fortalecer os programas sociais e de desenvolvimento do campo, não sendo possível vislumbrar que quem alimenta a sociedade seja privado das condições mínimas necessárias para o acesso a uma vida digna.

Durante a Conferência foi aprovado um Plano de Ação Global da Década, elaborado a partir de um longo processo de consulta pública, disponível na plataforma eletrônica da FAO<sup>27</sup>. O Plano está alinhado às metas dos ODS e possui 7 pilares:

1. Criação de ambiente político favorável para fortalecer a agricultura familiar;
2. Apoiar a Juventude a garantir a Sucessão Rural da AF;
3. Promover a equidade de gênero e o papel de liderança das mulheres da AF;
4. Fortalecer as organizações da AF;
5. Melhorar a inclusão socioeconômica e o bem-estar da AF;
6. Promover a sustentabilidade da AF para lograr sistemas alimentares resilientes às mudanças climáticas; e
7. Fortalecer a multidimensionalidade da AF para lograr inovações sociais que contribuam ao desenvolvimento territorial, salvaguarda da biodiversidade, meio ambiente e cultura (ONU, 2019).

Dentre os objetivos da Década, o principal é promover a elaboração e implementação de marcos normativos e políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Disso decorre a importância de que cada país elabore seu Plano Nacional, uma vez que servirão de referencial para que a FAO e o FIDA tenham melhor conhecimento das necessidades e realidade de cada país (SILVA, 2019).

As ações a serem desenvolvidas decorrem de decisões tomadas por seu Comitê Diretor Internacional, que é formado pelas agências indicadas pela ONU para articularem e estimularem a campanha da Década – FAO, FIDA e PAM (Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas); pelas três maiores redes mundiais de agricultura familiar – La Via Campesina (LVC), Fórum Rural Mundial (WRF) e Organização Mundial de Agricultores (WFO); pelas principais redes regionais de organizações da agricultura familiar, dentre elas a Confederação das Entidades dos Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), a Associação de Agricultores Asiáticos para o Desenvolvimento Rural Sustentável (AFA) e a Rede de Organizações de Agricultores e Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA), além de dois governos por continente (FAO, 2018).

No que diz respeito à conquista de objetivos globais, Berdegue (2019) adverte que os países passam, atualmente, por três poderosas ondas de mudança, com profundos efeitos nas sociedades rurais: as mudanças climáticas, novas demandas

---

<sup>27</sup> Para melhor compreensão desse processo, é possível consultar o seguinte endereço eletrônico: <https://landportal.org/pt/news/2019/01/consulta-para-desenvolver-o-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-global-da-d%C3%A9cada-da-agricultura-familiar-das>.

em relação aos alimentos (especialmente em função da preocupação com o crescimento populacional e a necessidade de uma alimentação saudável) e as rápidas transformações tecnológicas.

Considerando esse cenário, reafirma-se a importância da implementação e do fortalecimento de políticas públicas que buscam incentivar o consumo de alimentos provenientes da agricultura familiar, na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, demandando-se a atuação em três frentes:

[...] 1- construir a resiliência das comunidades rurais em áreas de conflito; 2- promover a adaptação dos agricultores familiares aos impactos das mudanças do clima; e 3- mitigar os impactos da desaceleração econômica por meio de redes de segurança social e políticas públicas, como os programas de alimentação escolar baseados em compras locais de alimentos da agricultura familiar (SILVA, 2019).

No caso do PAA, em particular, conforme será detalhado neste trabalho, representa a abertura de mercado e aumento de renda aos agricultores familiares, além do acesso a alimentos saudáveis e de boa qualidade, especialmente a populações em situação de insegurança alimentar.

Reconhecido o papel e a importância estratégica da agricultura familiar nesse contexto, a partir do próximo tópico serão analisadas as políticas públicas voltadas a esse segmento social.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A legitimação e o fortalecimento da agricultura familiar acabaram desencadeando ações institucionais e políticas públicas, principalmente a partir da década de 1990. Até então, não havia uma política agrária voltada para a agricultura familiar, estando esta categoria social, tradicionalmente, às margens das ações estatais e, não raro, até mesmo fragilizada em função das opções de desenvolvimento adotadas no Brasil.

Catia Grisa e Sergio Schneider (2015) realizaram uma sistematização da trajetória de reconhecimento da agricultura familiar em três gerações de políticas públicas, a qual será utilizada como base no estudo do tema. Essa delimitação leva em conta momentos-chave de construção dos referenciais, não havendo

necessariamente uma linearidade ou sucessão entre gerações, até porque as relações que se travam entre as políticas públicas são dinâmicas, envolvem conjunturas econômicas e coalisões políticas, com constantes ajustes e/ou alterações (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 128).

A primeira geração diz respeito à emergência das políticas para a agricultura familiar e a conformação de um referencial de política pública agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (política de assentamentos de reforma agrária) (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 128).

A partir da década de 1950, a economia brasileira foi marcada pela ideia da industrialização como instrumento para acabar com sua defasagem em relação às economias capitalistas industrializadas. Contudo, nos anos de 1960, este modelo de industrialização entrou em crise devido a problemas de abastecimento alimentar interno, aumento da inflação e dificuldades com importação e exportação, desencadeando, na década de 1970, a chamada modernização conservadora da agricultura brasileira. O conjunto de políticas dessa modernização agrícola contou com instrumentos como crédito rural subsidiado, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, etc., que acabaram beneficiando os médios e grandes agricultores, produtores de produtos direcionados à exportação ou de interesses de grupos agroindustriais (DELGADO, 2010, p. 32-36).

Durante o período da ditadura militar, não houve espaço para a discussão e construção de políticas para a agricultura familiar. Ao longo dos anos, o cenário começa a ser alterado e ganha forma com a redemocratização a partir de meados dos anos de 1980. A partir de então altera-se a relação entre os representantes da agricultura familiar e o Estado, abrindo espaço para que aqueles pudessem propor e discutir a construção de políticas públicas, a exemplo da Lei Agrícola (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 129-130).

Começam a ocorrer mobilizações sociais por parte de movimentos vinculados à agricultura familiar, culminando na criação da primeira política agrícola nacional direcionada especificadamente para agricultores familiares - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995 (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 131).

Criado inicialmente como uma linha de crédito rural, em 1996, por meio do Decreto nº 1.946, o PRONAF adquiriu *status* de programa governamental. Este programa

[...] nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de 1980 e encontravam sérias dificuldades de se manter na atividade. A partir do surgimento do PRONAF, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbram o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas (juros menores, apoio institucional, etc.) (SCHNEIDER, 2009, p. 30).

De acordo com as disposições gerais do Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR), o PRONAF destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Neste mesmo documento, estão disciplinados os beneficiários, as finalidades, modalidades de crédito, taxas de juros e prazos aplicáveis ao referido Programa, etc (CMAP, 2020, p. 15).

Inicialmente, o então Ministério da Agricultura e do Abastecimento ficou responsável por coordenar o PRONAF, que é considerado um programa em permanente construção e aperfeiçoamento, tendo passado por diversas modificações desde sua criação, constituindo-se na principal política para a agricultura familiar em número de beneficiários, alcance nacional e recursos aplicados (CMAP, 2020, p. 15; GRISA, SCHNEIDER, 2015, p. 132).

No contexto dessa primeira geração de políticas públicas, ocorre uma série de alterações normativas e de estrutura de governo, que também têm repercussões em relação ao PRONAF, com destaque para a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, com uma Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), para contribuir com o desenvolvimento rural no âmbito da agricultura familiar (CMAP, 2020, p. 16).

A criação desse ministério teve um papel importante em termos seletividade no tratamento de políticas e programas voltados a um público historicamente excluído das estratégias de desenvolvimento do país. Para Sabourin (2007, p. 718), consolidou-se uma representação dualista que já era forte no governo e na sociedade de uma agricultura com ritmos diferentes: de um lado a agricultura capitalista empresarial e, do outro, a pequena produção de subsistência, camponesa. Na sua visão,

O Brasil institucionalizou desde 1998 uma abordagem dualista do seu setor agrícola separando o apoio à agricultura familiar com a criação do Ministério

do Desenvolvimento Agrário (MDA), do apoio à agricultura patronal, mantido mediante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). [...] Essa visão foi fortalecida pela oposição cada vez mais radical, institucionalizada no seio do Estado e mantida pela mídia, entre uma agricultura capitalista competitiva e provedora de divisas (qualificada de agronegócio por referência ao *agribusiness* americano) e uma agricultura familiar associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte (SABOURIN, 2007, p. 718)<sup>28</sup>.

As políticas relacionadas à agricultura familiar permaneceram na estrutura desse ministério, por mais de 15 anos, ou seja, no período de janeiro de 2000 a maio de 2016, quando o órgão foi extinto e suas competências transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Posteriormente, com a edição do Decreto nº 8.780/2016, as competências do MDA que estavam com o MDS, foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República (CMAP, 2020, p. 16).

Com a publicação do Decreto nº 9.672/2019, as competências da SEAD foram transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem como uma de suas atribuições “políticas e fomento da agricultura familiar”, as quais são exercidas pela a Secretaria de Política Agrícola (SPA), atual gestora do PRONAF (CMAP, 2020, p. 16).

A partir do PRONAF se constrói um conjunto de medidas em prol da agricultura familiar, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), além do incremento da política de assentamentos de reforma agrária (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 132).

O período em que emergem as políticas de primeira geração - meados da década de 1990, contudo, é marcado pela referência global do neoliberalismo, com a liberação dos mercados e o afastamento estatal da economia, o que leva ao surgimento de um movimento buscando reparar os reflexos negativos e as falhas geradas pelos mercados. Tais acontecimentos tiveram influência do referencial global neodesenvolvimentista, também chamado novo desenvolvimentismo ou social desenvolvimentismo, representado pela tendência dos Estados em reassumir o seu

---

<sup>28</sup> Tal entendimento pode ser confirmado, dentre outros fatores, pelos recursos destinados a cada um dos públicos. Do total de R\$116 bilhões previstos no Plano Agrícola e Pecuário (PAP) 2010/2011 para o setor, 86% foram destinados à agricultura empresarial e 14% à agricultura familiar (BACEN, 2010, p. 30).

papel na macroeconomia, nas ações de crescimento econômico e na formulação de políticas públicas de fomento à competitividade, indústria, crédito e consumo de massa - também com repercussão nas políticas para a agricultura familiar (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 75; GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 134).

Assim, a segunda geração de políticas para a agricultura familiar é marcada por ações sociais e assistenciais (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 134).

Entre o final da década de 1990 até meados dos anos 2000, há um conjunto de programas e ações públicas pautados nesse referencial, que também chegam até a agricultura familiar, como o Programa Comunidade Solidária, iniciado no Governo Fernando Henrique Cardoso, que se consolida no Governo Lula, por meio do Programa Fome Zero, além do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, depois integrados ao Programa Bolsa Família (em 2003) (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 135). Dada à sua importância para efeitos deste estudo, o Programa Fome Zero será analisado em um tópico específico na sequência.

Nessa segunda geração também se destaca a criação de novas linhas de crédito para o PRONAF, bem como o Programa Garantia Safra (2002), voltado ao segmento mais vulnerável da categoria social dos agricultores familiares e o Programa de Habitação Rural – PNHR (2003), com subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares; esse programa migrou para o Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009 (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 135-136).

As políticas públicas também passaram a apresentar um enfoque mais territorial, com a priorização de ações em municípios que apresentavam menores índices de desenvolvimento. Em 2003, iniciou-se o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - Pronat, ganhando novo impulso em 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania - PTC (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 136; SABOURIN, 2015, p. 127).

Com o passar dos anos, as reivindicações de políticas públicas se deslocam para a garantia de reprodução social e manutenção das famílias no campo, de modo que esses grupos tivessem minimamente condições de alterar sua realidade social e econômica e passassem a interagir nos mercados agrícolas e de trabalho, ainda que se reconheça que, para as áreas rurais mais pobres, as ações de cunho socioassistencial têm repercussão decisiva para o desenvolvimento rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 137).

Chega-se, assim, à terceira geração de políticas para a agricultura familiar, pautada na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 137).

Destaca-se, nesse período, o reestabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) que apresentaram papel fundamental na construção do Programa Fome Zero (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 138).

Esse contexto é marcado pela criação de programas com foco nos mercados institucionais, segurança alimentar e nutricional e produção sustentável, com relevo para o surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003. O Programa representou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida com a edição da Lei nº 11.947/2009, que alterou a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e determinou que, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos federais para a alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 139).

Em âmbito dessa terceira geração, também faz-se referência ao Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), de 2004, visando estimular a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar, além de uma série de iniciativas direcionadas à agregação de valor, como o apoio às agroindústrias (promoção, infraestruturas, crédito, etc.), os aprimoramentos nos instrumentos de fiscalização da sanidade agropecuária (Sistema de Inspeção Municipal, Estadual, Federal e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), a criação de selos de diferenciação (Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar, Selo Quilombos do Brasil, Indicações Geográficas) e a ampliação dos mecanismos de certificação, com destaque para a certificação orgânica (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 140).

Assim,

Em seu conjunto, esta terceira geração de políticas públicas contou com a participação proeminente de atores vinculados ao debate da segurança alimentar e nutricional (Consea), assim como organizações agroecológicas, entidades da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar. A participação destes “novos” atores e ideias nas arenas públicas provocou certo redirecionamento das políticas para a construção de mercados vinculados à

segurança alimentar e à sustentabilidade, sem deixar de ser igualmente importante a atuação destes atores para a afirmação política da categoria social e edificação das demais políticas públicas citadas (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 140).

Tais ações permitiram o reconhecimento dos agricultores familiares como atores políticos e como sujeitos e beneficiários diretos de políticas públicas, reforçando a importância da agricultura familiar na produção de alimentos para o país, bem como na geração de emprego, distribuição de renda e segurança alimentar.

Feitas essas considerações, passa-se, na sequência à apresentação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA de forma mais detalhada.

### **3.2.1 O Programa de aquisição de alimentos - PAA - e a segurança alimentar**

#### **3.2.1.1 Antecedentes: o problema da fome**

A fome é historicamente uma realidade mundial, o que levou a um intenso debate acerca do combate a esse problema, fomentando a sua discussão conceitual e servindo como base para criar critérios de definição de políticas públicas.

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” foi definida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2002, por intermédio de seu Relator Especial para o direito à alimentação - Jean Ziegler, da seguinte forma:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ONU, 2002).

O referencial conceitual do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem origem no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O artigo 11 do pacto reconheceu o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo uma alimentação adequada, e citou o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida da fome. O texto previu ainda que os Estados deveriam

adotar ações de garantia da segurança alimentar nos processos de produção e distribuição de alimentos (ONU, 2002).

O PIDESC foi adotado pela Assembleia Geral da ONU, em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDSP), com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1945, tendo sido ratificado pelo Brasil em 1992 (FIAN, 2016).

O Comentário Geral nº 122, documento elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) para orientar os países, explicita que “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (FIAN, 2016).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, por sua vez, teve como marco a realização da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), na cidade de Roma, em 1996. Na ocasião foi elaborada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e seu respectivo Plano de Ação, o qual, em seu primeiro tópico, registra que

[...] Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferenciais alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (FAO, 1996).

O tema da fome entra, assim, na agenda das preocupações mundiais, sendo consagrado todo um arcabouço axiológico e jurídico com vistas à garantia do direito de todas as pessoas de se alimentarem de maneira adequada e digna.

Em âmbito nacional, cabe ressaltar a importância da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que foi fundada pelo sociólogo Hebert de Souza (o Betinho), em 1993, no auge do movimento pela ética na política. Ela representou uma extensa rede de mobilização, por meio da qual “o conceito de direito humano à alimentação passou a ser discutido com profundidade, abordando o combate à exclusão social no contexto da promoção da cidadania e dos direitos humanos” (ROCHA; BURITY, 2021).

Ao assumir a presidência da República, Itamar Franco definiu um novo rumo para a questão alimentar no país, lançando o Plano de Combate à Fome e à Miséria, comprometendo-se a criar um conselho que pensasse o tema, em atendimento às

demandas da sociedade. Surge, então, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com o objetivo de articular o governo e a sociedade civil em prol de políticas públicas visando a garantia da segurança alimentar e nutricional; por meio desse órgão federal, em 1994, acontece a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ROCHA; BURITY, 2021).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e a Ação da Cidadania tomou a terra como centro de suas atenções, levando adiante mobilizações que contaram com grande apoio da opinião pública e culminaram na elaboração da “Carta da Terra”, em 1995. O texto, assinado por Betinho, incentivava os cidadãos e a sociedade civil organizada a participar da luta pela democratização da terra (AÇÃO DA CIDADANIA, 2021).

Tais mobilizações impulsionavam as políticas públicas, com destaque para dois programas: o Programa Comunidade Solidária e o Bolsa Escola. Ambos se destinavam à superação da fome e da pobreza, sendo o primeiro criado em 1995 e voltado ao combate da extrema pobreza, e o segundo, implementado em 2001, consistiu em um programa de transferência de renda condicionado à frequência escolar (ROCHA; BURITY, 2021).

Ainda nesse contexto, cabe destacar que, em 1999, foi publicada a primeira Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). O documento, voltado à concretização do direito humano à alimentação adequada no país, “aborda os determinantes sociais do acesso à alimentação de qualidade e a necessidade de políticas intersetoriais para garantia deste direito a toda a população” (ROCHA; BURITY, 2021).

A partir do Governo Lula, em 2003, inicia-se a construção de um referencial para legitimar uma atuação mais específica em relação à segurança alimentar e nutricional e o combate à extrema pobreza no país, como a recriação do CONSEA. Ademais, o Bolsa Escola foi incorporado a outros três programas de transferência de renda do governo federal: Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, surgindo o Programa Bolsa Família, e o Programa Comunidade Solidária foi substituído pelo Programa Fome Zero (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010, p. 50).

Especificamente, o Programa Fome Zero foi criado em 2003 para promover segurança alimentar e nutricional visando combater as causas estruturais da pobreza, englobando diversos ministérios, as três esferas de poder (federal, estadual e

municipal) e a sociedade civil, por meio de ações integradas e estruturadas pela SAN (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010, p. 50).

O Programa partiu de um diagnóstico

[...] de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Basicamente, o Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos (TAKAGI, 2010, p. 54).

O Fome Zero organizou-se a partir de quatro eixos: acesso à alimentação; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social. Seu impacto decorreu justamente do encadeamento com outros programas e ações, por isso que

O Fome Zero é também o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o seu complementar, o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). É o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a criação dos Restaurantes Populares e as cozinhas comunitárias. Engloba, também, a construção de cisternas de captação de água da chuva nas regiões do semiárido. Do Fome Zero faz parte, ainda, a iniciativa de estabelecer as bases para uma legislação específica para o setor que preserve e permita ampliar as conquistas. Essa é a importância da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) [...] e que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (MDS, 2010, p. 11).

Conforme ainda será detalhado neste trabalho, o PAA está inserido, principalmente, no segundo eixo.

Com efeito, a abrangência do Programa Fome Zero foi se ampliando, agregando-se outros programas a ele, como o Programa Cupom de Alimentação - PCA. A proposta desse programa - que depois se transformou em Cartão Alimentação - era ampliar o consumo de alimentos e, conseqüentemente, o aumento da produção para atender a essa demanda, promovendo a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos. "As políticas existentes, quais sejam, de distribuição de cestas básicas e de renda mínima, eram limitadas numérica e monetariamente, e não geravam este efeito de ativação das economias locais" (TAKAGI, 2010, p. 56).

O Programa também seria complementar a outros programas de transferência de renda e suas condicionantes, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação (TAKAGI, 2010, p. 57), os quais, conforme já mencionado, posteriormente foram unificados, com o surgimento do Programa Bolsa Família, que foi um dos principais programas de redistribuição de renda no país durante muitos anos, até ser substituído pelo Programa Auxílio Brasil, no final de 2021.

Assim, as ações institucionais de combate à fome passaram, paulatinamente, de programa à estratégia de governo; referidas ações

[...] se estruturaram primeiramente como um programa – o Programa Fome Zero, sob coordenação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Em seguida, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Grupo de Trabalho Fome Zero, integrando iniciativas de 16 ministérios. Progressivamente configurou-se a estratégia Fome Zero, ganhando mais foco e, ao mesmo tempo, ampliando seu escopo de atuação. Acompanhar a trajetória do Fome Zero, de programa a estratégia [...] é acompanhar o amadurecimento das políticas sociais do Brasil. Com o Fome Zero, impôs-se uma ampla estratégia de formulação, mobilização e de integração de iniciativas que se voltaram tanto à produção, ao abastecimento e ao acesso aos alimentos, como à educação alimentar e nutricional. É uma estratégia que dialoga com as políticas finalísticas e com as políticas estratégicas do Governo. E dialoga com o setor privado que participa do circuito do acesso, da produção e da comercialização dos alimentos (MDS, 2010, p. 13).

Com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN - e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, foi instituído o marco legal da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

A lei em questão define segurança alimentar e nutricional, em seu artigo 3º<sup>29</sup>, ao passo que o artigo 4º trata da abrangência dessa noção, com destaque para a valorização da produção por meio da agricultura tradicional e familiar<sup>30</sup>, que se reflete diretamente como o principal enfoque do PAA.

---

<sup>29</sup> “Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006).

<sup>30</sup> Nesse sentido, pode-se verificar a redação de seu artigo 4º, inciso I: “A segurança alimentar e nutricional abrange: I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda” (BRASIL, 2006).

É nesse contexto que se inscrevem as políticas públicas engendradas no combate à fome e à insegurança alimentar pelo governo federal, a partir de 2003, com destaque para o PAA.

### **3.2.1.2 Aspectos legislativos e institucionais**

Consoante se pode introduzir no tópico anterior, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no âmbito da estratégia do Programa Fome Zero, foi um passo importante na luta contra a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional.

Para além disso, o PAA agregou a dimensão de valorização da agricultura familiar, a partir de instrumentos de inclusão social e de facilitação da comercialização de alimentos provenientes de agricultores familiares e suas organizações.

O marco jurídico foi a Lei Federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003 que, em seu artigo 19, institui o PAA, com a finalidade de “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas ao acesso à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (BRASIL, 2003).

A lei que instituiu o PAA possibilitou maior presença do Estado no tocante ao incentivo aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, bem como trouxe segurança ao planejar suas atividades na perspectiva de maior previsibilidade, pois o programa ofertou-lhes a segurança de que seus produtos podem ser comercializados, gerando renda e minimizando possíveis desperdícios (CONAB, 2017).

O PAA surgiu da articulação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, além de outros técnicos e organismos do governo federal e da sociedade (MDS, 2014, p. 16).

O programa criou “um efeito duplo, uma relação ganha-ganha, combatendo a fome e a insegurança alimentar e nutricional e incentivando a produção de alimentos saudáveis” (MDS, 2018, p. 22).

A singularidade do PAA, enquanto política pública, foi justamente essa dupla dimensão de política agrícola e política de segurança alimentar. O programa

[...] inovou quando definiu como seus objetivos centrais fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada: com o mesmo recurso financeiro, comprar para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Promover o acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar, comprando alimentos diretamente da agricultura familiar era algo até então inexistente em todo o mundo. [...] Essas duas faces da mesma moeda são a fortaleza desse programa. De um lado, o PAA passou a ser um importante instrumento da política agrícola e, de outro, da política de segurança alimentar do país (MDS, 2014, p. 16).

A regulamentação da Lei Federal nº 10.696/2003 se deu por meio de três Decretos: o Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003, o Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006 e o Decreto nº 6.447, de 07 de maio de 2008.

A partir de então foram editadas resoluções tratando sobretudo da sistemática de aquisição da produção da agricultura familiar, estabelecendo critérios e definição de preços para a compra de alimentos, além dos procedimentos de pagamento aos beneficiários fornecedores. Também foram aprovados regimentos internos do grupo gestor e criados grupos temáticos no âmbito do PAA (Perin *et al.*, 2021, p. 21).

As resoluções igualmente versaram sobre as modalidades de operação do programa, que, inicialmente, tinham a seguinte nomenclatura: compra direta da agricultura familiar (CDAF); contrato de garantia de compra da agricultura familiar (CGAF); compra antecipada da agricultura familiar (CAAF); compra antecipada especial da agricultura familiar (CAEAF); incentivo à produção e ao consumo de leite (Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite - PAA-Leite); e compra direta local da agricultura familiar (CDLAF) (Perin *et al.*, 2021, p. 22).

Contudo, neste primeiro momento, nem todas as modalidades chegaram a ser efetivadas ou o foram por apenas certo período de tempo: a modalidade contrato de garantia de compra da agricultura familiar (CGAF) não chegou a ser executada e a modalidade compra antecipada da agricultura familiar (CAAF) foi operacionalizada

apenas nos dois primeiros anos do programa, sendo extinta a partir de 2005. Ademais, houve mudanças de denominação e operacionalização, a exemplo da compra direta local (CDLAF) e da compra antecipada especial (CAEAF), que originaram a compra direta com doação simultânea (CDS), a partir da operacionalização pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A compra direta local (CDLAF) era operada por estados e municípios, sendo que a mudança não envolveu apenas a nomenclatura, mas a abrangência das ações (Perin *et al.*, 2021, p. 22).

O ano de 2006 foi especialmente importante para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional no Brasil com a edição de duas leis, que já foram mencionadas ao longo deste trabalho: a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e definiu o público beneficiário do PAA, bem como a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - Losan), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), uma estrutura fundamental para a promoção da soberania alimentar e nutricional, no qual o PAA foi inserido em 2012, por meio do Decreto nº 7.775.

Dois anos depois, o Decreto nº 6.447/2008 passou a prever a possibilidade de aquisição de produtos agropecuários para o atendimento da alimentação escolar. Entretanto, essa modalidade não chegou a ser instituída por força de uma alteração promovida no ano seguinte pela Lei nº 11.947/2009 na legislação que disciplinava o PNAE, estipulando que, no mínimo 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do PNAE, deveriam ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, de modo que o programa acabou funcionando de forma autônoma (WWP, 2016).

Partindo de uma revisão de autores que trataram do tema, Perin *et al.* (2021, p. 24) sintetizam o cenário dos anos iniciais do programa, que teriam se caracterizado

[...] sobretudo, pela busca de legitimidade social junto aos movimentos sociais, às organizações da sociedade civil, aos institutos de pesquisa e à academia (Grisa, 2010). Para Porto (2014), os primeiros anos de existência do programa foram de testes e ajustes institucionais, a fim de melhorar e adequar sua execução no nível local. Por ser uma política pública nova e pouco disseminada, houve nos primeiros anos muita insegurança e incerteza por parte dos agricultores familiares acerca de sua efetividade. Muitos

beneficiários fornecedores tinham receio de vender seus produtos aos órgãos da administração pública (Hespanhol, 2008). Havia ainda a dificuldade pelos entes públicos de se operacionalizar sem os instrumentos previstos na lei de licitação brasileira (Müller, Fialho e Schneider, 2007).

Mesmo considerando as dificuldades enfrentadas nesse primeiro momento de implantação do PAA, foi possível avançar em termos de aprendizagem e adaptação nos processos burocráticos, passando o programa a ficar mais conhecido e ganhar respeitabilidade entre os atores envolvidos e a sociedade em geral. Os resultados positivos gerados começam a aparecer, o que repercutiu na demanda pelo acesso e se refletiu na necessidade de criar mecanismos de ampliação dessa política pública (SCHMITT, 2005, p. 88).

Os anos seguintes foram decisivos para o fortalecimento do PAA. A inclusão do direito à alimentação como direito social na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010, e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-PNSAN, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo Decreto nº 7.272, que regulamentou a Lei nº 11.346/2006, voltam a evidenciar a questão da promoção do acesso à alimentação saudável e de qualidade aos indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional (WWP, 2016).

Em 2011, a lei que instituiu o PAA foi alterada pela Lei Federal nº 12.512, que passou a disciplinar o programa em seu Capítulo III (artigos 16 a 24), com regulamentação pelo Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012.

Foram ampliadas as finalidades do PAA, passando a legislação a fazer referência expressa, por exemplo, à inclusão econômica e social da agricultura familiar, à produção com sustentabilidade, à geração de renda, ao incentivo ao consumo e à valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, ao direito humano à alimentação adequada e saudável, às compras governamentais de alimentos, bem como à promoção e valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos e o incentivo a hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2011).

Ainda em decorrência desses instrumentos legais, foram adotados mecanismos para melhorar a operacionalização do programa, como a mudança no instrumento utilizado para estabelecer a parceria, que passou de convênio à adesão,

e o pagamento aos fornecedores, que antes era feito de forma indireta e passou a ocorrer diretamente aos fornecedores. Por intermédio do termo de adesão, órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal - ou mesmo consórcios públicos - tornaram-se executores do programa, sem a necessidade de celebração de convênios. O instrumento em questão também previu maneiras de participação do beneficiário fornecedor de modo individualizado, retirando a centralidade das cooperativas e associações formais da agricultura familiar (PERIN *et al.*, 2021, p. 28).

Além disso, foram criadas as modalidades aquisição de sementes e compra institucional. A primeira trata-se da compra de sementes produzidas por organizações de agricultores familiares para distribuir a outros agricultores que necessitam do acesso a este insumo. Já segunda é voltada à aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos próprios, por parte de órgãos governamentais da administração direta e indireta, para atender às suas necessidades, como restaurantes universitários, unidades prisionais e hospitais, por meio de chamada pública e com dispensa de licitação (MDS, 2018, p. 22).

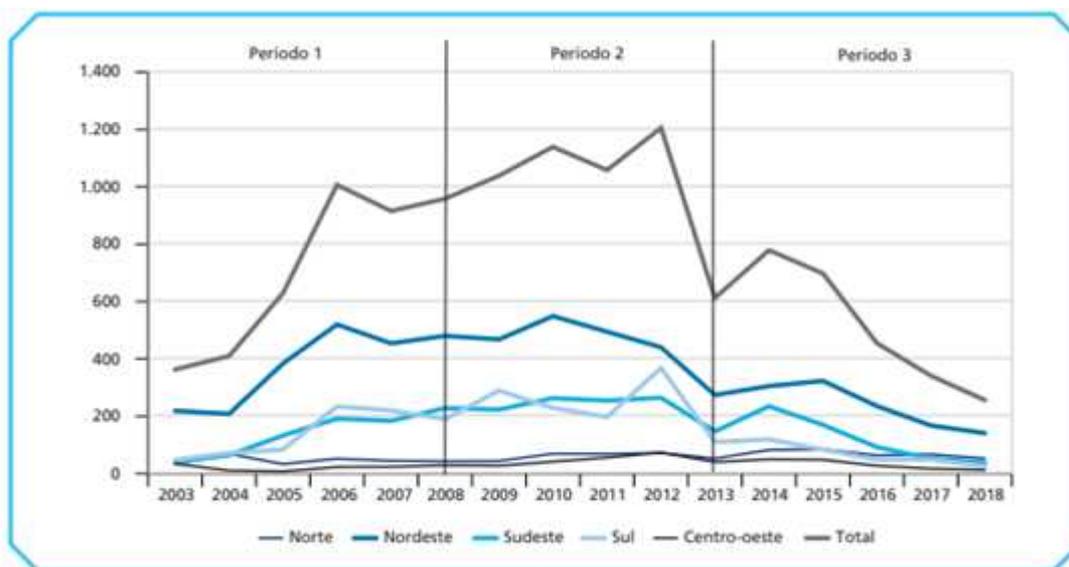
Referidas ações foram importantes formas de expansão e qualificação do PAA, atendendo novas demandas que se apresentaram e consolidando o Programa e, acima de tudo, fortalecendo a agricultura familiar no processo de inclusão produtiva.

Contudo, a partir de 2013, ocorreu uma acentuada queda de recursos públicos totais investidos no programa. Nessa época, houve uma investigação, em âmbito federal, sobre possíveis irregularidades e desvio nas operações da CONAB, o que impactou a execução do PAA, inclusive com modificações de alguns procedimentos operacionais e de controle (PERIN *et al.*, 2021, p. 30). Ademais, o Brasil enfrentou uma crise fiscal no governo federal, responsável por cortes orçamentários em todos os programas sociais. Após 2015, houve uma perda de espaço na agenda governamental e queda de investimentos públicos, que se refletiu no enfraquecimento de ações no âmbito do PAA (SAMBUICHI *et al.*, 2019, p. 263).

A evolução dos recursos públicos no PAA é representada pelo gráfico abaixo, por meio do qual se pode observar um aumento significativo em 2006, com crescimento mais gradativo entre 2008 e 2010, pequena redução em 2011 e novo aumento em 2012. Após 2013, exceto um leve aumento em 2014, ocorre uma expressiva queda no montante de recursos investidos no PAA.

Gráfico 1 - Montante de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA, em todas as modalidades – Brasil e Grandes Regiões (2003-2018)

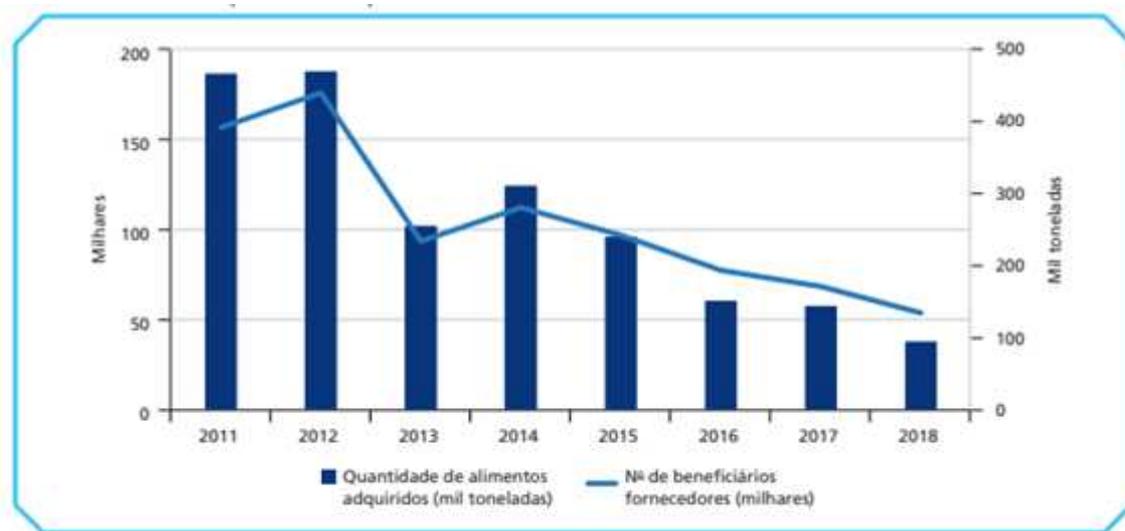
(Em R\$ milhões)



Fonte: PERIN *et al.*, 2021, p. 32.

O mesmo ocorre com relação à evolução da quantidade de beneficiários fornecedores e de alimentos adquiridos, sendo possível verificar uma redução acentuada desde 2013; em que pese a pequena recuperação em 2014, fica registrada a tendência de decréscimo nos anos seguintes.

Gráfico 2 - Número de beneficiários fornecedores e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA - Brasil (2011-2018)



Fonte: PERIN *et al.*, 2021, p. 33.

De toda forma, nesse período, passaram a ser percebidos os efeitos da já mencionada mudança estratégica na execução do PAA com relação à modalidade compra com doação simultânea, que passou a ocorrer via termo de adesão pelos Estados, Distrito Federal e municípios.

Conforme Perin *et al.* (2021, p. 35), apesar do grande corte de recursos nas operações do PAA executadas pela CONAB, o mesmo não ocorreu na modalidade compra com doação simultânea operada por termo de adesão, tanto que, em 2017, este passa a ser o instrumento de execução do PAA com maior volume de recurso. No gráfico abaixo, as autoras apresentaram a evolução dos recursos destinados ao PAA-CDS (2011-2018) por operador, sendo possível observar a significativa queda daqueles destinados à CONAB e o aumento gradativo dos recursos destinados ao termo de adesão.

Gráfico 3 - Montantes de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA na modalidade CDS, no total e operados pela Conab – Estados e municípios (2011-2018) (Em R\$ milhões)



Fonte: PERIN *et al.*, 2021, p. 35.

Assim, os Estados, o Distrito Federal e os municípios acabam assumindo uma função de mais destaque na implementação da política. Em função de seu caráter menos burocrático, o termo de adesão facilitou o acesso de municípios em todo o Brasil, tanto que se percebeu o aumento da participação desses entes no programa, apesar da redução orçamentária (SAMBUICHI *et al.*, 2020, p. 1082).

Outro fato que deve ser referido nesse contexto é a extinção do MDA em 2016, passando ao *status* de Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), o que resultou em queda orçamentária e restringiu ainda mais o papel deste órgão no programa. Em 2019, a SEAD deixou de ser secretaria especial, passando a se chamar Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, lotada no Mapa. A extinção do MDA, e depois da SEAD, refletem “a perda de prioridade da agenda voltada à agricultura familiar no âmbito do governo federal, o que resultou em um enfraquecimento das políticas públicas voltadas a este segmento em geral; entre elas, o PAA” (PERIN *et al.*, 2021, p. 37).

No contexto da pandemia provocada pela covid-19, o PAA volta à cena nas discussões que envolvem a temática das políticas públicas voltadas ao rural e ao combate à fome e à miséria no Brasil. Conforme Sambuichi *et al.* (2020, p. 1085), o Programa apareceu como ferramenta estratégica no enfrentamento dos impactos

sociais negativos da pandemia e como instrumento para amenizar os danos na economia brasileira, além disso, grupos de pesquisas e organizações da sociedade civil pressionaram os governos a fim de fortalecer as ações do PAA no momento de crise sanitária. Nesse sentido, o governo federal acabou editando a Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020, que previu o investimento de R\$ 500 milhões no Programa.

Mais recentemente, após dezoito anos de existência, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei Federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, o Programa de Aquisição de Alimentos foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, com regulamentação pelo Decreto nº 10.880/2021 (BRASIL, 2021).

Em geral, tal programa se estruturou nos mesmos moldes do anterior e manteve a maior parte das suas modalidades e finalidades. Com relação às modalidades, não foi mantida aquisição de sementes, “embora ainda permita a compra de materiais propagativos por meio das compras institucionais”. No tocante às finalidades, foi retirada a de “constituir estoques públicos de alimentos”, a qual, na prática, já não vinha sendo exercida pelo PAA em razão de mudanças ocorridas na política de abastecimento do governo federal. A alimentação escolar também foi retirada dos escopos do programa, bem como outras importantes finalidades que haviam sido incorporadas pelo Decreto nº 7.775/2012, quais sejam: “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional”; e “estimular o cooperativismo e o associativismo” (PERIN *et al.*, 2021, p. 39).

Nesse sentido, ao longo de sua trajetória, o PAA passou por mudanças legislativas e adequações institucionais, que tiveram impacto em diversos aspectos da regulamentação, coordenação e execução do programa. Na sequência, busca-se fazer uma caracterização geral do programa, além de sistematizar seus aspectos estruturais e eventuais alterações.

### **3.2.1.3 Caracterização geral: coordenação, execução, público beneficiário**

O PAA é um programa que apresenta diferentes operadores, fontes de recursos e modalidades de execução.

Desde sua instituição, a orientação e o acompanhamento de sua execução são feitos por um Grupo Gestor (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo, que também tem o papel de normatizar o programa por meio de resoluções. Dele participam os ministérios diretamente envolvidos em sua gestão e financiamento, sendo que sua primeira composição foi de representantes dos seguintes órgãos: Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, na coordenação; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2003).

Em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir da fusão do Ministério da Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Bolsa Família, este passa a ser responsável pela operacionalização do PAA (MDS, 2010, p. 33).

Por meio do Decreto nº 6.447/2008, o Ministério da Educação também passa a fazer parte do GPAA, resultando na seguinte composição: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na coordenação; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Educação (BRASIL, 2008).

Em 2019, por força do Decreto nº 10.150, nova composição é formada, passando o GPAA a ser composto por representantes dos Ministérios da Cidadania, exercendo a coordenação; da Economia; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Educação. Referida composição se manteve com o Programa Alimenta Brasil. Assim, atualmente, o Programa é coordenado pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021).

A legislação prevê controle social do programa, por meio de seus representantes nos conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas federal, estadual e municipal, além de um comitê consultivo, formado por representantes governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 2012).

O PAA possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos.

Os beneficiários fornecedores correspondem aos agricultores familiares que fornecem produtos para o programa, incluindo-se no conceito de agricultor familiar todos que se enquadram como beneficiários da Lei nº 11.326/2006 (agricultores, pecuaristas, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais). Existe também previsão de priorização para beneficiários fornecedores, dentre eles agricultores de baixa renda, mulheres, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, assentados da reforma agrária, previstos na Resolução GGPAA nº 59/2013 (MDS, 2018, p. 5; PERIN *et al.*, 2021, p. 8; 30).

Este grupo pode participar do PAA individualmente ou por meio de suas cooperativas ou outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado. Para participar do programa individualmente, os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar. Já as organizações de agricultores, para participarem do PAA, devem deter a DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo GPAA (MDS, 2018, p. 6).

Os beneficiários consumidores, por sua vez, incluem os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e o público atendido pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição vinculados à administração pública (restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias) e pela rede pública de ensino e de saúde, entre outros (MDS, 2018, p.7).

Uma das principais inovações trazidas pela lei de criação do PAA foi permitir a compra pública de produtos diretamente dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, desde que os preços praticados não sejam superiores aos dos mercados regionais. Isso facilitou o acesso desse público ao mercado institucional (SAMBUICHI *et al.*, 2022, p. 17).

A forma de definição dos preços também foi uma diferenciação trazida pelo PAA. Tendo sido idealizado para funcionar como instrumento de garantia de preços mínimos, com políticas de preços específicas para a agricultura familiar, a solução

encontrada foi trabalhar com preços de mercado, regionalizados e definidos pelo seu grupo gestor por meio de resoluções, com autonomia para fazer ajustes conforme a necessidade. Isso se revelava mais adequado aos agricultores familiares, que produzem em pequena escala (PERIN *et al.*, 2021, p. 20).

O PAA é operacionalizado por Estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a partir de dois instrumentos possíveis: termo de adesão ou termo de cooperação.

Na primeira hipótese, os entes públicos podem tornar-se unidades executoras do PAA por meio da celebração de termo de adesão com a unidade gestora (inicialmente o MDS e, atualmente, Ministério da Cidadania). Os entes incluem os agricultores familiares que vendem para o PAA no sistema do programa de aquisição de alimentos (SISPAA), ficando a cargo do órgão gestor o pagamento diretamente a eles, por meio de cartão bancário específico para o recebimento dos recursos do PAA (MDS, 2018, p. 11).

O termo de cooperação, por sua vez, ocorre junto às organizações da agricultura familiar, já que estas não podem assinar termo de adesão. Para participar da Compra com Doação Simultânea pela Conab, os agricultores familiares devem estar organizados em cooperativas ou associações, que elaboram propostas de participação à Conab. Aprovada a proposta, a organização emite uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passa a entregar os produtos diretamente nas entidades beneficiárias, conforme definido na proposta. Após a confirmação da entrega dos produtos, a Conab disponibiliza os recursos pactuados na conta da organização, que realiza o pagamento aos agricultores. Assim, os recursos financeiros para execução do PAA são repassados pela unidade gestora (Ministério da Cidadania) para a Conab, que fica responsável pelo pagamento aos agricultores (MDS, 2018, p. 16).

## Organograma 1 - Execução do PAA



Fonte: LIMA; BRASIL; LOCATEL, 2018.

No processo de consolidação do PAA como política pública, novos decretos foram surgindo, ajustando recursos, valores e condições.

O quadro abaixo traz o detalhamento das modalidades do PAA, incluindo os executores, o tipo de acesso, as fontes de recursos e os limites de compras, com um comparativo de valores das modalidades entre o Decreto anterior nº 8.293/2014 e o último Decreto nº 10.880/2021.

Quadro 2 - Modalidades do PAA por órgão executor, forma de acesso, fonte do recurso e limites de compra

Modalidades	Descrição	Executor	Forma de acesso do agricultor	Origem do recurso	Limite de compra – por beneficiário/ano (R\$)  Decreto 8.293/2014 e Decreto 9.214/2017	Limite de compra – por beneficiário/ano (R\$)  Decreto 10.880/2021
Compra com doação simultânea	Compra de alimentos para doação imediata às entidades	Estados e municípios e/ou Conab	Individual ou por organizações (cooperativas/associações)	Ministério da Cidadania	R\$ 6.500 (valor limite para beneficiário individual) ou 8.000,00 (valor limite para grupo – formal ou informal) *	R\$ 12.000,00**
Compra direta	Compra de produtos definidos pelo GGPA; objetivo de sustentação de preços	CONAB	Individual ou por organizações (cooperativas/associações)	Ministério da Cidadania ou Mapa	R\$ 8.000,00	R\$ 12.000,00
PAA-leite	Compra de leite para doação às pessoas em situação de Insan, operada nos estados do Nordeste e municípios do semiárido mineiro	Governos estaduais	Individual ou por organizações (cooperativas/associações)	Ministério da Cidadania	R\$ 9.500,00	R\$ 30.000,00
Apoio à formação de estoques	Apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público	Conab	Cooperativa e associação	Mapa	R\$ 8.000,00	R\$ 12.000,00
Compra institucional	Compra de produtos da agricultura familiar via chamada pública; voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos parte dos entes públicos	Ente interessado	Cooperativa e associação	Ente interessado	R\$ 20.000,00 ***	R\$ 30.000,00 ***
Aquisição de sementes	Aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal; doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.	Conab	Cooperativa e associação	Ministério da Cidadania	R\$ 16.000,00	Deixou de existir

\* Quando o agricultor acessa de forma individual pela organização que faz parte; quando é executado pela Conab na mesma modalidade, o valor chega a até R\$ 8.000,00 por agricultor/individual por pertencer a uma organização (estimulando o associativismo ou cooperativismo); valor acessado não de forma individual, mas pelas organizações (pessoa jurídica).

\*\*Art. 19, Decreto nº 10.880/2021.

§ 5º Na modalidade compra com doação simultânea, o beneficiário fornecedor poderá participar individualmente e por meio de organização formalmente constituída e os limites serão independentes entre si.

\*\*\* O valor de R\$ 20.000 ou R\$ 30.000,00, refere-se ao valor máximo por órgão comprador/ano.

Fonte: BRASIL (2014, 2017, 2021). Elaboração da autora

Portanto, o programa foi evoluindo tanto no que se refere ao aumento dos recursos em determinado momento quanto em relação à consolidação e à inserção de novas modalidades detalhadas a seguir.

### **3.3.1.4 Modalidades**

A execução do programa consolidou-se em seis modalidades: a) compra com doação simultânea (CDS), compra direta da agricultura familiar (CDAF), c) incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA Leite), d) apoio à formação de estoques, e) compra institucional e f) aquisição de sementes.

Conforme já mencionado, na substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil foram preservadas quase todas as suas modalidades, com exceção da aquisição de sementes, ficando então o novo programa com cinco modalidades.

#### **3.3.1.4.1 Compra com doação simultânea**

A compra com doação simultânea tem como objetivo adquirir alimentos da agricultura familiar para doação automática às entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino (MDS, 2018, p. 13).

Privilegia-se a aquisição de produtos alimentícios próprios para o consumo humano e característicos dos hábitos alimentares locais, incluindo alimentos perecíveis; podem estar *in natura* ou processados. Os alimentos devem ser de

produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes (MDS, 2018, p. 13).

Essa modalidade é executada com recursos do Ministério da Cidadania e, conforme já mencionado, pode ser de dois tipos: celebração de termo de adesão com Estados, municípios e consórcios públicos ou formalização de termo de cooperação com a Conab.

Com esses dois mecanismos de operação, a modalidade de compra com doação simultânea é a que mais tem absorvido recursos e se disseminado no território brasileiro, consoante já se expôs neste trabalho, sendo que, ainda em 2015 chegou a abranger 2.886 municípios, ou mais da metade dos municípios brasileiros (52%) (WWP, 2015, p. 4).

O limite por unidade familiar/ano é de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para agricultores individuais (via termo de adesão), sendo que o art. 19, §5º, do Decreto nº 10.880/2021, prevê que, nessa modalidade, “o beneficiário fornecedor poderá participar individualmente e por meio de organização formalmente constituída e os limites serão independentes entre si” (BRASIL, 2021).

O controle de qualidade dos produtos adquiridos *in natura* acontece diretamente no centro de recebimento, enquanto os demais produtos seguem protocolos específicos. Existe a orientação para que os executores locais do programa façam calendários de aquisição e distribuição dos produtos, com a criação de centro de recepção e controle da qualidade das mercadorias, e automática entrega às entidades assistenciais cadastradas (MDS, 2018, p. 14).

#### **3.3.1.4.2 Compra direta**

A compra direta é a modalidade por meio da qual o governo federal compra os produtos da agricultura familiar em polos de compra (fixos ou volantes) a preços de referência (entre preço mínimo e o preço de mercado). Tem como finalidade a sustentação de preços de determinados produtos (definidos pelo Grupo Gestor do PAA), a constituição de estoques públicos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação (MDS, 2018, p. 17).

É executada com recursos do Ministério da Cidadania e operacionalizada por meio da Conab; permite a aquisição de produtos como arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-Brasil, dentre outros que venham a ser definidos pelo Grupo Gestor do Programa, até o limite anual de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por unidade familiar (MDS, 2020a).

Quando o preço de mercado de algum dos produtos amparados pela modalidade está abaixo do seu preço de referência, a Conab 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. A Conab operacionaliza a compra, o controle e a qualidade do produto e emite nota fiscal de aquisição para o respectivo pagamento (MDS, 2020a).

Os alimentos adquiridos por meio desta modalidade são destinados ao público beneficiário do PAA, ou seja, pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, além das atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino, ou podem ser utilizados para compor as cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos em situação de vulnerabilidade e/ou de insegurança alimentar e nutricional (MDS, 2020a).

Essa modalidade foi mais presente no início do PAA, quando se queria intervir em determinadas cadeias produtivas; posteriormente, com o surgimento de outras modalidades, foi se diluindo. Abrangeu 111 municípios no período de 2011 a 2015, sendo uma das menos expressivas em atuação territorial no período quando comparado às outras modalidades e tendo suas ações mais efetivas nas Regiões Sul e Nordeste (WWP, 2015, p. 8).

#### **3.3.1.4.3 Incentivo à produção e ao consumo de leite – PAA Leite**

O PAA Leite é executado mediante a aquisição de leite de vaca e de cabra, de produção própria dos agricultores familiares e sua posterior distribuição gratuita a famílias em situação de vulnerabilidade social. Destina-se, assim, além do abastecimento alimentar, a incentivar a produção de leite pelos agricultores familiares

para fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, e integrar o produto aos demais ciclos de abastecimento do PAA (MDS, 2020b).

A modalidade é executada no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo beneficiados todos os Estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais (MDS, 2020b).

Os Estados que fazem parceria com o Ministério da Cidadania para execução do PAA Leite contratam organizações da agricultura familiar e/ou laticínios que são responsáveis por receber, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição em locais pré-definidos e/ou diretamente às unidades receptoras (MDS, 2020b).

O valor do litro de leite é fixado pelo Grupo Gestor do PAA, de acordo com a média dos preços praticados pelo mercado local, sendo que os agricultores podem receber pela venda de seu produto até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ano (MDS, 2020b).

Para participar do PAA Leite, o agricultor familiar deve possuir DAP, respeitar o limite de venda de 100 litros por dia por produtor e ter comprovante de vacinação dos animais; devem ser priorizados os agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, pertencentes a povos e comunidades tradicionais (MDS, 2020b).

São beneficiários consumidores do programa famílias registradas no Cadastro Único, com prioridade para famílias com perfil do Bolsa Família e indivíduos atendidos pela rede de assistência social, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, dentre outras unidades receptoras definidas em resolução específica. As famílias beneficiárias do programa podem receber até sete litros de leite por semana; no caso das unidades receptoras, o leite é distribuído de acordo com a pactuação firmada com a gestão do programa (MDS, 2020b).

Devido à problemática da logística, uma vez que no processo de produção do leite até o consumo final muitos recursos precisam ser dispendidos com coleta, processamento, acondicionamento e distribuição, gerando perda de qualidade do produto e custos adicionais aos produtores, alguns Estados adotaram uma nova estratégia, passando a entregar diretamente ao consumidor final por intermédio das

entidades ligadas à rede socioassistencial, instituições públicas de alimentação e unidades da rede pública e filantrópica de ensino (WWP, 2015, p. 7).

Embora esta modalidade ser restrita geograficamente somente à área de atuação da SUDENE e, portanto, não abranger todas as regiões do território nacional, teve um impacto importante, abrangendo 887 municípios entre os anos de 2011 e 2015 (WWP, 2015, p. 7).

#### **3.3.1.4.4 Apoio à formação de estoques**

Esta modalidade foi criada com o objetivo de proporcionar aos agricultores familiares instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, à sustentação de preços e à agregação de valor (MDS, 2022).

É operacionalizada pela Conab, a partir de termos de execução descentralizada, firmados com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e corresponde a apoio financeiro a organizações da agricultura familiar (cooperativas e/ou associações) à formação de estoque de seus produtos, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público (MDS, 2022).

Ao identificar a possibilidade de formação de estoque de determinado produto, a organização de agricultores envia uma proposta de participação à Conab do Estado, com especificação de quantidade, preço, prazo necessário para a formação do estoque e agricultores beneficiários, os quais devem possuir a DAP. Com a aprovação, a organização emite a Cédula de Produto Rural (CPR-Estoque) e a Conab disponibiliza os recursos oriundos de termo de cooperação (MDS, 2022).

A organização adquire a produção dos agricultores familiares, beneficia os alimentos e os mantém em estoque próprio até sua comercialização no mercado convencional. Após a venda dos produtos, cabe à organização fazer a devolução dos recursos, com acréscimo de encargos de 3% ao ano. A CPR-Estoque tem prazo de vencimento de 12 meses e deve ser quitada pela organização ao fim deste prazo (MDS, 2022).

O limite financeiro de participação por unidade familiar é de R\$ 12.000 (doze mil reais) por unidade familiar/ano. O valor total da proposta de participação não pode

ultrapassar R\$ 2 milhões por cada organização/ano, sendo a primeira operação limitada ao valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) (MDS, 2022).

Essa modalidade colaborou para organizar a comercialização de alguns produtos e para fortalecer organizações vinculadas à agricultura familiar, a exemplo da castanha do Brasil, atuando como importante instrumento para a diminuição dos atravessadores e valorização dos preços alcançados pelos extrativistas. A modalidade de Apoio à Formação de Estoques esteve presente em praticamente todas as regiões do território nacional, tendo abrangido 256 municípios no período de 2011 a 2015 (WWP, 2015, p. 9-10).

#### **3.3.1.4.5 Compra institucional**

Esta modalidade permite que órgãos da administração pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, comprem produtos diretamente da agricultura familiar (agricultores individuais ou suas organizações), para atendimento de suas demandas regulares de consumo de alimentos, com recursos financeiros próprios, por meio de chamadas públicas e com dispensa de licitação (MDS, 2020c).

As compras podem ser destinadas ao abastecimento, por exemplo, de hospitais, quartéis, presídios, restaurantes e hospitais universitários, refeitórios de centros de educação infantil, escolas filantrópicas e às forças armadas, dentre outros. Os alimentos adquiridos devem ser de produção própria dos agricultores familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos na norma vigente; é possível a aquisição de qualquer produto alimentício, podendo ser *in natura* ou processado, conforme as especificações da respectiva chamada pública (MDS, 2020c).

Podem vender por esta modalidade agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que possuam DAP, bem como as cooperativas e associações que possuam DAP Jurídica, respeitado o limite por unidade familiar (MDS, 2020c).

O procedimento da compra institucional começa com a definição da demanda e dos preços por parte do órgão comprador, que podem ser estabelecidos com base no preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados varejistas; na hipótese de produtos orgânicos ou agroecológicos, em caso de impossibilidade de pesquisa de preço, poderá haver um acréscimo em até 30% (trinta por cento) do valor dos produtos convencionais. Tendo por referência tais informações, elabora-se o respectivo edital de chamada pública, ao qual deve ser dada a devida publicidade. Na sequência, as organizações da agricultura familiar devem elaborar propostas de venda, seguindo os critérios da chamada pública, sendo habilitadas as que atendam aos requisitos de documentos e preços. Comprador e fornecedor assinam um contrato com cronograma e locais de entrega dos produtos, data de pagamento aos agricultores, etc, e inicia-se a entrega dos produtos (MDS, 2020c).

O limite de valor de venda por unidade familiar junto ao órgão comprador é de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ano, independente dos fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e do PNAE. Já o limite por organização da agricultura familiar é de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por ano, por órgão comprador (MDS, 2020c).

Os benefícios da dinâmica da compra institucional em relação a todos os atores envolvidos podem ser assim sintetizados:

- O agricultor familiar qualifica sua produção de alimentos para atender às exigências do mercado consumidor local e abre um novo “canal” de comercialização da produção.
- Os órgãos governamentais utilizam seu poder de compra para aquecer a economia local, contribuem com a inclusão social e produtiva dos agricultores e agricultoras familiares, têm os processos de aquisição de alimentos facilitados e promovem a Política de Segurança Alimentar Nutricional de forma adequada à demanda nutricional de seus clientes (crianças, estudantes, idosos e pessoas em tratamento hospitalar, carcerário...); e
- Os consumidores recebem uma alimentação saudável, mais rica nutricionalmente e mais adequada às suas necessidades (MDS, 2020c).

A modalidade de compra institucional foi estabelecida pelo Decreto nº 7.775/2012, ao regulamentar dispositivos atinentes à execução do PAA, tendo sua sistemática disciplinada por resoluções do Grupo Gestor do PAA e demais espécies normativas que tratam do programa. Importante destacar que o Decreto nº 8.473/2015 estabeleceu que, do total de recursos financeiros destinados à aquisição de gêneros

alimentícios pelos órgãos e entidades da administração pública federal, ao menos 30% devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2015).

Por fim, cabe referir que tais iniciativas têm estimulado governos estaduais e municipais a criarem seus próprios programas para compra da produção da agricultura familiar, para o que podem se valer do marco legal do PAA em âmbito federal. Esse é o caso, inclusive, do Município de Toledo/PR, conforme será explanado na sequência.

## **4 ATUAÇÃO DO PAA EM TOLEDO/PR: AÇÕES INSTITUCIONAIS NO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A SEGURANÇA ALIMENTAR**

O desenvolvimento desta pesquisa ocorreu a partir de um recorte espacial - o município de Toledo/PR -, devido à abertura de mercados e incentivos à comercialização dos produtos da agricultura familiar criados no local. O município vem, há alguns anos, implementando experiências nesse sentido, como o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar, a Cozinha Social, os Restaurantes Populares e as Feiras do Produtor, que envolvem gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

Neste capítulo pretendeu-se sintetizar a dinâmica do PAA no município, além das conquistas e desafios, sob o ponto de vista dos(as) agricultores(as) familiares, considerando sua importância em termos de ampliação de mercados para esse grupo social, que se reflete em melhores condições de vida e permanência das famílias no campo.

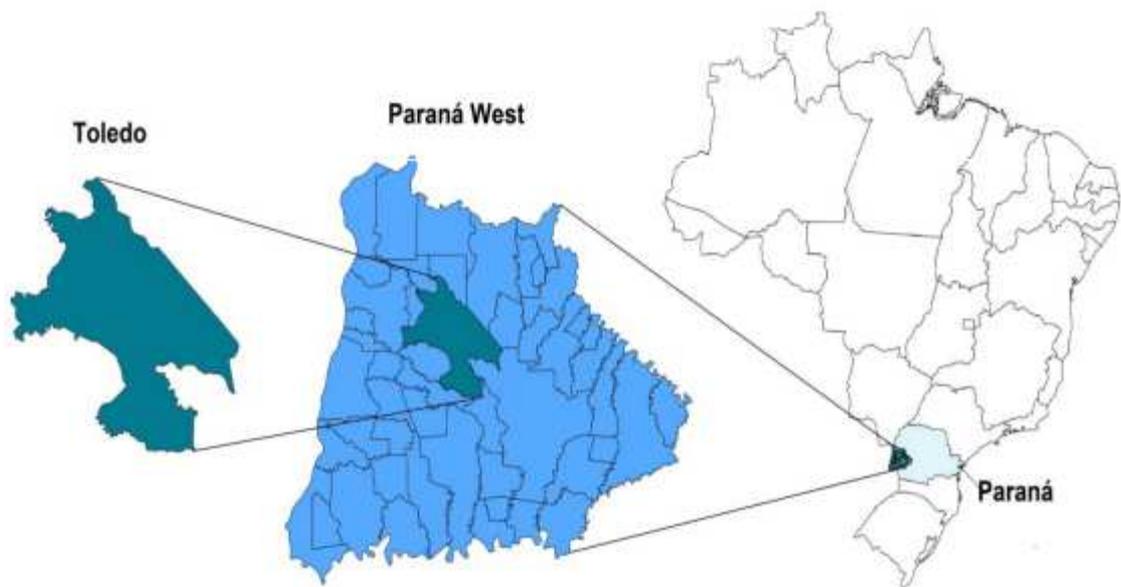
### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO**

O município de Toledo localiza-se no terceiro planalto paranaense, também chamado de planalto de Guarapuava, na região oeste do Paraná, cujo território totaliza uma extensão de 23.128 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 44% da área total do Estado do Paraná. Esta área limita-se ao sul pelo rio Iguaçu, ao norte pelo rio Piquiri, a Leste pelo rio Guarani (afluente do Iguaçu) e a oeste pelo rio Paraná (barragem de Itaipu) fazendo fronteira com Paraguai e Argentina (TOLEDO, 2015).

A região oeste do Paraná está dividida em microrregiões: Toledo, Cascavel e Foz do Iguaçu. Toledo situa-se na 22<sup>a</sup> microrregião do Paraná, sendo a cidade polo dessa microrregião. Por meio da Lei Complementar Estadual nº 184 de 12 de janeiro de 2015, foi instituída a região metropolitana de Toledo, “unidade regional, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, nos termos do artigo 2º, inciso VII, da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole).

O município limita-se ao norte com Maripá e Nova Santa Rosa; ao sul com Santa Tereza do Oeste e São Pedro do Iguçu; a leste com Assis Chateaubriand, Tupãssi e Cascavel; e a oeste com Quatro Pontes, Marechal Cândido Rondon e Ouro Verde do Oeste (TOLEDO, 2015).

Figura 4 - Localização do município de Toledo no oeste do Paraná



Fonte: BIDARRA; CESCNETO, 2020.

Tabela 3 - Informações administrativas acerca de Toledo/PR

Origem do município	Desmembramento – Foz do Iguçu
Data de instalação do município	14/12/1952
Área territorial	1.195.580 km <sup>2</sup>
Divisão administrativa – número de distritos administrativos (10)	Sede (Toledo) e distritos (Concórdia do Oeste, Dez de Maio, Dois Irmãos, Novo Sarandi, São Luiz do Oeste, São Miguel, Vila Ipiranga, Vila Nova, Novo Sobradinho e Bom Princípio do Oeste)

Fonte: IPARDES, 2022; Toledo, 2015.

Figura 5 – Área rural de Toledo/PR (distritos e localidades do município)



Fonte: Toledo, 2015.

O município de Toledo se caracteriza por uma agropecuária bastante desenvolvida, baseada principalmente nas culturas de soja, milho e trigo e na criação de suínos, aves, bovinos (de corte e de leite) e piscicultura.

As tabelas apresentadas em seguida permitem visualizar os números da produção local como um todo (sem distinguir agricultura familiar e não familiar).

Tabela 4 - Área colhida, produção, rendimento médio e valor da produção agrícola pelo tipo de cultura temporária em Toledo/PR - 2021

CULTURA TEMPORÁRIA	ÁREA COLHIDA (ha)	PRODUÇÃO (t)	RENDIMENTO MÉDIO (kg/ha)	VALOR (R\$1.000,00)
Aveia (em grão)	400	400	1.000	320
Batata-doce	10	190	19.000	295
Cana-de-açúcar	50	3.000	60.000	240
Cevada (em grão)	218	351	1.610	351
Feijão (em grão)	600	1.200	2.000	5.436
Mandioca	200	5.200	26.000	2.340
Melancia	3	78	26.000	62
Milho (em grão)	60.500	147.475	2.438	204.447
Soja (em grão)	70.400	235.840	3.350	613.184
Tomate	2	99	49.500	228
Trigo (em grão)	7.000	11.200	1.600	16.427

FONTE: IPARDES, 2022. Elaborado a partir de dados do IBGE – Produção Agrícola Municipal (PAM)

Tabela 5 - Estabelecimentos agropecuários e área segundo as atividades econômicas - 2017

ATIVIDADES ECONÔMICAS	ESTABELECEMENTOS	ÁREA (ha)
Lavoura temporária	1.220	76.669
Horticultura e floricultura	38	249
Lavoura permanente	16	94
Produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal	-	-
Pecuária e criação de outros animais	1.236	19.089
Produção florestal de florestas plantadas	19	661
Produção florestal de florestas nativas	-	-
Pesca	-	-
Aquicultura	79	1.285
TOTAL	2.608	98.047

FONTE: IPARDES, 2022. Elaborado a partir de dados do IBGE – Censo Agropecuário.

Tabela 6 - Efetivo de pecuária, aves e suínos - 2021

EFETIVOS	NÚMERO	EFETIVOS	NÚMERO
Rebanho de bovinos	38.801	Rebanho de ovinos	3.250
Rebanho de equinos	336	Rebanho de bubalinos	-
Galináceos - Total	11.278.456	Rebanho de caprinos	420
Galinhas	680.000	Codornas	-
Rebanho de suínos - Total	869.222	Rebanho de ovinos tosquiados	-
Matrizes de suínos	54.929	Rebanho de vacas ordenhadas	12.107

FONTES: IPARDES, 2022. Elaborado a partir de dados do IBGE – Produção da Pecuária Municipal (PPM)

Tabela 7 - Produção da aquicultura - 2021

PRODUTOS	VALOR (R\$ 1.000,00)	PRODUÇÃO (kg)
Carpa	117	18.000
Pacu e patinga	117	18.000
Tilápia	53.900	9.800.000
Outros peixes	90	15.000
Alevinos (milheiros)	10.160	50.800

FONTES: IPARDES, 2022. Elaborado a partir de dados do IBGE – Produção da Pecuária Municipal (PPM)

Quanto aos estabelecimentos rurais no município, conforme se observa na tabela 5, os dados do censo agropecuário 2017 apontam a existência de 2.608 empreendimentos; desse total, 76,72% correspondem à agricultura familiar, ou seja, acompanhando a média nacional, o percentual de estabelecimentos agropecuários classificados como agricultura familiar é bastante significativo em relação à totalidade de estabelecimentos agropecuários no município (IBGE, 2017c).

A população ocupada em agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, com base no censo demográfico 2010, seria de 8.814 pessoas, já os agricultores familiares perfazem um total de cerca de 1.120 produtores (DAPs ativas) (SEAD; IPARDES, 2022).

Destarte, além de atividades econômicas agropecuárias atreladas fortemente ao mercado e produção agropecuária voltada para exportação, fortalecidas pelo

agronegócio, estes setores produtivos são complementares a outros nos pequenos estabelecimentos, que buscam uma produção mais diversificada.

Ainda, com a redução das atividades tradicionais, que será abordada na sequência, os produtores rurais procuraram novas alternativas para a propriedade rural. Nesse contexto se insere, justamente, um conjunto de políticas para a agricultura familiar, pautado na construção de novos mercados voltados para a segurança alimentar e a sustentabilidade. Dentre os programas criados com foco nos mercados institucionais, está o PAA, que tem uma atuação bastante representativa no município de Toledo, e será detalhado neste capítulo.

#### **4.1.1 Aspectos históricos atrelados ao contexto dos empreendimentos familiares rurais**

A ocupação da região de Toledo é relativamente recente, tendo seu início em meados de 1946, quando a Industrial Madeireira Colonizadora Rio Paraná S.A. - MARIPÁ - adquiriu uma gleba de terras, com área de 274.846 hectares (2.748 Km<sup>2</sup>), denominada Fazenda Britânia, e se transformou na principal colonizadora do oeste paranaense, especificamente nas microrregiões de Toledo e Marechal Cândido Rondon (WACHOWICZ, 1982, p. 166).<sup>31</sup>

A sistemática adotada pela empresa colonizadora abrangia preocupações com o elemento humano, com a pequena propriedade, com a policultura e com a industrialização desta nova região. Assim, era necessário selecionar agricultores que se adaptassem ao local e isso implicava em buscar euro-brasileiros do sul do Brasil (descendentes de alemães, italianos ou outra nacionalidade), acostumados a

---

<sup>31</sup> Com relação ao período que antecedeu à colonização pela MARIPÁ, é pertinente esclarecer que, conforme Zaar (1999, p 54-55), companhias estrangeiras argentinas e paraguaias se utilizavam da área para a exploração da madeira de lei e, principalmente, da erva-mate. A própria ocupação deste espaço agrário por parte das companhias estrangeiras desde meados do século XIX era direcionada a atender seus interesses – a ocupação, voltada para o exterior, foi realizada paralela ao então Rio Paraná, “favorecendo o acesso de bens exportáveis aos portos fluviais e aos centros de comercialização dos mesmos”. Apenas a partir de 1930, o governo paranaense conseguiu cancelar as concessões e passou a vender as terras devolutas recuperadas, o que permitiu a colonização da região (PRIORI *et al.*, 2012, p. 82).

trabalhar na pequena propriedade. As áreas seriam destinadas à agricultura e à criação para o consumo familiar e para o mercado, visando seu desenvolvimento e industrialização, desta participando as empresas exploradoras e colonizadoras, além de seus sócios e funcionários (GREGORY, 2008, p. 93).

As terras foram divididas em pequenas propriedades, com tamanho aproximado de 10 alqueires (24 hectares), denominadas “colônias”. Havia seleção rigorosa dos compradores, com preferência para gaúchos e catarinenses, em sua maioria descendentes de imigrantes alemães e italianos (PRIORI *et al.*, 2012, p. 83).

Desse modo, no processo de colonização do oeste do Paraná, destacou-se a ocupação majoritária por migrantes de origem alemã e italiana, originários dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Contudo, também houve uma quantidade considerável de pessoas oriundas do próprio Estado do Paraná, especialmente do norte do Estado e, em pequeno percentual, nordestinos, mineiros, paulistas, capixabas e mato-grossenses (ZAAR, 1999, p. 136).

Ademais, como a região era constituída por uma rede profusa de águas correntes, a colonizadora dividiu as terras de modo que cada propriedade fosse beneficiada, pelo menos, por um córrego. “Houve, quando da divisão destes lotes, uma preocupação tanto em contemplar cada um com parte de cursos d’água que atravessavam a área, como em interligar todos estes lotes às sedes ou vilas, mesmo que em pequenas e precárias vias” (ZAAR, 1999, p. 57).

De acordo com Gregory (2008, p. 75), nos discursos e preocupações pós-segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento brasileiro era relacionado ao “desenvolvimento substitutivo de importações”, ou seja, aumento da produção interna do país e diminuição de suas importações, sendo que os migrantes teriam uma importante contribuição na produção de alimentos para o mercado brasileiro interno, que se ampliaria nesse processo, uma vez que

Os colonos das regiões coloniais meridionais [...] seriam portadores das aptidões necessárias para desenvolver as fronteiras agrícolas. Eles seriam os braços para a lavoura e eram vistos como os produtores apropriados para o projeto de desenvolvimento do Paraná que implicava na inserção da economia do estado na economia brasileira. Eles trariam o domínio técnico, os equipamentos e o capital inicial necessários.

Do trecho acima, é possível inferir que a opção por tais migrantes não era aleatória, pois dominavam a tecnologia agrícola, dispunham de equipamentos, além de possuírem recursos financeiros para a aquisição de lotes.

Com a vinda dos colonos, a MARIPÁ iniciou o desmatamento do território e os trabalhos de levantamento topográfico, originando o traçado da Vila de Toledo, em 1949<sup>32</sup>. No ano seguinte, começaram as negociações para a criação do município de Toledo. Em 14 de novembro de 1951, por meio da Lei Estadual nº 790, sancionada pelo então governador Bento Munhoz da Rocha Neto, foram criados diversos municípios no Paraná, dentre eles Toledo, que se desmembrou de Foz do Iguaçu, sendo instalado em 14 de dezembro de 1952 (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 91).

Ao chegarem à região, os migrantes europeus fundaram uma comunidade dinâmica de agricultura diversificada e autossuficiente. Além da agricultura, com destaque para a produção de feijão, milho, arroz, trigo e mandioca, dedicavam-se à criação de pequenos animais (suínos, aves, etc). O milho, em particular, destacava-se por ser um produto essencial à suinocultura e à bovinocultura (SCHREINER, 1997, p. 13).

Durante a década de 1950, a produção desse espaço foi caracterizada por relações de trabalho genuinamente familiares e de cooperação entre as famílias, tendo como atividade principal as práticas agrícolas, desenvolvidas para a sobrevivência dos grupos e à organização do trabalho para tornar as terras produtivas, com diversificação da produção (ZAAR, 1999, p. 60). Atendia-se, assim, ao

---

<sup>32</sup> No planejamento da colonizadora, Toledo seria o núcleo urbano rodeado pelos povoados, isto é, cada grupo de colônias circundaria um povoado que deveria ter casa comercial, igreja, escola, assistência médica e as estradas ligavam-nas a outros povoados e a Toledo. A estes povoados chamavam-se vilas, sendo que, no total, foram fundadas 28 vilas na antiga Fazenda Britânia. O início do povoamento ocorreu na seguinte ordem: Toledo, Porto Mendes, Porto Britânia e Porto Rio Branco (1946); Dez de Maio, Cerro da Lola e Novo Sarandi (1949); Vila Nova, Esquina Ipiranga, linha São Paulo, Dois Irmãos e Nova Concórdia (1950); Sede Curvado, Vila Margarida, Quatro Pontes, Novo Sobradinho e São Miguel (1951); Marechal Cândido Rondon, Vila Maripá, Nova Santa Rosa, Mercedes e Novo Três Passos (1952); Ouro Preto (1953); Pérola Independente (1954); Entre Rios (1959); São Roque (1960); Santa Fé (1961); São Luiz do Oeste (1964); Boa Vista (1971). Da ocupação espontânea ou não organizada pela MARIPÁ, surgiram as localidades de Ouro Verde, São Francisco e São Sebastião (1960); Luz Marina (1961) e São Pedro (1963) (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 91).

planejamento para a pequena propriedade, operada pela mão-de-obra familiar em regime de policultura.

Esse pequeno produtor agrícola é marcado por algumas características: constante busca pela terra, vínculo com as tradições, vida em comunidade e complementação entre a produção para a subsistência e a atividade mercantil. Tudo isso foi pensado no projeto de colonização (STOFFEL, 2004, p. 40).

A produção diversificada proporcionou o desenvolvimento posterior da região e, na década de 70, o extremo oeste do Paraná, mesmo sem o suporte da riqueza propiciada pelo café, apoiado na pequena propriedade familiar, era considerado uma das áreas mais importantes do Estado (SCHREINER, 1997, p. 13).

Na evolução do processo produtivo, alguns produtos passaram a despontar como grandes atividades econômicas, como foi o caso da suinocultura e, mais tarde, no final da década de 60, início da década de 70, do século XX, com o advento da mecanização, as culturas do trigo e da soja (NIEDERAUER, 2004). Este último ciclo ainda bastante em evidência, complementando-se, atualmente, com a produção de milho, conforme se pode observar pelos dados da produção agrícola do município, constantes do tópico anterior.

O processo de modernização da agricultura, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980, trouxe consigo a mecanização e o surgimento de empresas agroindustriais<sup>33</sup>, alterando as condições socioeconômicas dos pequenos e médios proprietários.

Esse período foi marcado pela subordinação da agricultura à indústria, pois

A modernização da agricultura incorporou a produção agrícola de Toledo e região ao mercado internacional, homogeneizando o espaço geográfico e a produção [...] eliminando particularidades produtivas locais e regionais, implicando desarticulação de formas produtivas particulares distantes do assalariado puro e simples e eliminação de técnicas baseadas na rotina e na tradição, intensificando-se as relações mercantis (SCHREINER, 1997, p. 77-78).

---

<sup>33</sup> Empresas que atuam na comercialização e, ou na transformação de produtos agrícolas, e ainda empresas que fornecem produtos para o desenvolvimento e a manutenção da atividade agrícola. (SCHREINER, 1997, p. 71).

Tais mudanças impactaram não apenas o uso do solo, mas também a estrutura fundiária da região. Entre os anos de 1970 e 1980, houve “uma redução de 7.400 estabelecimentos rurais”, além disso, “os estabelecimentos com área inferior a 50 hectares diminuíram em 11,7%, enquanto que os superiores a 50 hectares tiveram um crescimento de 46,1%, o que caracterizou um processo de concentração fundiária de proporções significativas” (COLOGNESE *et al.*, 1999 *apud* STOFFEL, 2004, p. 42).

No que diz respeito à evolução demográfica do município de Toledo, é possível perceber que o número total de habitantes praticamente triplicou de 1956 a 1960, bem como de 1960 a 1970. Nos anos seguintes, continuou havendo aumento populacional, mas sem grandes saltos, exceto a partir de 2010, quando o aumento foi bem expressivo.

Tabela 8 - Evolução da população urbana e rural de Toledo/PR de 1956 a 2020

Ano	População Urbana	População Urbana % do Total	Variação % no período	População Rural	População Rural % do Total	Variação % no período	População Total
1956	2.720	27,35		7.225	72,65		9.945
1960	7.611	29,92	117,86	17.363	70,08	163,43	24.774
1970	14.986	21,76	152,88	53.899	78,24	183,18	68.885
1980	42.994	52,90	187,12	38.288	47,10	-29,01	81.282
1991	72.402	76,30	68,26	22.477	23,70	-41,24	94.879
2000	85.920	87,50	18,67	12.280	12,50	-45,37	98.200
2007	98.606	89,76	14,76	11.251	10,23	-8,38	109.857
2010	108.287	90,73	9,82	11.066	9,27	-1,64	119.353
2020							144.601

Fonte: RIPPEL, 2022. Elaboração do autor com base em: Oberg e Jabine (1960); Silva (1988); IBGE – Censos demográficos de 1950, 60, 70, 80, 91, 2000 e 2010.

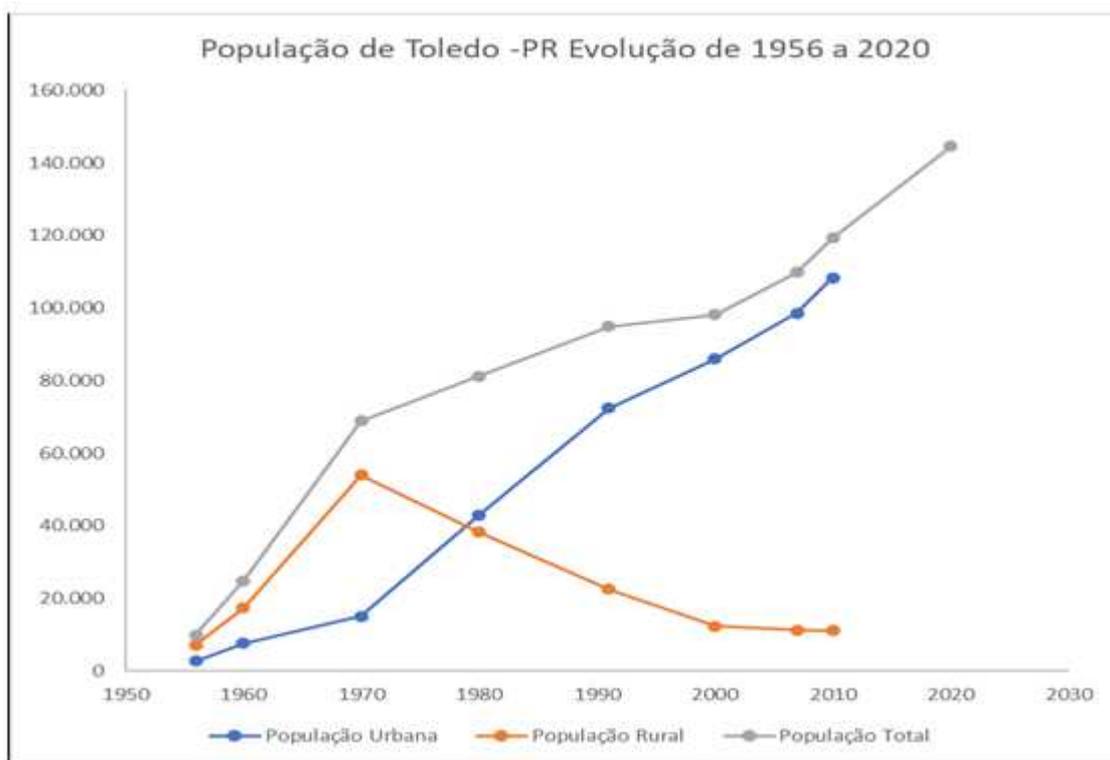
Já na comparação entre a população rural e a urbana, conforme dados da tabela, pode-se observar que a população rural teve significativo aumento entre 1956 e 1970, correspondendo a uma variação de 183,18%. Contudo, de 1980 em diante, iniciou-se um processo expressivo de declínio populacional desse segmento. Em 1956, a população rural correspondia a 72,65% da população total, em 1980 o percentual caiu para 47,10%, chegando em 2010 a 9,27%.

A população urbana, por sua vez, que, em 1956 correspondia a 27,35% do total, teve destacado aumento em 1980, passando ao percentual de 52,90% e alcançando 90,73%, em 2010.

Para Rippel (2022, p. 87), a emigração da população da zona rural se deve principalmente à adoção do binômio produtivo da soja e do trigo e ao avanço tecnológico das técnicas de plantio e colheita na agricultura local, que favoreceram a monocultura e a produção em larga escala, demandando menos mão-de-obra.

Com o passar dos anos, houve uma indelével alteração demográfica, sendo que o período pós-mecanização se caracterizou pelo esvaziamento do meio rural e um movimento emigratório rural-urbano, levando ao aumento da concentração urbana da população, como se pode visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Crescimento e distribuição da população toledana de 1956 a 2020



Fonte: RIPPEL, 2022. Elaborado a partir de IPARDES (2021); Oberg e Jabine (1960); Silva (1988); IBGE – Censos demográficos de 1950, 60, 70, 80, 91, 2000 e 2010.

Esse movimento também foi impulsionado pelo crescimento da unidade agroindustrial da BRF (antiga SADIA). O grupo, que se instalou no município em 1964, passou a influir nos rumos da suinocultura, elevando o número de plantéis em busca de melhor qualidade, homogeneidade e quantidade da matéria-prima local necessária à indústria. No final dos anos 1970, montou um frigorífico para abate de aves, porém, como o município não dispunha de produção em escala, já que as granjas existentes não supriam o consumo interno, passou a estimular os produtores a construir aviários e aderirem ao sistema de integração produtor-empresa (RIPPEL, 2022, p. 88).

Diante disso, principalmente a partir da década de 1980, a empresa passou a realizar maiores investimentos no município, ampliando o volume de abates de suínos, gado e frango, o que aumentou a demanda de mão de obra na unidade industrial, estimulando a imigração em direção à cidade (RIPPEL, 2022, p. 88).

A suinocultura, na verdade, tem um papel bastante singular para a produção familiar da região oeste, sendo possível associá-la ao processo de resistência e adaptação dos pequenos produtores agrícolas, os quais encontraram na atividade uma opção de diversidade e alternatividade com o sistema de integração junto à agroindústria; em seguida, o mesmo ocorre com a criação de aves (STOFFEL, 2004, p. 53).

Em que pese a integração ser uma condição necessária no processo de modernização para evitar o êxodo do campo, não se constituiu na única atividade produtiva desenvolvida na pequena propriedade, conjugando-se com outras fontes de renda:

Da mesma forma como ocorre a modernização na produção agrícola, também se dá a modernização na produção pecuária, que juntamente com o sistema de integração, causam a diferenciação entre os pequenos produtores familiares. Uns podem melhor se estruturar e ampliar suas rendas; outros, apenas ter nas atividades pecuárias, meios adicionais de complementarem sua renda familiar (STOFFEL, 2004, p. 53).

O modelo de diversificação da produção da pequena unidade familiar, focado na subsistência, foi suplantado por novas formas de organização produtiva: uma delas é a especialização da produção agrícola em moldes modernos, em especial para a produção de soja e trigo, destinados prioritariamente ao mercado, e outra é a

integração com empresas agroindustriais para a produção intensiva, principalmente suínos e aves (STOFFEL, 2004, p. 54).

No entanto, referidas alternativas de organização produtiva da pequena propriedade costumam não ser exclusivas, permitindo a combinação com outras atividades. Conforme exemplifica Stoffel (2004, p. 54), quando a integração não for a única atividade produtiva da pequena propriedade, ela acaba sendo conjugada com outras fontes de renda, como o cultivo do milho e a produção de leite; do mesmo modo, quando a produção de soja e trigo constitui a principal fonte de renda da propriedade, ela poderá ser combinada com outras alternativas de renda, como a criação de peixes, o cultivo da mandioca, etc.

A pequena produção agrícola familiar adapta-se, assim, às condições modernas de produzir e de viver em sociedade, mas sem romper com a tradição camponesa, que ainda inspira e orienta suas estratégias de produção e reprodução social, consoante já referido no tópico destinado à agricultura familiar (3.1).

A mesma linha de entendimento acerca da concentração da propriedade agrícola e do esvaziamento populacional do campo, em paralelo ao processo de industrialização, é apresentada por SCHNEIDER *et al.* (2022, p. 95). Esse processo, que inicialmente se voltou aos produtos agrícolas destinados à exportação,

[...] avançou no sentido de maior complexidade industrial, ainda que vinculados à produção agropecuária, mas não a ponto de transformar a região numa base industrial mais qualificada. Esse processo fez com que a região de Toledo se caracterizasse por uma agricultura moderna, extremamente competitiva no mercado internacional<sup>34</sup>, com um parque industrial de alta escala ligado ao complexo proteico, uma indústria de medicamentos destinados tanto ao mercado interno quanto à exportação, e uma miríade de pequenas e médias empresas destinada a ofertar produtos e serviços. Paralelamente, a produção de alimentos para o consumo local se manteve restrita a produtores familiares, com renda bastante inferior à das propriedades ligadas ao complexo agroindustrial exportador (SCHNEIDER *et al.*, 2022, p. 95).

---

<sup>34</sup> Toledo é um dos maiores produtores de grãos do Paraná, concentrando empresas do ramo agropecuário, e sendo considerado a “Capital do Agronegócio do Estado” [...]. Foi eleito pelo oitavo ano consecutivo o maior produtor agropecuário do Estado, [...] é o 1º lugar em valor bruto da produção agropecuária do Estado, 3º lugar em valor adicionado da agropecuária do país e, ainda, o maior produtor de suínos estadual, o 2º maior de frango de corte, o 4º maior produtor de peixes e o 5º maior produtor de leite, atingindo R\$ 3,5 bilhões de valor bruto de toda produção paranaense do setor. Revista ISTOÉ (2022). A reportagem aborda a representatividade do agronegócio toledano, contudo, não mencionada nada acerca da agricultura familiar e da produção de alimentos para o mercado interno.

Ao longo da história do município, ocorreu uma grande modificação na estrutura produtiva rural, passando de um perfil concentrado na mão de obra familiar para a mecanização do setor, com a produção intensificada pela tecnologia. Isso acabou marcando a estrutura fundiária da região, mesclando pequenas propriedades de agricultura familiar e grandes unidades produtoras de *commodities* para exportação.

Todo esse contexto, levou à consolidação de uma forma de produção agrícola bastante atrelada às agroindústrias, atendendo, em especial, às demandas do mercado externo.

É nessa época também que foram criadas e fortalecidas as cooperativas na região, com o objetivo de se tornarem “agentes de comercialização da produção, entre produtores e órgãos governamentais e, direta ou indiretamente, encarregaram-se da distribuição do produto à indústria de processamento”. De acordo com Zaar (1999, p. 82), por intermédio desse aparente papel intermediador, as cooperativas começaram a interferir na vida produtiva do pequeno agricultor e, gradativamente, conseguiram introduzir na pequena produção agrícola familiar, hábitos que resultaram na “modernização” das práticas agrícolas e no estreitamento das relações entre trabalhadores agrícolas e as agências bancárias, dando o primeiro passo para a subordinação às agroindústrias.

Na década de 1970, predomina a produção de soja e trigo. Entretanto, a partir de 1980, em função de uma maior integração entre os produtores e a agroindústria, ocorre um incentivo à diversificação de alguns produtos agrícolas para atender à demanda da matéria-prima industrial. Desta forma, o pequeno agricultor, que havia migrado quase que exclusivamente para o cultivo de soja, passou a cultivar milho e mandioca (ZAAR, 1999, p. 110).

Isso conduz a uma situação bastante contraditória. Este agricultor deixa de alimentar os animais com o milho que produz, para alimentá-los com a ração produzida pela agroindústria a partir do milho por ele produzido, tornando-se “ao mesmo tempo, um fornecedor do milho transformado em matéria prima para a fabricação da ração e um comprador em potencial desta ração” (ZAAR, 1999, p. 110).

Cria-se uma situação de dependência da atividade agrícola em relação à atividade industrial, refletindo-se em produtos agrícolas cada vez mais industrializados

e na transformação da atividade agrícola em mercado consumidor de máquinas e insumos produzidos pela indústria. Essa dependência decorre do fato de que a agricultura se encontra comprimida tanto pelas indústrias fornecedoras de máquinas, defensivos agrícolas e adubos químicos quanto pelas indústrias de transformação dos produtos agropecuários, como fábricas de óleo vegetal e rações (ZAAR, 1999, p. 111).

Conforme Gregory (2008, p. 208), o complexo agroindustrial foi o resultado da industrialização da agricultura, de modo que

Gigantescas unidades produtivas, utilizando tecnologias altamente desenvolvidas adquiriram e processaram uma crescente parte dos produtos agrícolas, ao mesmo tempo que a indústria ia suprindo uma crescente parte das necessidades de consumo da agricultura [...] Aumentou a dependência da agricultura em relação à indústria fornecedora de insumos e de equipamentos, mas por outro lado, a agricultura irá aumentar sua produtividade, mas irá também aumentar seus custos sem poder compensar esses aumentos com um equivalente aumento de sua lucratividade. [...] No Brasil, a situação teve mais um agravante na medida em que grande parte do complexo agroindustrial foi se formando, tendo sua matriz no exterior, formando corporações multinacionais.

Outrossim, a integração dos pequenos e médios produtores, organizados como unidades produtivas de caráter familiar, no complexo agroindustrial interessava ao capital monopolista, pois, devido à pouca capitalização e à necessidade de vender seus produtos logo após a colheita para sobreviver, não podiam negociar melhores condições de venda pela produção. Tal mecanismo era utilizado “para forçar os grandes produtores a vender seus produtos por menos, pois, parte do abastecimento era conseguido com a pequena e média produção” (GREGORY, 2008, p. 209).

O produtor familiar nesta condição teve que abrir mão de seus próprios anseios e se adaptar aos objetivos deste modelo ligado ao mercado internacional de insumos e produtos do complexo agropecuário (GREGORY, 2008, p. 209).

O oeste do Paraná foi uma das regiões do Brasil com proeminente processo de modernização e inserção na internacionalização do mercado, o que repercutiu em suas relações sociais, cultura e produção agropecuária. Houve um aprofundamento da dependência, os produtores perderam o controle dos processos produtivos, além disso, as relações de confiabilidade foram suplantadas por relações contratuais, configurando uma postura mais individualizante (GREGORY, 2008, p. 210).

Com efeito, o desenvolvimento da agroindústria fez com que a agricultura deixasse de ser apenas produtora de alimentos, para ter também outras funções, estabelecidas de acordo com as necessidades do capital industrial. “Tais funções variam, desde o fornecimento de matérias-primas e da ampliação do mercado consumidor de bens industrializados, à fonte de divisas para importações, além de ser provedor de alimentos para a reprodução da força de trabalho urbano” (ZAAR, 1999, p. 83).

Outro elemento que impactou na modernização e na indução tecnológica da agricultura no oeste paranaense, com reflexos no sistema produtivo, foi o crédito agrícola. Conforme crítica de Zaar (1999, p. 81),

[...] com vultosas somas em dinheiro sempre crescentes, liberadas pelo Governo Federal, em forma de financiamentos, via agências bancárias, estava à disposição tanto dos produtores agrícolas como das cooperativas para estimular preferencialmente a produção de soja, em detrimento de culturas destinadas ao consumo interno.<sup>35</sup>

Além do mais, não houve distribuição de forma equitativa do crédito rural entre os produtores. Tendo por pressuposto a situação jurídica em relação à terra, o crédito era concedido aos proprietários, sendo que os demais tiveram maiores dificuldades de acessar o benefício. “O mecanismo de crédito foi o principal elemento seletivo da modernização, da diferenciação da produção familiar e da constituição de novos grupos sociais” (PERSAGRI, 1981, *apud* GREGORY, 2008, p. 210).

Nessa configuração histórica da região oeste do Paraná, a pequena produção agrícola familiar foi levada a substituir produtos tradicionais de subsistência, como arroz, feijão, batata-inglesa e mandioca, por culturas destinadas à comercialização, como soja e trigo. Tal substituição, além de destruir a economia de subsistência, afetou o equilíbrio do trabalhador do campo, que até então se fixava na área rural, mantendo uma relação direta com a natureza, dela retirando os meios para sua reprodução social (ZAAR, 1999, p. 81).

Portanto, a forma como a questão agrária foi tratada também teve repercussões em termos ambientais,

---

<sup>35</sup> Para se ter uma ideia da distorção, “em 1976, a soja, o trigo e o café, que representavam 49,6% da produção agrícola brasileira, receberam 80% do crédito rural, o feijão recebeu 0,4%, e o milho, que representava 16,1% da produção, recebeu 5,9% dos financiamentos do Banco do Brasil” (CORADINI, 1982, *apud* ZAAR, 1999, p. 80).

Com as linhas de crédito especiais, para desmatamento e preparo do solo, o incentivo agrícola, além de ter favorecido a articulação dos agricultores ao capital financeiro, transformou-se também num incentivo à destruição da natureza, através da derrubada exagerada das matas, das queimadas, da poluição dos cursos d'água existentes na área.

Com a intensificação das atividades agrárias, incentivadas pelo Governo Federal, pelos preços internacionais, a natureza é destruída, para transformar-se em chão, em solo fértil para o plantio de soja. Um produto agrícola, que se transformou em valor de troca, isto é, em mercadoria em favor da reprodução ampliada de alguns, e que leva consigo ao mesmo tempo parte do trabalho e da natureza dos expropriados (ZAAR, 1999, p. 86).

O modelo de desenvolvimento adotado no país como um todo foi paulatinamente excluindo os empreendimentos familiares da pequena agricultura - e isso não difere do processo de constituição histórica da agricultura familiar no município. Os estabelecimentos que não foram eliminados com o processo de modernização e industrialização da agricultura, tiveram que buscar novas bases produtivas que oportunizassem condições de sobrevivência da família.

Referido modelo de desenvolvimento foi igualmente marcado pela ausência de ações estatais em prol da agricultura familiar, o que só começou a mudar com a redemocratização do país, em paralelo à legitimação e à valorização da categoria, principalmente em decorrência de mobilizações sociais e estudos em âmbito acadêmico, culminando na instituição de políticas direcionadas especificadamente para agricultores(as) familiares e buscando a garantia de reprodução social e manutenção das famílias no campo, com destaque para o PAA.

#### 4.2 O PAA E A AGRICULTURA FAMILIAR EM TOLEDO

As ações e políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar envolveram também a criação de mecanismos que oportunizassem a esse segmento condições de alterar sua realidade social e econômica, com a criação dos mercados institucionais e o incentivo à comercialização da produção dos agricultores familiares.

Nesse sentido, o município de Toledo, que já contava com a adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 pelo governo federal, instituiu, em âmbito municipal, por meio da Lei "R" nº 133, de 21 de outubro de 2014,

o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar (TOLEDO, 2014)<sup>36</sup>.

Desde então, Toledo tem essa particularidade, podendo fazer o cadastramento de agricultores familiares tanto para o PAA federal quanto municipal.

Os parágrafos 1º a 3º do artigo 2º da Lei “R” nº 133/2014 trazem os critérios para participação, consignando que sua disciplina seguirá a legislação federal<sup>37</sup>. Os artigos 3º e 4º<sup>38</sup>, por sua vez, tratam da gestão e operacionalização, bem como da fonte de recursos.

Portanto, o PAA municipal segue toda a estrutura legal do PAA federal, exceto no que diz respeito aos recursos, que são municipais, e a gestão e operacionalização, que também ocorrem integralmente em âmbito municipal.

No que diz respeito à fase preliminar à pesquisa de campo, a análise documental permitiu compreender a tramitação administrativa das chamadas públicas, que se inicia com o encaminhamento do termo de referência da chamada ao departamento de licitações.

Consta do termo de referência, em síntese: a) que a chamada pública é dirigida ao credenciamento de produtores para o fornecimento de produtos

---

<sup>36</sup> Dispõe o artigo 2º, da Lei “R” nº 133, de 21 de outubro de 2014: “Fica instituído, no âmbito do Município de Toledo, o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações para o atingimento dos seguintes objetivos: I – o abastecimento da rede socioassistencial; II – o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; III – o abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino; IV – a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimento social ou venda; V – o atendimento de outras demandas definidas no âmbito do Programa (TOLEDO, 2014).

<sup>37</sup> § 1º – O Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar será destinado à aquisição de alimentos e demais produtos constantes da lista da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Federal, produzidos por agricultores familiares inscritos e com cadastro ativo no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no Município de Toledo.

§ 2º – A aquisição de produtos vinculados ao Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar será realizada segundo os critérios estabelecidos nas Leis Federais nº 10.696/2003 e 12.512/2011 e no Decreto Federal nº 7.775/2012, com pagamento ao fornecedor, de acordo com a Tabela de Preços da CONAB para o PAA Federal.

§ 3º – A aquisição de produtos previstos neste artigo somente poderá ser feita até o limite da disponibilidade orçamentária e financeira do Município, observando-se, também, o limite do valor de compra por agricultor e as espécies de produtos a serem adquiridos definidos na legislação federal que regula o Programa de Aquisição de Alimentos. (TOLEDO, 2014).

<sup>38</sup> Art. 3º – A gestão e a operacionalização do Programa de que trata esta Lei será de responsabilidade da Secretaria da Administração, mediante participação e fomento da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 4º – As despesas decorrentes da aplicação do disposto nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias das Secretarias da Administração e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (TOLEDO, 2014)

agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadram no PRONAF, e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais do município de Toledo/PR; b) a vigência, fundamentação legal, especificações dos produtos, quantidades e valores, inclusive o limite individual de venda por agricultor familiar e o acréscimo de 30% (trinta por cento) no preço dos produtos orgânicos, devidamente cadastrados; c) documentos necessários para habilitação e a data limite para entrega na Cozinha Social. Para além dos documentos pessoais, é necessária a apresentação da DAP e cópia de licença sanitária para os proponentes dos grupos frutas, grãos, laticínios, legumes, massas, mel, melado, panificados, tubérculos e raízes e verduras e temperos; d) que a aquisição dos produtos se dá pela modalidade de compra com doação simultânea; e) local de entrega como sendo a Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) do município, seguindo cronogramas fornecidos pelo(a) nutricionista vinculado ao local; f) prazos, pagamentos, critérios de priorização, cláusula de conduta de prevenção de fraude e corrupção, fiscais do contrato e despesa orçamentária, além dos respectivos anexos (TOLEDO, 2019, 2020, 2021, 2022).

Tendo em conta tais parâmetros, elabora-se o Edital de Chamamento Público para Credenciamento, que é submetido a Parecer Jurídico. Em havendo entendimento pelo prosseguimento do procedimento, deve ser dada a devida publicidade ao edital.

Os interessados apresentam, então, a documentação e a relação de grupos e produtos que estão aptos a fornecer em envelopes. Por fim, a Comissão de Licitações, juntamente com um representante da Cozinha Social, realiza uma sessão de recebimento dos envelopes, onde se verifica sua regularidade, sendo declarados habilitados os proponentes que atenderem ao solicitado no edital.

Os processos de chamada pública disponibilizados no portal do município foram organizados no quadro apresentado na introdução deste trabalho.

Para melhor compreensão da dinâmica do programa no município, participação da gestão municipal, envolvimento dos agricultores, disponibilização de recursos, além da logística de recebimento dos alimentos e sua respectiva distribuição, passa-se, na sequência, a fazer referência a alguns esclarecimentos que puderam ser obtidos nas entrevistas com os representantes do município, juntamente com a pesquisa documental.

As informações acerca dos processos de chamada pública para credenciamento dos produtores, como tramitação, documentos exigidos, etc., foram

corroboradas pela servidora Helen Kathiusca da Silva, responsável pela execução do PAA em Toledo. A entrevistada destacou que não existe limite de produtores a serem credenciados. Em relação às diferenças entre o PAA municipal e o PAA federal, ela destacou que “naquele, os recursos são do município e, neste, do governo federal”:

No PAA municipal, a compra é feita e o pagamento ocorre diretamente na conta do produtor; é feito o preenchimento de nota manual, enviado para a contabilidade do município e de lá sai o pagamento. No PAA federal, é feito o preenchimento da nota, mas ela fica arquivada, sendo lançado no Sistema de Informação do PAA (SISPAA) o que tem que ser pago ao produtor. O pagamento é feito de Brasília diretamente na conta do produtor, o dinheiro não vem para o Município.

[...]

Cada produtor pode entregar R\$ 12.000,00 por chamamento. É por chamamento e não por ano, por exemplo, se sair em fevereiro não vai fechar um ano.

Contudo, conforme informado pela entrevistada, “o federal não temos no momento, então, estamos gerindo só o municipal”:

De um ano para outro melhorou bastante, em 2021 tivemos muitas dificuldades até pelo número de produtores, muitos deles não tinham animais, gado para vender. Esse ano já praticamente tínhamos que segurar produtor porque não conseguia pegar naquele momento, porque a oferta era bastante.

[...]

O que faz falta para a gente é o federal, que não temos nem previsão orçamentária. Faz dois anos que só tem o municipal, estamos sem perspectiva do federal.

[...]

O edital nº 6/2022, que foi realizado, é para já deixar os agricultores habilitados, daí ficamos aguardando os recursos. Como os documentos exigidos para o PAA municipal e para o PAA federal são os mesmos, já deixamos os agricultores habilitados para não correr o risco de perder os recursos do governo federal quando forem liberados.

Questionada acerca da queda do número de habilitados de 2019 a 2021 e a relativa recuperação da quantidade de 2021 para 2022, acredita que foi porque os agricultores viram que as chamadas estavam retornando:

Em 2021 muitos perderam o prazo do chamamento, pois tínhamos ficado quase dois anos parados. Final de 2021, começo de 2022, o seu Ademir [coordenador do Programa Compra Direta] e o sr. Diomedes, que é responsável pelas hortas, fizeram um trabalho de fomentação, avisando esses produtores; quando visitavam, entregavam o aviso do chamamento, recomendando que se inscrevessem. Acho que foi por isso que aumentou.

De acordo com informações dos entrevistados e notícias da página eletrônica do município, houve uma reforma completa da Cozinha Social, que durou cerca de

um ano e meio (entre dezembro de 2019 e julho de 2021) e coincidiu com o período mais crítico da pandemia de Covid-19, fazendo com que as atividades da Cozinha não pudessem funcionar integralmente (TOLEDO, 2019).

A reforma ocorreu com recursos de um termo de convênio firmado com a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB), em 14 de dezembro de 2018, que também contemplou a modernização de sete restaurantes populares, sendo investidos R\$ 1.850.350,62 ao todo, nessas intervenções (R\$ 350 mil de contrapartida do município) (TOLEDO, 2021).

A modalidade do programa que é utilizada no município de Toledo é a compra com doação simultânea. Com relação ao público beneficiário/consumidor, os produtos do PAA são destinados aos Restaurantes Populares existentes no município, além de entidades cadastradas e grupos de idosos.

Atualmente, existem 8 Restaurantes Populares em Toledo/PR: Jardim Coopagro, Vila Paulista, Vila Pioneiro, Jardim Europa, Jardim Panorama, Jardim Independência, Jardim São Francisco e Jardim Gisela. Desde 17 de janeiro de 2022, o preço da refeição servida nos restaurantes populares de Toledo é de R\$ 5,00 (cinco reais), conforme Decreto nº 354, de 6 de janeiro de 2022 (TOLEDO, 2022).

Foto 1 - Restaurantes Populares do Jardim Coopagro e da Vila Paulista - Município de Toledo/PR





Fonte: TOLEDO, 2022.

Em 2006, o município de Toledo implantou a Cozinha Social e os Restaurantes Populares. Por meio desta iniciativa, foi possível integrar o PAA e o PNAE a partir dos alimentos provenientes da agricultura familiar, atendendo 30 escolas municipais com 12.000 refeições, e cerca de 3.000 refeições diárias direcionadas aos Restaurantes Populares. Também fornece lanches para os CRAS, idosos e cerca de outras 10 entidades sociais (PCS, 2016).

A forma de gestão, com a centralização da produção das refeições em uma unidade central, foi um diferencial do modelo adotado

O município de Toledo, ao adotar os Restaurantes Populares a partir de 2006, usou uma estratégia distinta do que foi proposto inicialmente pelo programa federal. A gestão municipal à época uniu diversas políticas públicas de segurança alimentar em torno de uma Cozinha Central, que gere e produz refeições para todos os locais de fornecimento de refeições municipais [...]. Isso deu dimensões e envergadura muito distintas do que obtinham os Restaurantes Populares em outros locais do país (SCHENEIDER et al, 2022, p. 97).

A ação foi muito importante para integrar as duas dimensões do PAA – de um lado, constituiu-se em um importante mercado para os agricultores familiares comercializarem seus produtos, diante das dificuldades que enfrentavam nesse sentido e, de outro, a redução da insegurança alimentar no município, pois muitos trabalhadores dependiam de marmitas levadas de casa, uma vez que seus locais de

trabalho não forneciam e não tinham essa preocupação, famílias carentes não tinham renda suficiente para almoçar em restaurantes, idosos tinham alimentação inadequada em casa, etc. (PCS, 2016).

Com relação às entidades cadastradas que são beneficiadas pelos produtos adquiridos via PAA, de acordo com a entrevistada Helen Kathiusca da Silva, atualmente, são seis: Ação Social São Vicente de Paulo, Aldeia Infantil Betesda, APA - Lar dos Idosos, APAE, Casa de Maria e Centro Beneficente de Educação Infantil Ledi Maas-Lions. Tais entidades recebem alimentos do PAA duas vezes ao mês.

No que diz respeito aos grupos de idosos, o município conta com 38 grupos, atendendo aproximadamente cinco mil pessoas (TOLEDO, 2019).

De acordo com o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social), Luiz Carlos Bazei, a implantação da Cozinha Social e dos Restaurantes Populares se iniciou há dezesseis anos: “Começamos com um grande desafio, que poderia dar certo ou não. Acabou dando certo aqui em Toledo e serve de exemplo para o Paraná, Brasil, também tivemos a oportunidade de o trabalho ser reconhecido em outros países”.

O entrevistado também esclareceu que o projeto começou em 2005, com a oportunidade de se criar uma cozinha comunitária e um restaurante popular, com incentivo do governo federal. Em Toledo havia uma visão um pouco diferente, que era a centralização da merenda escolar. Existia esse espaço, onde está a Cozinha Social, que era a sede da Ondina Indústria e Comércio de Plásticos, que estava em processo de falência na justiça. A área era grande e o gestor municipal à época tinha a visão de ampliação e centralização da Cozinha já pensando na segurança alimentar. Dessa forma,

Começou-se essa estrutura com apenas um restaurante, servindo em torno de 200-300 pessoas por dia [...]. E isso nos motivou [...] em ampliar o número de Restaurantes Populares, mas também é uma experiência diferente das demais cidades, pois centralizamos os Restaurantes Populares perto de equipamentos públicos, em corredores industriais. A primeira experiência foi no Jardim Coopagro, que é próximo ao posto de saúde, escola e depois saiu o Certi [Centro de Revitalização da Terceira Idade] e o Centro da Juventude e logo ao lado havia as indústrias, incubadoras industriais. Fomos visitá-las e a maioria dos funcionários levavam marmitas. Isso nos chamou atenção, pois poderia ser oferecido um alimento de mais qualidade.

Assim, a escolha dos bairros atendidos pelos Restaurantes Populares foi pensada estrategicamente, de modo a melhor atender geográfica e socialmente os

objetivos desta importante política pública de segurança alimentar em âmbito municipal,

Aí começamos a ampliação do atendimento dos restaurantes populares. Hoje, em toda nossa estrutura da Cozinha Social e Restaurantes Populares, temos apenas dois Restaurantes que foram construídos, que é o do Coopagro e o da Paulista, os demais foram adaptados para onde existe uma associação de moradores. Hoje nem tanto, mas na época, havia associação de moradores que tínhamos três espaços públicos dentro do mesmo lugar, que era associação de moradores, Restaurante Popular e grupo de idosos [...]. Isso foi interessante. Com a ampliação dos Certi, esses idosos foram direcionados para lá, mas sempre funcionou muito bem.

Em relação ao início do PAA em Toledo, Luiz Carlos Bazei informou que o PAA está presente na cidade desde o começo da Cozinha Social, em 2006. Relatou os benefícios perceptíveis perante os agricultores, que tinham dificuldades de acesso à terra, mercados para a comercialização dos produtos, mas que conseguiram, aos poucos, melhorar suas condições de vida. Enfatizou que estes agricultores(as) não tinham apenas a Cozinha Social como destino da produção, mas que ela acabou dando outras oportunidades, como as Feiras do produtor.

Essa observação é muito importante para a análise do PAA, sendo possível destacar como um dos benefícios aos fornecedores o aumento da autonomia em decorrência da capacidade do programa de estruturar a produção e as condições para os agricultores acessarem novos mercados.

A mesma dificuldade apontada na primeira fase de implantação do PAA, que foi abordada no segundo capítulo, ocorreu em Toledo:

A grande dificuldade no início foi o agricultor acreditar no programa, que haveria sequência [...]. Tínhamos o recurso para comprar e faltava o crédito do produtor para conosco. Com o passar do tempo [...], os restaurantes populares foram crescendo, e também tivemos a oportunidade de atender entidades [...] era uma forma do produtor também chegar nas entidades assistenciais. Isso melhorava a produção e também entregava um produto de qualidade no final. Isso que é o grande mérito da cozinha social. Como tudo que é novo, havia essa questão da credibilidade. Isso nós conseguimos a partir dessa fomentação do município junto ao agricultor familiar [...].

E finalizou: “É essencial considerar, sob o ponto de vista de política pública, que segurança alimentar não é despesa, mas sim investimento. E esse investimento tem que começar no pequeno produtor”.

Cabe destacar que, desde 2021, o Estado do Paraná também instituiu o Programa Compra Direta em âmbito estadual, por meio do Decreto nº 7.306 de 13 de abril de 2021. A iniciativa se originou em 2020 no cenário de emergência decorrente da pandemia da Covid-19, e depois acabou se convertendo em política permanente (SEAB, 2021).

Nesse sentido, foi firmado um convênio entre a SEAB e o Município de Toledo, por meio da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Administração para a entrega de kits/cestas de alimentos a famílias cadastradas nos CRAS, adquiridos direto dos produtores rurais por meio do PAA do governo estadual (TOLEDO, 2022).

A Assistência Social é responsável pela avaliação, cadastrado e contato com as famílias beneficiárias, já a Cozinha Social dá suporte na operacionalização, recebendo os alimentos, montando os kits e distribuindo nos Restaurantes Populares.

Dentre os alimentos que compõem as cestas entregues pelo município estão: arroz, feijão, fubá, hortaliças, legumes, frutas, panificáveis e suco natural.

No caso do Programa Compra Direta Paraná, é feita uma chamada pública para seleção e classificação de associações e cooperativas de agricultura familiar, visando o fornecimento de gêneros alimentícios *in natura*, minimamente processados e processados, produzidos por agricultores afiliados e sua respectiva distribuição à rede socioassistencial do Estado<sup>39</sup>

Segundo o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos, entre junho de 2021 e junho de 2022, foram atendidas 4.000 famílias em razão desse convênio das cestas com produtos entregues na Cozinha Social por meio da cooperativa. Em 2021, foram cerca de R\$ 350.000,00 comprados dos agricultores familiares e distribuídos kits às famílias cadastradas na Secretaria de Assistência Social.

Ainda, como pesquisa de campo, foi possível acompanhar uma dessas entregas no Restaurante Popular da Vila Boa Esperança, conforme registros que seguem abaixo:

---

<sup>39</sup> A última chamada realizada – Chamada Pública nº 1/2022 está disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-06/edital\\_001\\_2022\\_compra\\_direta\\_parana\\_06\\_de\\_junho.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/edital_001_2022_compra_direta_parana_06_de_junho.pdf).

Foto 2 – Entrega de cestas às famílias cadastradas no CRAS no Restaurante Popular da Vila Boa Esperança - Município de Toledo/PR



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

No município de Toledo, existem três mercados institucionais para os agricultores familiares: PAA, sendo os gêneros alimentícios destinados aos Restaurantes Populares, entidades assistenciais e grupos de idosos; PNAE, para o fornecimento de alimentação escolar aos estudantes das escolas e CMEIs da rede municipal de ensino e entidades filantrópicas atendidas com alimentação escolar; além do Programa Compra Direta Paraná, com a distribuição de kits a famílias em situação de vulnerabilidade cadastradas no CRAS.

A entrevista com o coordenador do Programa Compra Direta, Ademir André Adamczuk, também trouxe importantes elementos para a análise do programa no município.

O entrevistado relatou que está nessa função desde começo de 2021 e que, como também é produtor, conhece a realidade/dificuldades dos agricultores e que isso fez bastante diferença para eles voltarem a sentir confiança no programa:

Eu senti dos produtores que faltava alguém que chegasse até eles, falasse a mesma língua. [...] senti que os agricultores se animaram por eu ser agricultor, ser do interior também, conhecer as dificuldades deles, uma pessoa ligada ao meio deles.

Quando entrei, no começo de 2021, o programa estava meio parado e começamos a retomar, correr atrás dos produtores. Eles estavam desanimados, pois nos últimos anos o preço não compensava e a quota era muito baixa, além da burocracia para fazer toda a papelada para vender pouca coisa, não era atrativo para o produtor. Com a melhora do valor da quota conseguimos incentivar o produtor a voltar para o programa e aumentamos consideravelmente a quantia de produtores e esperamos continuar melhorando. Fiz bastante esse trabalho de chegar até os agricultores e divulgar o programa. Muitos não sabiam do programa e outros sabiam, mas tinham desanimado, saído. Vi uma boa melhora na ideia dos produtores, apesar de muitos reclamarem do valor da quota.

Com relação à quota, vale registrar uma vez mais que, atualmente, é de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), ou seja, cada produtor pode vender por chamada pública até esse valor, independente do produto. Os editais não fazem distinção em relação ao gênero alimentício, por exemplo, verduras e carne. Segundo o entrevistado, varia muito, há produtores que, mesmo habilitados não chegam a vender nada, outros vendem só a metade da quota, mas muitos atingem o limite. No que diz respeito às reclamações acerca da quota, explicou sobre as dificuldades na fixação dos valores e o aumento do preço da carne, principalmente nos últimos anos, relatando que, muitos produtores, quando começaram a vender para o PAA conseguiam vender pelo menos seis animais, porém, agora, dois animais grandes já atingem a quota.

Perguntado sobre a significativa diferença de quantidade entre agricultores com DAP e os que fornecem para o PAA, disse que vários só estão trabalhando com grãos, não tem mais verdura, carne, etc. para vender. Muitos têm a DAP para outros fins, especialmente pela questão de acesso a crédito, financiamentos, pois a taxa de juros é bem mais vantajosa, mas não têm interesse em participar das compras governamentais. “Acredito que foi ano passado que eu corri atrás e aumentei bastante

os produtores cadastrados, que são 146 e poucos que temos cadastrados, mais os da cooperativa”.

O coordenador do Programa Compra Direta também discorreu sobre a logística no caso das carnes, explicando que existe um acordo entre o Município (Cozinha Social) e o frigorífico, o qual se responsabiliza por buscar os animais do produtor, levar até o local e fazer o abate, depois resfriar a carne e entregá-la na Cozinha Social e que está funcionando muito bem. “Eu faço o meio de campo do início ao final, visito o produtor para ver o animal, qualidade, etc., depois acompanho o abate e o recebimento da carne, se os documentos estão certos – a GTA, o bloco de produtor e a nota fiscal depois da entrega”.

Por fim, abordou um pouco a crise da suinocultura, que foi mencionada por alguns dos produtores que participaram da pesquisa; segundo o entrevistado, as granjas particulares de porco estão terminando, pois, os produtores estão tendo muito prejuízo e, só estão aguentando, tirando do lucro da lavoura para cobrir o déficit dos porcos. O mesmo está ocorrendo com os pequenos produtores de leite, que estão ficando sem mercado diante das grandes cooperativas da região. Mencionou que chegaram a montar uma cooperativa de leite no distrito de Dez de Maio para os pequenos produtores dedicados à atividade leiteira por conta própria, que ela ainda existe, mas com muitas dificuldades<sup>40</sup>.

As imagens a seguir mostram as instalações da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social), bem como a estrada e algumas propriedades visitadas.

Foto 3 - Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) - município de Toledo/PR



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

<sup>40</sup> Essa situação pode ser confirmada pelo relato do entrevistado 17, por exemplo, que informou que trabalhava com vacas leiteiras, mas encerrou a produção.

Foto 4 - Área rural do município de Toledo/PR – estrada e propriedades visitadas



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Traçado o panorama acerca do PAA no município de Toledo, principalmente a partir de análise documental e das informações obtidas com representantes do município envolvidos com a execução do programa, seguiu-se à fase da sistematização e transcrição das informações coletadas junto aos(as) agricultores(as) familiares que participaram da pesquisa. Para tanto, foram organizadas planilhas

conforme os eixos trabalhados no questionário, em que constam as respectivas respostas, além de observações identificadas nas falas dos(as) entrevistados(as).

De acordo com as finalidades do PAA e da estratégia adotada neste trabalho para análise do programa sob o enfoque do desenvolvimento rural sustentável e fortalecimento da agricultura familiar no município, consideraram-se os seguintes eixos para análise qualitativa e quantitativa: perfil socioeconômico do público; produção, integração mercantil e outras fontes de renda; cooperativismo e associativismo; acesso aos meios de produção ou condições materiais; atividades ambientalmente adequadas existentes na propriedade; além da percepção particular dos produtores sobre sua participação no PAA.

Cada eixo que compôs o questionário aplicado aos(às) agricultores(as) familiares participantes do PAA em Toledo será tratado como sub tópico desse capítulo, sendo, inicialmente, apresentados ou reiterados alguns conceitos e características de cada um, para, em seguida, realizar a análise/comparação com as informações encontradas em campo.

Ao longo da análise, os(as) entrevistados(as) serão referidos apenas como entrevistado(a) 1, 2 e, assim sucessivamente, até o entrevistado 18, tendo por critério unicamente a ordem cronológica de realização das entrevistas.

#### **4.2.1 Perfil socioeconômico**

Com relação à aplicação dos instrumentos de pesquisa, cabe esclarecer que estes se dirigiam ao homem ou à mulher do grupo familiar, ou a ambos. Assim, relativamente relativa ao gênero dos(as) entrevistados(as): dos dezoito agricultores familiares que participaram da pesquisa, apenas duas são mulheres. Uma delas - entrevistada 11 - começou a responder ao questionário, mas chamou o filho para ajudar e, assim, a maior parte do tempo, estiveram presentes os dois.

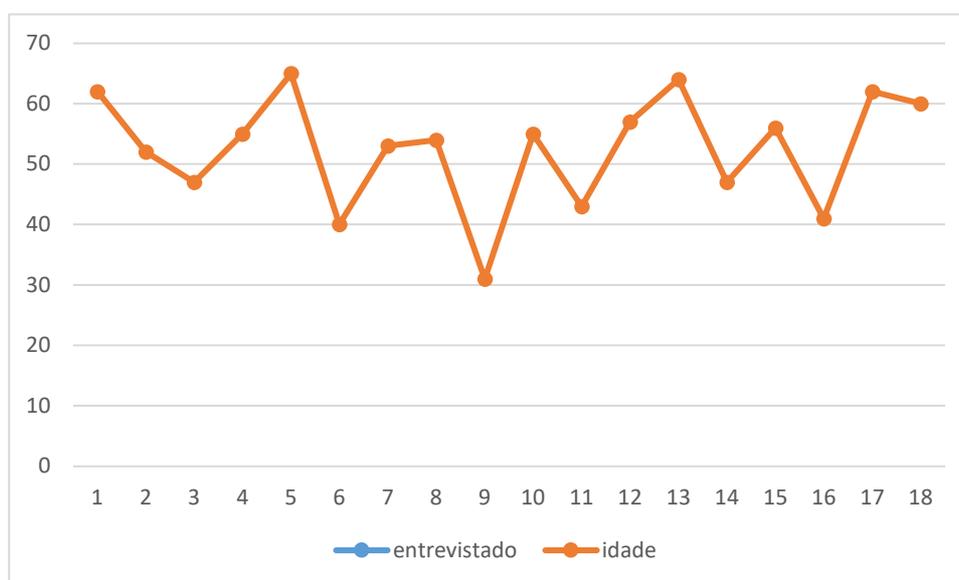
Os entrevistados 2 e 5 foram abordados durante à entrega dos produtos na Cozinha Social. Nos dois casos, era o casal que fazia a entrega, mas as esposas se sentiram inseguras em responder ao questionário, apenas fazendo pequenas intervenções.

A aplicação dos questionários permitiu vários aprendizados e questionamentos sobre o cotidiano dos agricultores, suas experiências de vida e realidade.

Nesse sentido, concluída a etapa de organização das informações obtidas na pesquisa de campo com os agricultores, o primeiro passo foi evidenciar a sua caracterização e traçar seu perfil socioeconômico.

No que diz respeito à idade dos entrevistados, pode-se observar uma faixa etária média entre 40 e 65 anos, conforme gráfico abaixo.

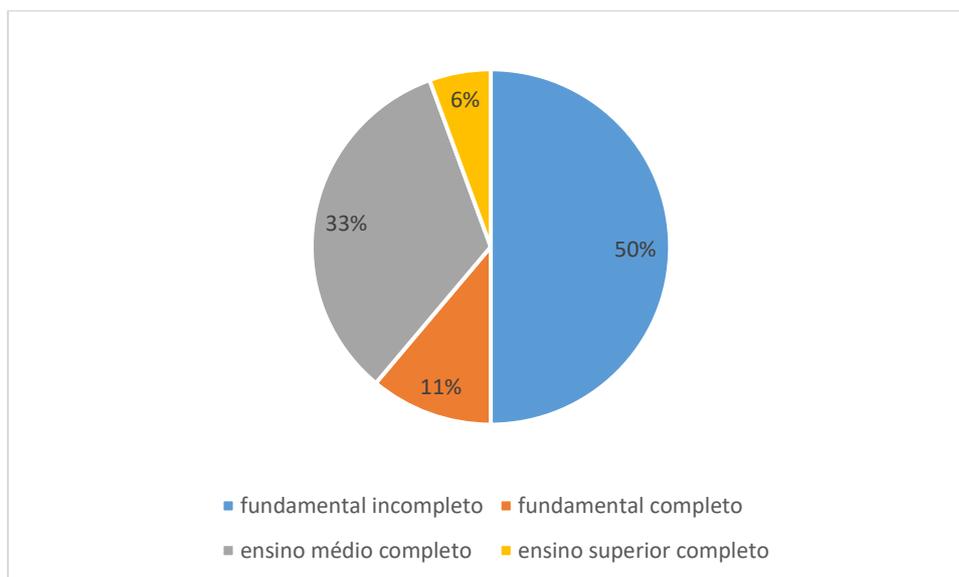
Gráfico 5 – Idade dos entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Quanto à escolaridade, metade dos entrevistados tinha ensino fundamental incompleto, 33% ensino médio completo, sendo um deles técnico em piscicultura; um dos entrevistados tinha ensino superior completo em Filosofia (Gráfico 6).

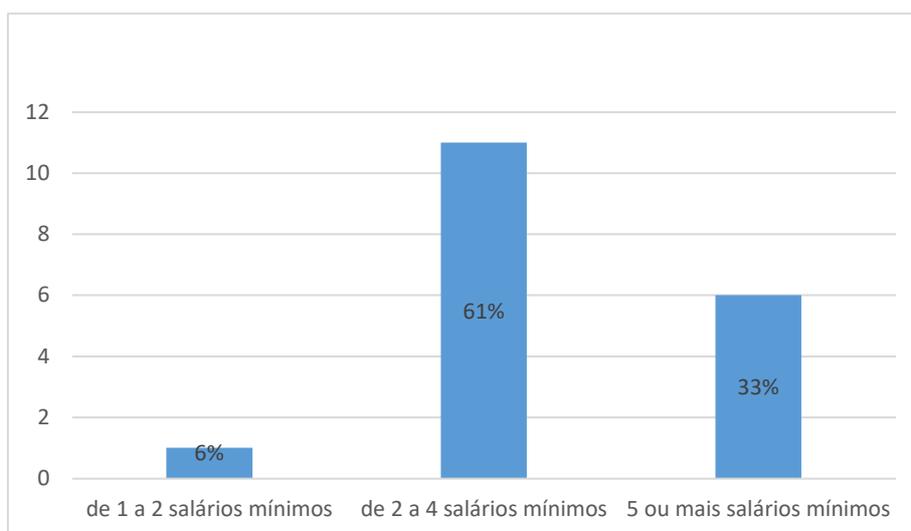
Gráfico 6 – Escolaridade dos entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

No tocante à renda média, prevalece a faixa de 2 a 4 salários mínimos, seguida pela faixa de 5 ou mais salários mínimos, sendo que apenas um dos entrevistados informou a renda de 1 a 2 salários mínimos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Renda dos entrevistados



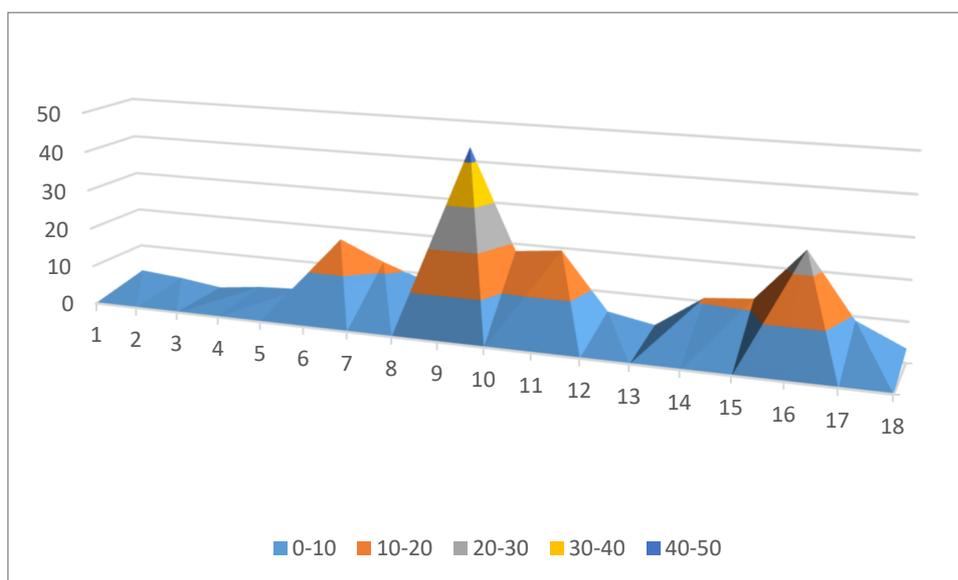
Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Em relação às localidades de residência e produção dos entrevistados foram informadas as seguintes: Linha Sol Nascente, Concórdia do Oeste (dois entrevistados), Linha Buê Caê (dois entrevistados), Linha Cerâmica Prata (dois entrevistados), Linha Xaxim, Linha São Valentim, Cerro da Lola (dois entrevistados), Dez de Maio (dois entrevistados), Linha Santa Inês, Linha Mandarina, Jardim Coopagro/Nova Videira (dois entrevistados) e Linha General Ozório.

Tais localidades estão situadas próximas à área urbana do município<sup>41</sup> - onde há concentração de serviços, comércio e indústrias -, com inserção em mercados locais e razoável infraestrutura. Contudo, os aspectos ambientais (paisagem), organizacionais, etc. distintos do aglomerado urbano se mantêm nessas comunidades, expressando-se nas diversas formas de relações de parentesco, vizinhança, nas festas e cultos locais, dentre outras atividades coletivas.

O tamanho médio das propriedades é de 10 hectares. Dos dezoito entrevistados, nove têm propriedade acima de 10 hectares e os demais abaixo desse parâmetro (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Tamanho das propriedades (em hectares)



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

<sup>41</sup> Das comunidades mencionadas, a que está mais distante da sede do município é a de Dez de Maio, a cerca de 20 km de distância.

A composição média das famílias é pequena - 3,17 pessoas, sendo que 50% das famílias é composta por três ou quatro pessoas (casal mais um ou dois filhos), 33% duas pessoas (casal ou dois irmãos) e 17% cinco pessoas.

Mesmo sendo possível considerar que esses números acompanham as mudanças e adaptações pelas quais passaram os empreendimentos rurais familiares ao longo dos anos, seguem a média do município em termos de composição das famílias, sistematizada na tabela a seguir.

Tabela 9 – Número de famílias, em domicílios particulares permanentes, segundo a composição - Toledo/PR - 2010

COMPOSIÇÃO DAS FAMÍLIAS	Nº DE FAMÍLIAS
Com até 2 pessoas	12.124
Com 3 pessoas	12.008
Com 4 pessoas	8.584
Com 5 pessoas	2.674
Com 6 pessoas ou mais	904
TOTAL	36.293

Fonte: IPARDES, 2022. Elaborado a partir de dados do IBGE – Censo Demográfico.

Prevalece o trabalho dos membros da família na propriedade, com algumas particularidades, a exemplo do relato do entrevistado 6, cuja unidade familiar é composta por cinco pessoas e disse que uma das irmãs mora na cidade, mas trabalha na propriedade. Os entrevistados 15 e 17 informaram que esposa e filha, respectivamente, exercem profissão no meio urbano e, no caso da entrevistada 7, um dos filhos, formado em agronomia, auxilia na propriedade, mas também desenvolve trabalho fora do local.

No que diz respeito aos demais aspectos que foram contemplados no questionário e também a partir das visitas às propriedades, pode-se verificar que há acesso a itens essenciais e condições para manutenção da qualidade de vida, tais como acesso à luz, água potável, internet, transporte público escolar, serviços de saúde e atendimento médico, além de boas condições das estradas de acesso à propriedade. Relativamente à saúde, prevaleceu a informação da existência de posto de saúde na vila ou bairro, sendo necessário vir à cidade para situações de mais

complexidade. Também houve relatos de agricultores que contratam plano de saúde particular para serviços nessa área.

Alguns dos dados expostos neste tópico serão retomados ao longo da análise dos demais aspectos, em razão dos entrelaçamentos e inferências que estabelecem entre si, na configuração do perfil da agricultura familiar.

#### **4.2.2 Produção, integração mercantil e outras fontes de renda**

Apesar de assentados sobre a mesma base que formou historicamente a agricultura familiar no município de Toledo, denotando sua resistência e coexistência em paralelo às grandes propriedades voltadas ao agronegócio e à agroindústria, o público da presente pesquisa, residente em doze comunidades rurais do município, apresentou diversidade de caracterização entre si, tanto em relação às atividades agropecuárias desenvolvidas quanto em relação à integração mercantil.

Essa realidade tem correlação com as mudanças estruturais na organização produtiva decorrentes da introdução de novas técnicas de produção e modificações intensas nas relações produtivas, que levaram a uma profunda diferenciação interna nas pequenas propriedades no oeste do Paraná, a exemplo do ocorrido com outras regiões do sul do país (STOFEL, 2004, p. 12).

Para Conterato *et al.* (2011, p. 81), a diversidade de modos de fazer agricultura e a heterogeneidade social que lhe corresponde podem ser interpretados como diferentes estilos de agricultura e “entendidos a partir das necessidades ou possibilidades de os agricultores organizarem suas relações sociais e produtivas a partir de diferentes lógicas, intensificando ou extensificando o uso dos recursos produtivos”.<sup>42</sup>

A constatação da diversidade entre unidades familiares dentro de uma mesma região faz com que os estilos de agricultura sejam sinalizados como as distintas

---

<sup>42</sup> Na concepção de Long (1980, *apud* Conterato *et al.*, 2011, p. 81), os estilos de agricultura emergem como ferramentas analíticas a partir do reconhecimento das fragilidades das teorias da modernização e suas derivações em explicar as mudanças sociais e os padrões de desenvolvimento, seja no âmbito da sociedade como um todo, seja no âmbito específico dos estudos agrários.

lógicas produtivas destes espaços, sob um viés “mais diretamente orientado aos atores, seus projetos e estratégias reprodutivas” (CONTERATO *et al.*, 2011, p. 82).

A partir de uma intrincada junção entre a heterogeneidade nas práticas e na organização da unidade produtiva, a natureza e relevância dos processos de mercantilização e incorporação institucional, bem como a capacidade dos agricultores de combinação de atividades agrícolas e não agrícolas, tem-se diferentes formas de fazer agricultura e diferentes formas de se posicionar perante o modelo agrícola dominante. Os estilos de agricultura

[...] podem ser considerados como algumas das muitas respostas para o projeto da modernização [...]. Alguns estilos representam e reproduzem a internalização do projeto de modernização (e são materialmente dependentes de sua continuação). Outros estilos, por sua vez, representam um distanciamento e uma desconstrução de toda limitação e controle impostos pelo projeto modernizador (Ploeg, 2003, p. 113, *apud* CONTERATO *et al.*, 2011, p. 82).

Especificamente em relação à agricultura familiar, Ploeg (2006, p. 25) apresenta duas linhas de desenvolvimento, que correspondem a estilos de fazer agricultura diferentes. De um lado está o chamado modo camponês de produção agropecuária, caracterizado como “reprodução relativamente autônoma e historicamente garantida”, em que cada ciclo de produção é construído a partir dos recursos produzidos e reproduzidos nos ciclos anteriores; os recursos são considerados valores de uso, sendo que, ao mesmo tempo em que produzem mercadorias, reproduzem a unidade de produção. De outro lado, aparece o modo empresarial, marcado pela crescente externalização das atividades, uma vez que o acesso aos recursos ocorre fora da unidade de produção, perante mercados de insumos, produtos e serviços, o que significa que os recursos são mobilizados em seus correspondentes mercados, podendo entrar no processo de produção como mercadorias; “a unidade orgânica entre produção e reprodução é substituída por uma complexa rede de novas relações mercantis e prescrições técnicas e administrativas”.

No modo empresarial, a inserção mercantil conjugada à crescente externalização formam as bases da lógica de reprodução dependente do mercado. Os agricultores incorporam “a lógica do mercado” e os recursos produtivos usados são mobilizados preferencialmente via mercados. O modo camponês, por seu turno,

não está associado à “aversão ao mercado” pois a condição camponesa funda-se na capacidade de construir novas e diferenciadas relações mercantis, sendo sua reprodução garantida pela construção e manutenção de uma base de recursos autônoma. Dentre suas estratégias de resistência pode-se citar a desmercantilização, o afastamento dos mercados de insumos e fatores de produção, assim como dos circuitos mais tradicionais de *commodities*, além da “construção de mercados alternativos: especialidades de nicho, orgânicos, artesanais, solidários, institucionais, não agrícolas” (CONTERATO *et al.*, 2011, p. 83; PLOEG, 2008, p. 133).

No que diz respeito à integração mercantil, cabe ressaltar que os produtores podem praticar relações comerciais de diferentes formas - há produtores que destinam sua produção para o consumo da família ou trocas, sendo suas relações comerciais limitadas a este contexto; outros destinam uma parte da produção agropecuária para o autoconsumo e vendem outra parcela; existem, ainda, produtores diretamente ligados ao mercado, que comercializam toda sua produção agrícola - e o questionário buscou captar essa realidade.

A tabela abaixo apresenta as principais atividades desenvolvidas nas propriedades e outras fontes de renda dos agricultores familiares participantes do PAA em Toledo/PR.

Tabela 10 - Produção e outras fontes de renda dos agricultores familiares de Toledo/PR

<b>Principais atividades desenvolvidas nas propriedades</b>		
<b>Agrícolas</b>	<b>Pecuária</b>	<b>Outras fontes de renda</b>
Hortaliças (alface, acelga, almeirão, cheiro verde, etc) Tubérculos e raízes (cenoura, beterraba, abóbora, etc) Leite Soja Milho	Bovinos (gado de corte/leite) Suínos Aves Peixes Ovinos	Panificados Trabalho na cidade Aposentadoria

Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Conforme já mencionado, do total de agricultores familiares entrevistados, metade era de fornecedores de hortaliças/tubérculos e a outra metade de carne (bovina, suína e peixe).

Os horticultores apresentam diversificação entre as culturas produzidas, consoante demonstra o quadro acima. O entrevistado 13 informou que, além das hortaliças, trabalha com produção leiteira, entregando o produto diretamente na residência dos consumidores. Dos nove fornecedores de hortaliças/tubérculos, só um (entrevistado 9) relatou que na propriedade também existe plantio de soja, sendo esta a principal fonte de renda da família.

Este grupo tem o PAA como principal destino da produção, ocorrendo também PNAE, feiras, restaurantes, supermercados e distribuidores. No caso do PAA, o acesso se dá individualmente e no PNAE acessam os que estão organizados em cooperativas ou associações.

Confirma-se, assim, que o mercado de compras institucionais tem importante papel no modo camponês de produção agropecuária, no sentido de buscar se distanciar da dependência dos circuitos mercantis, com práticas mais autônomas e voltadas para agregar valor à produção.

Foto 5 – Pesagem de hortaliças e tubérculos entregues na Cozinha Social de Toledo/PR



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Com relação aos produtos orgânicos, apenas o entrevistado 2 fornece esse tipo de gênero alimentício, sendo sua produção destinada ao PAA e ao PNAE. O mesmo entrevistado relatou que participava da Feira de orgânicos na Praça da Casa da Cultura, porém esta acabou não acontecendo mais com a pandemia e não conseguiram se reorganizar; segundo informado, dos participantes da Feira de orgânicos, ele era o único que não participava de outras feiras que acontecem na cidade, sendo que os demais continuaram com a venda dos produtos nestes locais.

No tocante às Feiras do Produtor, conforme relato do entrevistado 4, este é um importante mercado para os agricultores familiares da cidade. O entrevistado informou que faz quatro feiras por semana e que é uma forma de garantia de renda e diversificação de mercados. Seu relato será retomado no tópico da análise do PAA no município para aprofundar essa questão.<sup>43</sup>

Foto 6 - Feira do Produtor de Toledo/PR



Fonte: Toledo, 2019

Disso sobressai uma importante questão, que foi mencionada na entrevista com o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social):

<sup>43</sup> A tradicional Feira do Produtor, realizada no centro de Toledo, acontece há mais de 20 anos. Conforme informações do site do Município de Toledo, as Feiras do Produtor são realizadas, semanalmente, de terça-feira a sábado, em diversos bairros do município, além do interior (Novo Sarandi e Vila Nova). Dentre os itens comercializados estão verduras, legumes, bolachas, bolos, pães, cucas, massas, embutidos, queijos, pescados, artesanatos, flores, etc. (TOLEDO, 2021).

A ideia é que a Cozinha Social seja início e meio para que o agricultor também consiga chegar até outros mercados, diversificar a produção. Atualmente, os agricultores familiares em Toledo também têm a oportunidade das feiras. Eles entregam na Cozinha, conforme os pedidos das nutricionistas, mas isso acaba alavancando a produção para venderem nas feiras, sendo que muitos deles agora também entregam para os supermercados. Nessa linha, é bastante importante a qualificação do agricultor familiar; a licença sanitária, por exemplo, que ele precisa para fornecer para o PAA, qualifica seu produto para ser ofertado para a sociedade, não apenas para a Cozinha.

Portanto, a capacidade de agregar valor à produção permite uma ampliação de mercados.

Por outro lado, dentre os desafios com relação ao PAA, que já haviam sido citados na entrevista não apenas com o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social), mas também com a servidora pública responsável pela operacionalização do PAA em Toledo, e foi confirmado na pesquisa, está a produção orgânica. Além dos benefícios desse tipo de alimento para a natureza e para a alimentação, o agricultor recebe 30% (trinta por cento) a mais nos seus produtos.

Segundo a entrevistada Helen Kathiusca da Silva, a quantidade média semanal de salada que vai para os restaurantes populares é de 600 kg:

Conseguimos tudo de agricultor familiar. Tudo que vai para os restaurantes em termos de verdura é da agricultura familiar, tubérculos também normalmente sim, mas as vezes não é época, como batata doce, mandioca. Com relação aos orgânicos, temos quatro inscritos; fora estes, todos são convencionais.

Importante destacar que, no caso dos orgânicos, é necessário possuir certificação pela Rede ECOVIDA (Lei 10.831/03), com cadastro atualizado junto ao Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos.

No caso dos fornecedores de carne, dos nove entrevistados, sete também fazem plantio de lavoura tradicional (soja e milho), sendo esta combinada com a produção bovina e suína. Alguns destes, ainda, trabalham com sistema de parceria, como é o caso da entrevistada 7, que tem parceria de suínos, e o entrevistado 17, que tem parceria na criação de frango; no que diz respeito ao entrevistado 8, a organização produtiva envolve apenas a parceria de suínos. O entrevistado 15, por sua vez, tem como principal atividade a aquicultura, dedicando-se, em particular, à venda de alevinos. Ademais, no relato do entrevistado 17, este informou que trabalhava com vacas leiteiras, mas teve que encerrar a produção.

Em referidas unidades familiares, a renda vem sobretudo das atividades elencadas acima; neste grupo, o principal mercado acaba sendo as grandes cooperativas e agroindústrias de grãos, aves e suínos, tendo no PAA apenas um complemento de renda.

Foto 7 - Propriedade dedicada à aquicultura em Toledo/PR



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

O perfil destes de agricultores familiares reflete a forma como esta categoria social foi construída historicamente no município. Nos termos expostos na primeira parte deste capítulo, houve uma transição do modelo de diversificação produtiva, voltado principalmente para a subsistência, para a especialização da produção, em especial de soja e trigo (milho também posteriormente), destinados de forma prioritária ao mercado, além do sistema de integração com empresas agroindustriais, em particular, de suínos e aves, sendo tais atividades desenvolvidas em combinação com outras.

Neste grupo, identificou-se o predomínio da diversificação agropecuária, no sentido de não haver claramente uma fonte de renda principal, mas sim a combinação de diversas fontes, especialmente a produção agrícola de soja e milho e a produção integrada de suínos e aves (integração com empresas agroindustriais).

No que diz respeito à diversificação da produção, é possível vislumbrar que as atividades desenvolvidas entre as famílias que habitam o espaço rural estão relacionadas à capacidade de resistência e de adaptação dos agricultores a novos

contextos econômicos e sociais, por meio dos quais surgem novas estratégias de reprodução dessa categoria social.

Consoante Ploeg (2006, p. 38), a diversificação passa a constituir uma estratégia de diminuição do nível de “externalização” do processo produtivo, garantindo maior autonomia e controle sobre o processo de reprodução. Deste modo, a diversificação torna-se um fator-chave do desenvolvimento na mesma medida em que o próprio desenvolvimento passa a ser considerado enquanto processo que possibilita aos atores sociais maior autonomia para construir as trajetórias de vida que consideram significativas.

Contudo, não se pode deixar de trazer a crítica de Perondi e Schneider (2011, p. 217):

Percebe-se assim que existem formas diferentes de se diversificar, sendo premente que se discuta o processo de diversificação num viés endógeno que percebe a diferença entre diversificar um conjunto de *commodities* agrícolas e diversificar agregando valor, como também, num viés intersetorial, que visualiza a família sob um contexto *lato sensu*, e percebe o portfólio de atividades estratégicas que diversificam um meio de vida rural.<sup>44</sup>

Uma questão que chamou atenção na pesquisa, que se reflete nos dados da tabela com as principais atividades desenvolvidas nas propriedades, é que apenas quatro dos entrevistados (22%) afirmaram destinar parte de sua produção para o consumo da família, tanto que, apesar de ter sido mencionada a produção de gêneros alimentícios relacionados a necessidades humanas básicas, como hortaliças, tubérculos/raízes e carnes (que são os gêneros alimentícios entregues), não apareceram outros produtos importantes nesse sentido, como feijão, farinha, frutas, ovos, mel, etc.<sup>45</sup>

Assim, não houve ocorrência de produção exclusiva para consumo da família ou trocas; um percentual proporcionalmente baixo informou destinar uma parte da

---

<sup>44</sup> Para elucidar alguns conceitos, recorre-se a Long e Ploeg (1994, p. 1-2). De acordo com os autores, o desenvolvimento endógeno é construído principalmente, ainda que não exclusivamente, sobre os recursos localmente disponíveis, tais como as potencialidades da ecologia local, da força de trabalho e dos conhecimentos e modelos locais para articular produção e consumo, etc. (tradução livre). Em relação ao viés intersetorial, Schneider (2009, p. 8) aponta que “(...) decorre do processo de encadeamento e de articulação da agricultura com os demais setores da economia, principalmente a indústria e o comércio”.

<sup>45</sup> Registre-se que, apesar de ter havido referência à produção de milho, por exemplo, seu destino são as cooperativas ou alimentação dos animais e não o consumo humano.

produção agropecuária para o autoconsumo e vender outra parcela; sendo que, a maioria está ligada diretamente a algum tipo de mercado, comercializando toda sua produção.

Nesse sentido, conforme discorrido na primeira parte deste capítulo, na configuração histórica da região oeste do Paraná, a pequena produção agrícola familiar foi levada a substituir produtos tradicionais de subsistência, como arroz, feijão, batata-inglesa e mandioca, por culturas destinadas à comercialização, como soja e trigo, o que se reflete até hoje na produção e diversificação da produção entre os agricultores familiares do município.

Ainda quanto a esse eixo do questionário, não foi relatado o desenvolvimento de atividades não-agrícolas nas propriedades, sendo que a principal fonte de renda continua sendo as atividades agropecuárias.

No que diz respeito à pluriatividade, partindo da conceituação de Schneider (2009, p. 94), que foi abordada neste trabalho, poderiam ser enquadradas nesse sentido a situação dos entrevistados 7, 15 e 17, que relataram que filho, esposa e filha, respectivamente, vivem no campo, mas trabalham na cidade (assalariado urbano), bem como o entrevistado 3, que informou que a família também se dedica à produção de panificados (transformação artesanal da produção agrícola).

Quanto a outras fontes de renda, 28% dos agricultores informaram receber aposentadoria (entrevistados 2, 6, 8, 9, 13).

Destarte, constatou-se que as atividades não agrícolas (pluriativas) não são significativas na composição da renda familiar ou mesmo para a atividade produtiva; contudo, tendo em conta que 77% das famílias não exercem atividades que possam ser consideradas pluriatividade, porém 28% do total de famílias possui algum tipo de renda de outras fontes não ligadas à agropecuária, não seria possível supor que, nesses casos, não haja algum tipo de impacto na realidade da família.

Dentre as causas para a pouca existência de atividades não agrícolas, pode-se verificar que as famílias conseguem manter um bom nível de vida e renda com as atividades agrícolas, o tamanho das propriedades permite atividades agrícolas tradicionais e diversificação da produção, além disso, há uma significativa capacidade de agregação de valor à produção e inserção mercantil.

Igualmente, pode-se cogitar de pouca informação e/ou mesmo oportunidades e engajamento por parte dos agricultores familiares em relação a novos mercados,

como o de produção de energia a partir de fontes renováveis. Tanto que, uma das outras fontes de renda que constava do questionário era a geração de energia - a qual agregaria renda à família, além de alinhar-se à perspectiva de sustentabilidade ambiental - todavia, nenhum dos agricultores relatou desenvolver esse tipo de atividade.

Percebeu-se, assim, que ainda há poucas iniciativas de atividades não agrícolas por parte dos agricultores familiares no município, entretanto, partindo de todo o enfoque dado ao desenvolvimento rural sustentável neste trabalho, entende-se que sua ampliação teria um papel fundamental no desenvolvimento e melhores condições de vida para as famílias.

#### **4.2.3 Cooperativismo e associativismo**

A inclusão deste eixo para a análise do PAA no município Toledo/PR decorre da referência, expressamente, como uma das finalidades do programa<sup>46</sup>, além da constatação da importância das organizações de representação, como uma rede de solidariedade, comprometida com os interesses comuns dos agricultores e com sua melhor inserção econômica, além do bem-estar, não apenas de seus membros, mas também da comunidade em que estão inseridos.

O cooperativismo e o associativismo rural estão inseridos em uma estratégia de defesa dos interesses econômicos, de valorização da produção e de construção da identidade do pequeno produtor. Correspondem, assim, a um sistema integrado de produtores, voltado à subsistência e permanência dos agricultores familiares nas áreas rurais (MARSCHALL, 2009, p. 287; SANGALI *et al.*, 2015, p. 225).

Tais itens, partindo de uma perspectiva de engajamento político-social na proposta deste trabalho, estão relacionados ao nível de organização e participação comunitária. Nessa linha, as instituições de representação operam no sentido de

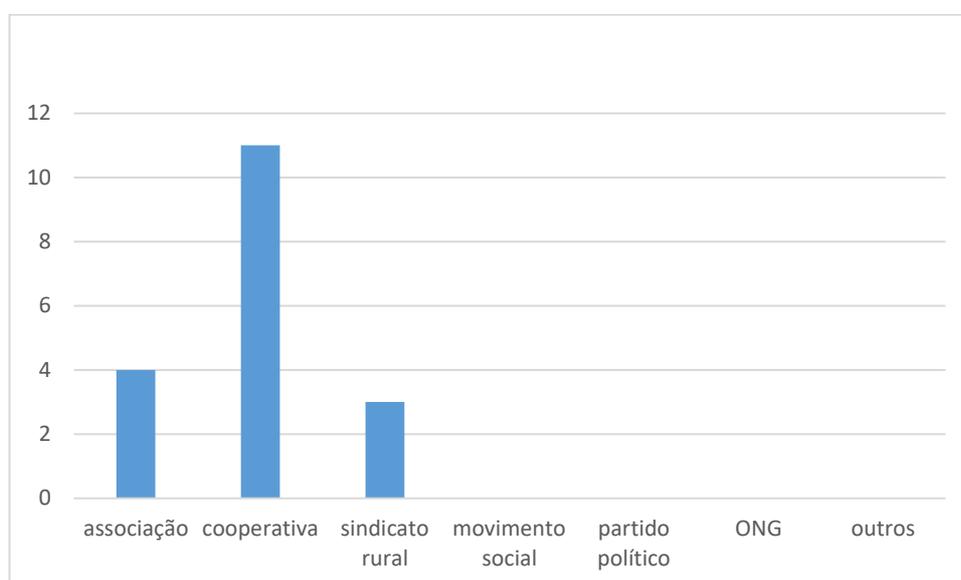
---

<sup>46</sup> Art. 2º, do Decreto nº 10.880/2021: “inciso IX - estimular o cooperativismo e o associativismo”. A mesma redação já estava presente no art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 7.775/2021 (BRASIL, 2021).

fortalecer a capacidade dos agricultores familiares em lidar com adversidades decorrentes de contextos políticos e econômicos ou mesmo da natureza.

No gráfico abaixo estão sistematizadas as informações relativas ao engajamento político-social dos agricultores familiares de Toledo/PR, participantes do PAA.

Gráfico 9 - Cooperativismo e associativismo dos agricultores familiares de Toledo/PR



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

A partir da análise das informações do quadro acima e das observações em campo, pode-se observar que, embora seja possível visualizar um certo grau de engajamento-político social, dos dezoito entrevistados, quatro declararam não participar de nenhuma entidade (entrevistados 1, 13, 14 e 15). Dos que estão vinculados a alguma organização de representação, geralmente participam de mais de uma das listadas (associação e cooperativa, cooperativa e sindicato rural, etc).

Dentre as associações, três entrevistados declararam participar das atividades de associação de moradores (entrevistados 8, 16 e 17); apenas o entrevistado 2 informou fazer parte da Proorto (Associação dos Agricultores Orgânicos e Familiares de Toledo). Em relação às cooperativas, quatro declararam participar da

Cofatol (Cooperativa de Agricultores Familiares de Toledo) (entrevistados 2, 3, 4 e 5); principalmente entre os agricultores que também fazem a entrega de grãos, foi feita referência à Coamo (entrevistados 6, 7, 10, 11, 16, 17) e à Cevale (entrevistado 16), além das cooperativas de crédito Cresol (entrevistado 3) e Sicredi (entrevistados 7, 8, 17). O sindicato rural foi mencionado pelos entrevistados 6, 9, 15, 16.

A frequência com que participam dessas organizações também demonstrou não existir um engajamento consolidado, uma vez que vários informaram participar raramente e até mesmo que não existem reuniões.

A falta de vínculo com alguma organização de representação, além da disparidade em relação aos agricultores que têm algum engajamento, parece estar relacionada à própria heterogeneidade existente entre o grupo de entrevistados, uma vez que parcela deles tem como principais fontes de renda a lavoura (soja e milho) ou mesmo o trabalho com sistema de parceria (suínos e aves), constituindo-se a venda ao PAA apenas um complemento de renda, não se vislumbrando entre estes um engajamento em instituições específicas de agricultores familiares.

#### **4.2.4 Acesso aos meios de produção ou condições materiais**

Este eixo está relacionado a indicativos acerca da capacidade de sobrevivência com qualidade de vida e a reprodução geracional da família agricultora. Nesse sentido, analisou-se a condição de acesso, a propriedade e o controle dos meios de produção pelos agricultores familiares (terra, capital/crédito, instrumentos e máquinas, etc.).

O gráfico na sequência apresenta a condição de uso da terra por parte dos agricultores familiares pesquisados.

Gráfico 10 – Condição do uso da terra



Fonte: Pesquisa de campo, 2022

A partir da pesquisa de campo, pode-se verificar que, entre os agricultores familiares participantes do PAA, 72% são proprietários das terras em que vivem e produzem; o entrevistado 15 relatou que também arrenda uma parte das terras onde desenvolve sua atividade. Com relação aos proprietários, apenas o entrevistado 13 discorreu que houve aquisição da propriedade, em todos os demais casos houve transferência por herança, destacando-se algumas particularidades, como o caso do entrevistado 8, que relatou que obteve terras por herança, arrendava parte da própria família (irmãos) e depois comprou essa outra parte das terras; situação semelhante foi a relatada pela entrevistada 11. O entrevistado 12 discorreu sobre dificuldades financeiras com relação ao processo de inventário para regularização de sua propriedade, obtida por herança.

Estas características demonstram o forte traço da agricultura familiar com a propriedade/terra, com sua transmissão entre gerações por herança e também a aquisição entre os demais herdeiros/familiares.

No que diz respeito à satisfação dos agricultores com o tamanho da propriedade, 85% disseram possuir área suficiente ou parcialmente suficiente e 15% alegaram que o tamanho da propriedade não é suficiente para o desenvolvimento das atividades e necessidades da família, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 11 – Satisfação quanto ao tamanho da propriedade



Fonte: Pesquisa de campo, 2022

As respostas dos agricultores em relação a esse quesito também conjugaram a questão da mão-de-obra familiar dedicada ao trabalho, sendo possível inferir que a diversificação da produção tem estreita relação com o tamanho da propriedade e a quantidade de pessoas dentro da família dedicadas à atividade. Segundo o entrevistado 5, como são apenas em dois (casal), não conseguiriam produzir em uma área maior; o entrevistado 13, por sua vez, se disse satisfeito, pois não tem condições financeiras para comprar uma área maior.

Percebe-se que, apesar de serem consideradas pequenas propriedades, a dedicação dos agricultores tem possibilitado o trabalho contínuo e a diversificação das atividades, destacando-se, nesse sentido, a fala dos entrevistados 7 e 10 que relataram ser suficiente ou parcialmente suficiente, mas que precisam buscar alternativas para conseguirem sobreviver.

Os entrevistados foram questionados acerca de necessidades em relação à propriedade/produção, objetivando a indicação de eventuais demandas para o trabalho familiar agrícola. Nesse sentido, 80% disseram não precisar ou não souberam dizer de forma imediata o que necessitariam para desenvolver sua propriedade; os demais 20% apontaram as seguintes necessidades: manutenção da energia elétrica noturna para a criação de peixes; melhorias no acesso à propriedade; investimento em estufas; e contenção de água da vila (isso teria causado vários problemas, como erosão e interceptação do curso da água) (entrevistados 10, 11, 14 e 15, respectivamente).

O questionário também trazia uma pergunta sobre os maquinários utilizados no processo produtivo, tendo sido feita referência a instrumentos mais simples, mas também equipamentos de média e alta complexidade, conforme a atividade desenvolvida. A aquisição das máquinas e instrumentos necessários ao desenvolvimento do processo produtivo costuma ocorrer no próprio município ou na região, o que é relevante sob a ótica do desenvolvimento local, pela dinâmica econômica estabelecida.

Entre os horticultores prevaleceu a informação de que o plantio é mais manual, mas possuem nos estabelecimentos instrumentos como trator, arrastão, canteiradeira e roçadeira. No caso do entrevistado 9 que, em que pese fornecer hortaliças, tem como principal atividade a produção de soja, informou que a colheita é terceirizada (colheitadeira), mas o restante dos instrumentos e máquinas são próprios.

No tocante aos fornecedores de carne, vale frisar que também se dedicam à lavoura de soja e milho e, dentre os instrumentos existentes nas propriedades, foi mencionado trator, plantadeira, subsolador, arrastão e nivelador. Em algumas das propriedades, toda produção é mecanizada, como a situação da entrevistada 7. O entrevistado 8, por sua vez, informou que a produção é manual e, quando precisa de algum serviço, contrata alguém, pois, em virtude do tamanho da propriedade - 8 hectares - não vale a pena a aquisição (nesta propriedade não há lavoura de soja, prevalecendo a integração de suínos).

Conforme informado por este grupo, os insumos e produtos necessários à implementação das atividades agropecuárias são adquiridos, principalmente, em agropecuárias e cooperativas. Já a maior parte da alimentação animal é provida pelos próprios produtores, por meio da plantação de milho, sendo adquiridos nas cooperativas sal mineral e farelo de soja.

No caso dos horticultores é possível aferir um razoável nível de agregação de valor à produção, pois, apesar de prevalecer a produção manual, têm acesso a equipamentos e máquinas, além de uma boa infraestrutura local, o que facilita a abertura de mercados. Entre este grupo também se observa uma de certa autonomia em relação ao acesso às necessidades básicas para produção, refletindo, por conseguinte, na capacidade local dos agricultores em produzir os bens necessários ao desenvolvimento das atividades agropecuárias.

Ainda, o perfil dos horticultores que fornecessem para o PAA em Toledo/PR permite depreender que se encontram em um cenário favorável ao plantio agroecológico, o que seria muito importante em termos de sustentabilidade ambiental, conforme já se expôs, além de abrir mais mercados para tais produtores, não apenas nas compras governamentais, mas dos consumidores em geral.

Para tanto, faz-se necessário o incentivo ao plantio agroecológico entre os agricultores familiares, sendo possível visualizar nas entidades de ATER um papel de destaque nesse sentido, ainda que, atualmente, conforme será abordado posteriormente, percebeu-se que, apesar dos percentuais significativos que correspondem aos agricultores que teriam acesso ao serviço, devido a relatos de pouca efetividade, etc, ainda não existe um adequado alinhamento com este importante serviço.<sup>47</sup>

Já entre o grupo dos fornecedores de carne, em virtude do global das atividades desenvolvidas, a realidade não é a mesma, havendo dependência de alguns produtos externos para a implementação das atividades agropecuárias. Como boa parte dos recursos utilizados no processo produtivo vem das cooperativas, há um comprometimento em relação ao acesso aos insumos e produtos necessários à produção. Fazendo uma análise sob a perspectiva do desenvolvimento, entende-se que este é afetado diante da redução da autonomia produtiva.

Por outro lado, não se pode deixar de destacar que, no que diz respeito à alimentação animal, a maior parte do que é necessário para a produção advém dos próprios agricultores.

Nesse ponto, a pesquisa de campo desenvolvida confirmou os estudos de Ploeg (1992) acerca dos “graus de mercantilização”. Para Ploeg (1992 *apud* CONTERATO *et al.*, 2011, 76), o processo de produção agrícola se dá pela mobilização de recursos adquiridos no mercado e recursos (re)produzidos internamente, sendo que a intensidade das trocas depende da capacidade de mobilização dos referidos recursos. Os vínculos mercantis podem ser múltiplos,

---

<sup>47</sup> A respeito do tema recomenda-se a leitura do estudo: NOVAKOSKI, Rodrigo; WIVES, Daniela Garcez. Agricultura agroecológica no oeste do Paraná: o papel do extensionista, entidades de ATER e agricultores. **Para Onde!?**, v.13, n.1. Porto Alegre, 2020, p. 77-96.

refletindo em termos distintos de práticas, estratégias e estilos de agricultura. O processo de modernização da agricultura, acompanhado das transformações tecnológicas e mercantilização da produção, também levou a um crescente “externalização” de algumas das fases do processo produtivo, por meio da cessão do controle de recursos para atores externos, como bancos, empresas, cooperativas, técnicos, indústrias, etc.

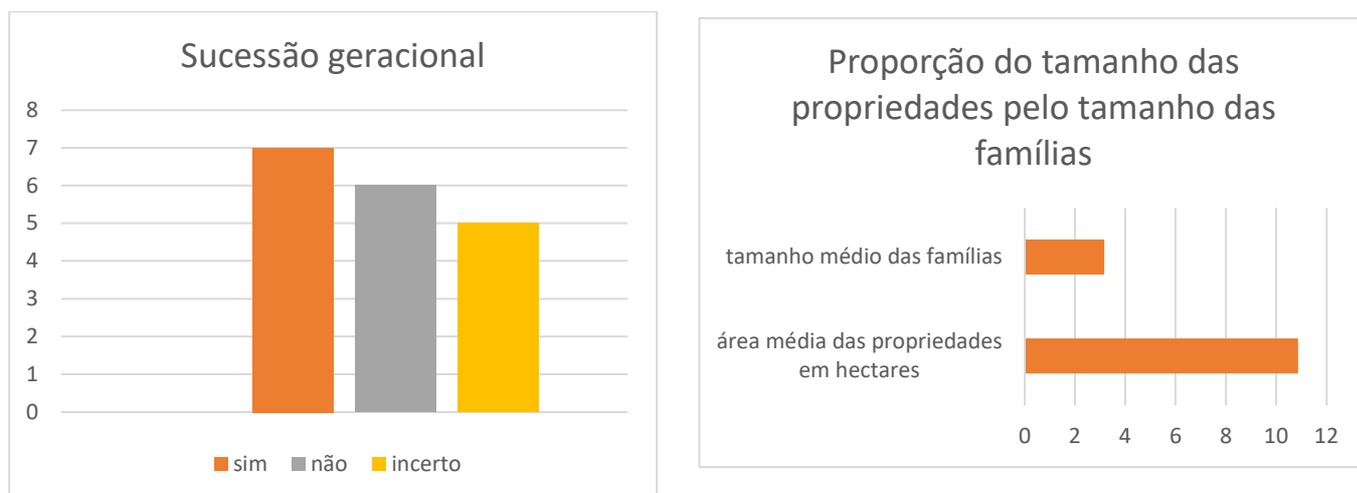
Esse processo acaba afastando os agricultores do controle da unidade de produção, que passa a ser coordenada por meio da troca mercantil e de um sistema de relações técnico-administrativas. Esta externalização crescente impacta não apenas as atividades de produção, como também desencadeia uma transformação completa do processo de reprodução (PLOEG, 1992, *apud* CONTERATO *et al*, 2011, p. 76).

A perspectiva do desenvolvimento rural sustentável sob a ótica da agricultura familiar volta-se para uma forma de fazer agricultura associada a relações mercantis que prezem pela promoção da autonomia e reprodução social, alinhando-se ao que atualmente tem se denominado “novos mercados”, os quais, de acordo com Wilkinson (2010, p. 17) são construções sociais baseadas em especificidades decorrentes de processos de diferenciação, tais como: as especialidades de nicho, orgânicos, artesanais, solidários e institucionais.

Cabe destacar que o debate acerca desses “novos mercados” agroalimentares foi influenciado, em grande parte, pela notoriedade que acabaram conquistando os programas governamentais de compra de produtos provenientes da agricultura familiar, especialmente o PAA.

Com relação à sucessão geracional existe um certo equilíbrio entre os que declararam ter sucessor para assumir futuramente as atividades na propriedade e os que não tem. Contudo, cerca de 30% demonstraram incerteza em relação a essa questão. Dentre os que afirmaram ter sucessor, destaca-se o relato do entrevistado 17, segundo o qual, o filho chegou a trabalhar fora da propriedade com maquinários, mas voltou a trabalhar com o pai “porque aquilo não era vida”. Do grupo que revelou incerteza, o entrevistado 16, por exemplo, alegou que o filho ainda é pequeno e não saberia informar.

Gráfico 12 – Sucessão geracional



Fonte: Pesquisa de campo, 2022

Tabela 11 – Tamanho da propriedade, número de pessoas na unidade familiar, condição de uso da terra e sucessão geracional

	entrevistado	tamanho da propriedade (hectares)	número de pessoas na unidade familiar	condição do uso da terra	sucessão geracional
	1	3	2	arrendatário	não
	2	2	2	arrendatário	não
	3	0,5	2	proprietário	não
	4	1,8	5	proprietário	sim
	5	2,42	2	arrendatário	não
	6	16,94	5	proprietário	sim
	7	12	3	proprietário	incerto
	8	8	3	proprietário	incerto
	9	43,56	3	proprietário	sim
	10	18,15	3	proprietário	incerto
	11	19,36	5	proprietário	sim
	12	5	2	proprietário	não
	13	2,8	2	proprietário	não
	14	10,89	3	arrendatário	sim
	15	11,9	4	proprietário	sim
	16	25	3	arrendatário	incerto
	17	9	4	proprietário	sim
	18	3,5	3	proprietário	incerto
média		10,88	3,17		

Fonte: Pesquisa de campo, 2022

A tabela exprime a relação entre o tamanho das propriedades, o número de pessoas na unidade familiar, a condição de uso da terra e a capacidade de sucessão geracional. Primeiramente, conforme já mencionado no tópico do perfil socioeconômico das famílias, é possível visualizar que o tamanho médio das propriedades é de 10,88 hectares e a composição média das famílias é de 3,17 pessoas.

Das oito propriedades com mais de 10 hectares, seis são de proprietários e duas de arrendatários, sendo que, dos sete agricultores que declararam ter sucessor nas atividades da propriedade, seis são proprietários. Os entrevistados 3, 12 e 13, que declararam serem proprietários, mas não terem sucessor, têm uma área bem abaixo da média, com 0,5, 5 e 2,8 hectares, respectivamente.

Portanto, os dados permitem concluir que existe uma relação direta entre o tamanho da propriedade, a condição de uso da terra e a sucessão geracional.

Igualmente é possível inferir que as razões para não ter sucessor não estão relacionadas especificamente às condições materiais. Nesse sentido, dos quatro proprietários que declaram incerteza com relação a sucessor para assumir as atividades na propriedade, três mencionaram questões relacionadas aos filhos. No caso da entrevistada 7, informou que um dos filhos não está mais na propriedade e trabalha como caminhoneiro, sendo que o outro é formado em agronomia, auxilia na propriedade, mas também desenvolve trabalho fora do local. O entrevistado 10 pontuou que um dos filhos saiu da propriedade e a filha realiza graduação em área não relacionada ao campo, ao passo que o entrevistado 16 disse ter incerteza, pois seu filho tem apenas 12 anos. Tratam-se de proprietários cuja área da propriedade está na média geral, mas cujos sucessores não desenvolvem atividades na propriedade, gerando incerteza com relação à permanência da família no local.

Assim, no que diz respeito à permanência dos filhos e garantia de sucessão geracional, pouco menos da metade dos entrevistados (40%) disse ter sucessor para assumir as atividades na propriedade, sendo que estes mesmos agricultores são os que tem as propriedades com maiores áreas.

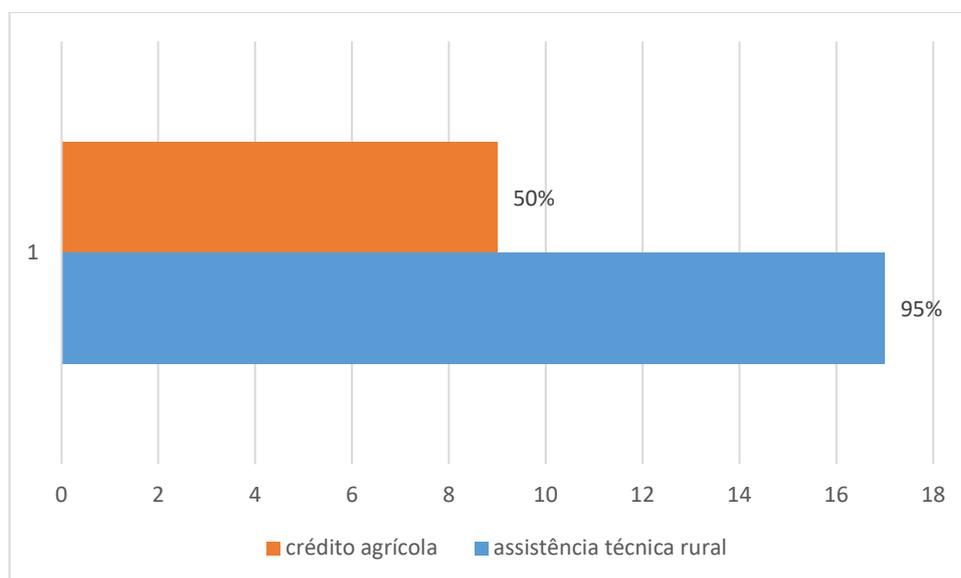
Quanto aos que disseram não ter sucessor, que correspondem a 33% do total dos entrevistados, 50% são arrendatários e os outros 50% são proprietários (tratam-

se dos mesmos entrevistados 3, 12 e 13, cujo tamanho da propriedade está abaixo da média).

Dos que demonstraram incerteza com relação à questão, não é possível aferir uma relação direta entre a condição de uso da terra e o tamanho da propriedade, mas sim à dedicação dos membros da família às atividades desenvolvidas na propriedade. Apesar de o tamanho das famílias dos cinco entrevistados que relataram incerteza quanto à sucessão estarem dentro da média dos entrevistados (3,17), dentre os sucessores, alguns já deixaram a unidade familiar e os que ficaram não necessariamente participam das atividades agropecuárias.

No tocante à assistência técnica rural e crédito agrícola, as informações prestadas pelos entrevistados estão sintetizadas abaixo.

Gráfico 13 – Acesso à assistência técnica rural e crédito agrícola



Fonte: Pesquisa de campo, 2022

Em relação ao acesso a crédito, conforme já se pode expor neste trabalho, a institucionalização do PRONAF foi muito importante para a agricultura familiar, pois, ao longo dos anos, ampliou e universalizou o acesso a esse recurso financeiro a juros

inferiores aos aplicados no mercado de crédito tradicional, para investimentos diversos nas unidades produtivas familiares.

Nesse sentido, as chamadas públicas para o credenciamento de produtores para o fornecimento de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares têm como um dos requisitos que estes se enquadrem no PRONAF, sendo que, para a habilitação, um dos documentos exigidos é justamente a DAP.

No caso em questão, todos os entrevistados estavam aptos ao PRONAF, contudo, apenas 50% disseram ter feito uso das linhas de crédito do programa, o que revela que os agricultores estão deixando de recorrer a esse importante instrumento de financiamento para custeio e investimento na produção ou serviços nos estabelecimentos rurais.

Para a análise dos dados da assistência técnica rural, faz-se necessário, primeiramente, registrar que a esta tem importante papel no aperfeiçoamento dos sistemas de produção, acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável (MAPA, 2020).

O artigo 2º, inciso I, da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, dispõe sobre o que se entende por ATER<sup>48</sup>.

No contexto nacional, poucos são os estabelecimentos agropecuários que têm acesso a serviços de assistência técnica. De acordo com dados do censo agropecuário 2017, apenas 20,2% do total recebeu algum tipo de orientação técnica. Ademais, ao longo dos anos, houve um decréscimo em atuação da ATER pública, devido a restrições orçamentárias e fechamento de órgãos públicos, sendo que outras fontes de orientação técnica ganharam espaço, consoante os modelos de negócios e formas de produção adotados (PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 18-19).

---

<sup>48</sup> Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por: I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (BRASIL, 2010).

O censo agropecuário organiza o recebimento de orientação técnica por sua origem, dividindo-a em: governamental (federal, estadual e municipal); própria ou do próprio produtor; cooperativas; empresas integradoras; empresas privadas de planejamento; organizações não governamentais (ONGs) e Sistema S. Deve-se ter quem conta que cada estabelecimento agropecuário pode utilizar mais de uma fonte de orientação. A tabela a seguir apresenta a participação de cada fonte.

Tabela 12 - Evolução do recebimento de orientação técnica por origem da orientação técnica recebida (2006-2017) (Em %)

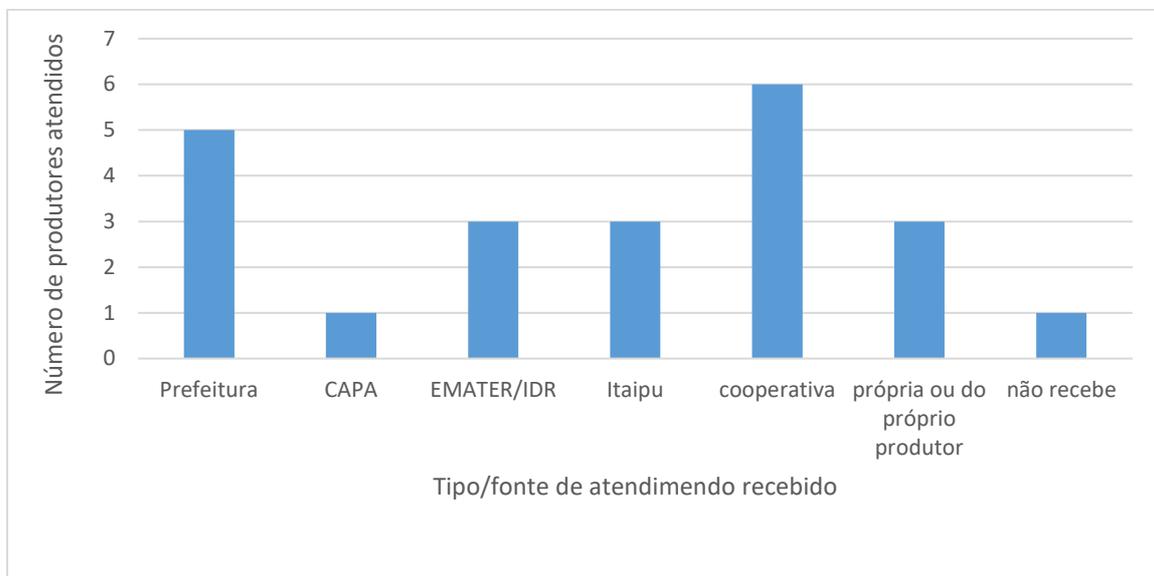
Origem da orientação técnica recebida	2006		2017	
	Número	Área	Número	Área
Recebe	22,1	49,6	20,2	50,8
Governo (federal, estadual ou municipal)	9,5	9,3	7,6	5,6
Própria ou do próprio produtor	4,8	28,2	6,2	38,5
Cooperativas	4,4	5,2	5,0	6,6
Empresas integradoras	3,0	3,0	2,7	3,1
Empresas privadas de planejamento	1,6	7,7	0,6	3,2
ONG	0,1	0,2	0,2	0,1
Sistema S	0,0	0,0	0,2	0,7
Outra	0,6	1,6	1,0	2,1
Não recebe	77,9	50,4	79,8	49,2

FONTE: PEREIRA; CASTRO (2021, p. 22). Elaborado a partir de IBGE (2006; 2017)

Os dados revelam que, em paralelo à queda de atendimentos da ATER pública e das empresas privadas de planejamento, houve um crescimento da orientação própria ou do próprio produtor, que está relacionada a situações em que o dono do estabelecimento possui formação técnica, como agronomia, engenharia agrícola, técnico agrícola, etc ou quando se faz necessário contratar profissionais específicos para cuidar dos aspectos técnicos da propriedade. Também houve um aumento de participação das cooperativas e das empresas integradoras, se considerada a cobertura em área, para estas últimas. Destaca-se, ainda, o Sistema S, que até então não estava entre as opções do censo agropecuário (PEREIRA; CASTRO, 2021, p. 18-19).

No gráfico a seguir estão sintetizadas as informações da pesquisa de campo acerca da assistência técnica rural.

Gráfico 14 – Tipo de acesso à assistência técnica rural dos fornecedores entrevistados, por origem da orientação recebida



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Nesse sentido, os agricultores disseram ter tido acesso ao serviço de assistência técnica rural a partir das seguintes instituições: Prefeitura, CAPA, EMATER/IDR, Itaipu e cooperativa, além de orientação pelo próprio produtor; destaque-se que houve produtores que indicaram mais de uma fonte de acesso à assistência.

As respostas dadas pelos agricultores, tendo em conta, inclusive, a diversidade que foi verificada entre eles, apresentam certa similitude com os dados nacionais do censo agropecuário no que diz respeito à origem da orientação técnica recebida.

Analisando-se o gráfico acima, verifica-se que, entre os entrevistados, ainda predomina o recebimento de assistência técnica por ATER públicas, no caso, a Prefeitura e a EMATER/IDR.

Quanto a esta última, deve-se esclarecer que houve mudanças na Assistência Técnica e Extensão Rural no Paraná, com a criação do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - Iapar-Emater (IDR-Paraná), por meio da Lei nº 20.121, de 31 de dezembro de 2019.

O IDR-Paraná foi o resultado da incorporação do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (Codapar) e Centro Paranaense de Referência de Agroecologia (CPRA) pelo Instituto Agropecuário do Paraná (Iapar). Os quatro órgãos deixaram de existir como instituições autônomas, formando uma única entidade vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (PARANÁ, 2019).<sup>49</sup>

Com relação aos agricultores que responderam terem recebido serviço de assistência técnica rural pela Prefeitura, vale registrar que, no Município existe o Programa de olericultura (hortas), que tem como objetivo estimular a produção de verduras e legumes para atender o PAA, o PNAE, as feiras dos produtores, supermercados, restaurantes e a população em geral. São disponibilizados os serviços de um técnico em agropecuária, que acompanha e orienta os produtores (TOLEDO, 2022). Este foi justamente o serviço mencionado pela maioria dos horticultores.

Conforme Novakoski e Wives (2020, p. 83), no oeste do Paraná, as ações em assistência técnica na agricultura ocorrem por meio de entidades não governamentais, de entidades privadas e da EMATER local<sup>50</sup>. Dentre essas empresas, pode-se citar a Cooperativa de Trabalho e Assistência Técnica do Paraná (BIOLABORE) e o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA). A BIOLABORE surgiu como resultado de uma demanda de assessoria especializada com o apoio da Itaipu Binacional, ao criar o “Programa Cultivando Água Boa”.

Além do mais, a BIOLABORE e a Itaipu mantêm até hoje contratos de assessoria de assistência técnica e extensão rural, realizadas pela cooperativa a

---

<sup>49</sup> Segundo notícia divulgada na página do IDR-Paraná, em julho de 2021, as entidades que prestam serviços de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) e que tivessem interesse em participar de Chamadas Públicas com esta finalidade, deveriam cadastrar-se, pois havia a expectativa de lançamento de um edital ainda naquele ano. Consta da notícia que o serviço seria implementado em locais onde o IDR-Paraná não tem técnicos disponíveis ou onde existem demandas para profissionais específicos que o Instituto não dispõe. Em agosto de 2021, foi lançado o edital 03/2021 de Adesão e Classificação Para Acesso Das Cooperativas da Agricultura Familiar à Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural do Programa de Apoio ao Cooperativismo da Agricultura Familiar - Coopera Paraná. O edital tinha o objetivo de mensurar o interesse das cooperativas para o recebimento destes serviços. Na lista de cooperativas classificadas não aparece nenhuma de Toledo. Ademais, na página das chamadas públicas da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (Seab) não consta o lançamento do referido edital. Tais informações vão da linha dos dados do IBGE de decréscimo da ATER pública (IDR-PARANÁ, 2021).

<sup>50</sup> O artigo em questão foi recebido para publicação anteriormente à criação do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - Iapar-Emater (IDR-Paraná) e, por isso, a referência apenas à EMATER.

serviço da Itaipu (ITAIPU BINACIONAL, 2021), o que explicaria porque alguns agricultores informaram terem recebido serviço de assistência técnica rural pela Itaipu.

Quanto à orientação do próprio produtor, esta foi mencionada tanto pela entrevistada 7, cujo filho é formado em agronomia e seria o responsável pela assistência técnica da produção de soja, quanto pelo entrevistado 15, que é técnico em piscicultura.

As cooperativas, por fim, foram as que apresentaram mais ocorrências individualmente, justamente pelo perfil de parte dos agricultores que participaram da pesquisa, que se dedicam à produção de soja e milho e têm as cooperativas como principal destino da produção; a assistência técnica é fornecida em razão do vínculo estabelecido no processo produtivo.

Embora apenas um dos entrevistados ter informado não possuir serviço de assistência técnica rural, o percentual significativo que corresponde aos que recebem e, assim, destoa da média nacional, não deixa de ser reflexo da diversidade de formas de agriculturas desenvolvidas.

Dentre os fatores que contribuem para o número de agricultores que informaram possuir serviço de assistência técnica rural, pode-se mencionar o Programa de olericultura existente no município de Toledo, que tem como um dos públicos justamente os horticultores fornecedores do PAA; a presença da Itaipu que, por meio de parcerias, fornece o serviço; a existência de produtores que têm qualificação técnica para conduzirem por conta própria a assistência técnica rural, além da questão das cooperativas, que já foi exposta.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, que alguns entrevistados disseram que, apesar de existir a assistência técnica rural, ela não seria efetiva. Isso, somado ao percentual de agricultores que têm acesso a crédito, permite constatar que a quantidade de produtores que chega até esses mecanismos ainda é pequena diante da importância que podem representar para a valorização da agricultura familiar, aumento de sua autonomia e, conseqüentemente, incentivo à sua permanência no campo.

Nesse sentido, medidas de intervenção como qualificação e acesso a crédito rural e efetiva assistência técnica são fundamentais para a ampliação das condições materiais de reprodução dessa categoria social.

#### 4.2.5 Atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades

As práticas predominantes no contexto da modernização da agricultura - substituição de adubos orgânicos por adubos químicos, mecanização e tecnificação do processo produtivo, predomínio de monoculturas, produção voltada para exportação, etc. - apesar de benefícios em termos econômicos, tiveram impactos significativos sob o ponto de vista social, cultural e ambiental. O processo de modernização do setor agrícola foi guiado por um aparato institucional de políticas estatais combinadas com crédito rural subsidiado e programas de pesquisa e extensão rural. Os impactos só não foram maiores por conta da resistência de camponeses espalhados por todo o território nacional, e a preservação de práticas agropecuárias que se contrapõem à doutrina da “Revolução Verde” (SILVA, 1981, p. 122).

Este pacote tecnológico voltava-se para o aumento da produção e da produtividade agrícola. No entanto,

[...] sendo algo importado e exterior às realidades locais, aos processos de trabalho e às práticas agrícolas, estas inovações foram introduzidas de forma desconectada dos ecossistemas locais, das dinâmicas de coprodução e das interações entre sociedade e natureza (OLIVEIRA *et al*, 2011, p. 91-92).

Partindo desta contextualização, conforme já exposto neste trabalho, atualmente, os debates a respeito da dinâmica e do papel da inovação na agricultura e no mundo rural se deslocaram da perspectiva da modernização agrícola para a do desenvolvimento rural sustentável. A ideia que perpassa o movimento em defesa do meio ambiente e da sustentabilidade centra seus esforços, assim, em assegurar que as necessidades das gerações atuais sejam atendidas sem esgotar os recursos em detrimento das necessidades das gerações futuras.

A agricultura e a indústria estão entre os setores que mais causam modificações na estrutura natural das áreas rurais. Ademais, nas últimas décadas, o segmento agroalimentar em si tem sido bastante influenciado pelo desenvolvimento da biotecnologia, demandando cautela e resguardo legal quanto à manipulação genética e os produtos dela resultantes. Mesmo com a edição da Lei nº 11.105, em 24 de março de 2005 (Lei de biossegurança), no Brasil, a matéria ainda está envolta em muitas incertezas, posto que

O problema do Brasil é que as normas de biossegurança não asseguram que a utilização de OGM poderá ser realizada sem riscos; o legislador pátrio se preocupou mais, nessa lei ambiental, com o sucesso comercial e com o controle político dos tomadores de decisão do que com as questões afetas à saúde e ao meio ambiente. É fundamental, para a sustentabilidade ambiental da produção agrícola transgênica, que a Lei de Biossegurança passe a conter em seu bojo regras realmente adequadas à tutela ambiental de OGM, por meio da fixação de reais normas de segurança e regramento efetivo dos procedimentos para processos de autorização de atividades que os envolva (CARVALHO NETO, 2016, p. 200)

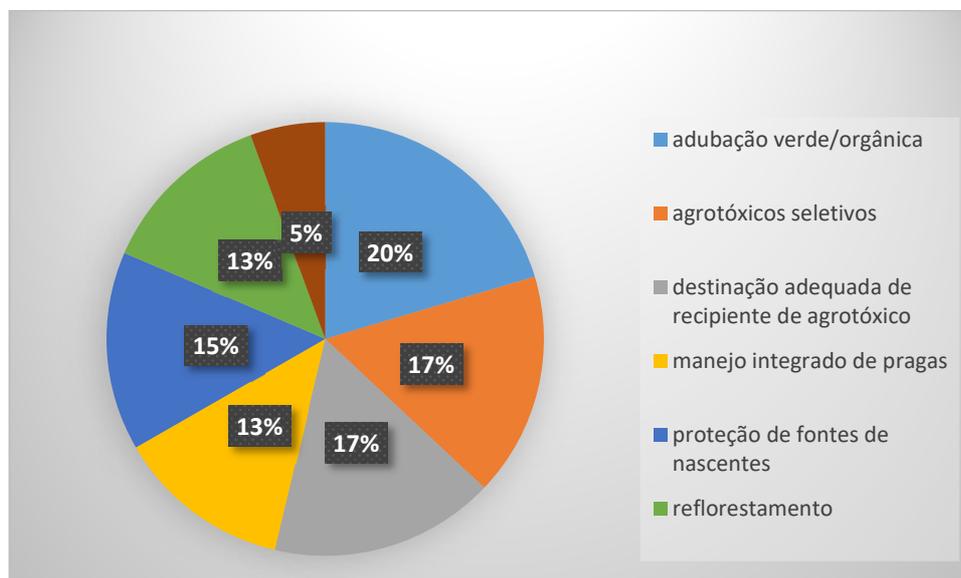
Em termos ambientais, sabe-se o quanto o modelo de modernização da agricultura impactou na degradação e no uso irresponsável dos recursos naturais, o que paulatinamente vem sendo superado pelo maior rigor legal e consciência/educação ambiental.

Nessa linha, a agricultura familiar se apresenta como segmento indispensável para o atingimento da perspectiva do desenvolvimento rural sustentável, devido a sua particularidade de lidar e depender diretamente desses recursos naturais.

Tendo em conta tais premissas, a pesquisa também se ocupou das atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades, questionando os(as) agricultores(as) sobre ações voltadas à preservação ambiental, práticas de conservação/uso do solo, utilização de insumos externos (fertilizantes, inseticidas, etc), área de reserva de legal e plantio agroecológico.

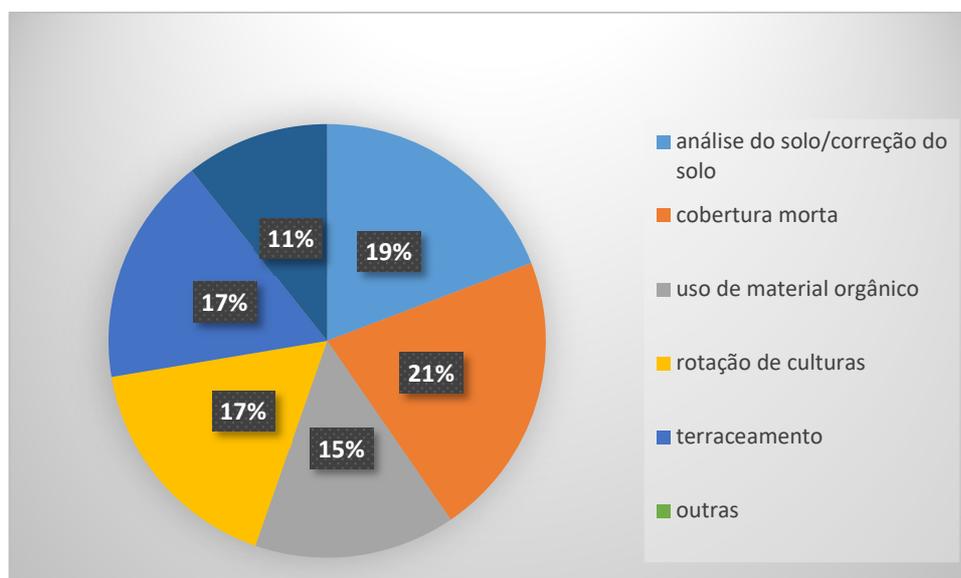
Nos dois gráficos a seguir estão sistematizadas as práticas ambientalmente adequadas implementadas pelos agricultores familiares participantes do PAA em Toledo/PR.

Gráfico 15 – Ações voltadas para a preservação ambiental na propriedade



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Gráfico 16 – Práticas de conservação/uso do solo desenvolvidas na propriedade



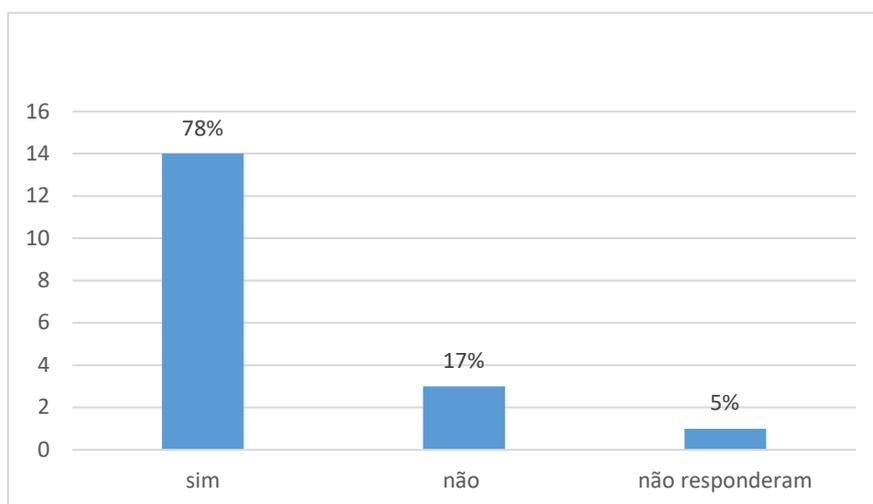
Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

A partir da análise dos gráficos acima e das observações em campo, pode-se perceber que os agricultores familiares participantes do PAA adotam, de forma geral,

ações voltadas para a preservação ambiental e boas práticas de manejo sustentável de sua propriedade, sendo que a maioria deles realiza mais de uma das ações listadas no questionário, simultaneamente, no estabelecimento rural. Entretanto, três dos entrevistados, que correspondem a cerca de 16% do total, disseram não adotar nenhuma prática.

Com relação à utilização de insumos externos, as respostas estão refletidas no próximo gráfico.

Gráfico 17 – Utilização de insumos externos



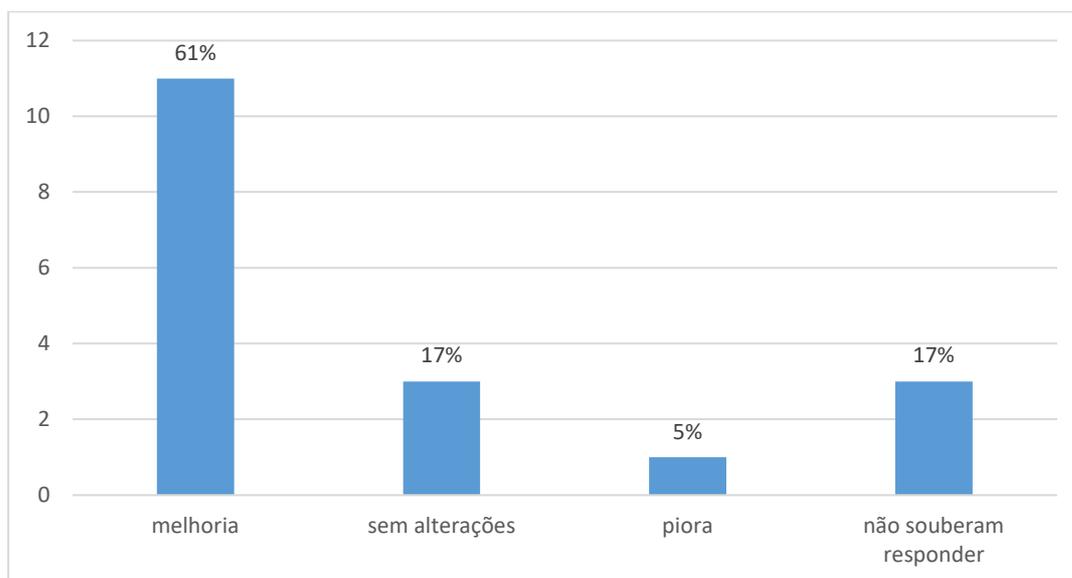
Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

De acordo com as informações coletadas, verifica-se o predomínio do uso de fertilizantes, inseticidas, etc., de forma acentuada, em detrimento da não utilização, por parte dos entrevistados.

A respeito da presença de área de reserva legal, todos os entrevistados afirmaram possuir, ao passo que nenhum informou a prática de plantio agroecológico.

O último item desse eixo do questionário era a indagação acerca dos aspectos ambientais na comunidade, tendo ocorrido as respostas do gráfico a seguir.

Gráfico 18 – Alteração dos aspectos ambientais na comunidade



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Conforme se observa, 61% dos entrevistados sinalizaram que ocorreram melhorias no tocante aos aspectos ambientais da comunidade; entretanto, houve bastante divergência na forma de refletir sobre a questão.

Dentre as manifestações que foram apresentadas, pode-se destacar: para a entrevistada 7 melhorou bastante; enfatizou como é importante ter consciência da necessidade de conservação do solo e a questão da educação ambiental para que as pessoas saibam de “onde as coisas vem” (ciclo da produção).

O entrevistado 10, que também disse ter melhorado, argumentou que: “Antigamente era tudo produtivo, lavrava com boi, hoje tem parcela em reflorestamento, proteção das nascentes”; no seu entendimento melhorou, até como reflexo dos limites impostos pela legislação.

Segundo o entrevistado 12, é mais uma questão de consciência ambiental: “A vida toda as pessoas se preocuparam com a terra. Há alguns anos atrás, a conservação não foi algo tão empurrado, foi algo mais espontâneo. Um ou outro se opunham, mas os próprios vizinhos já excluíaam”.

Na opinião do entrevistado 14, a melhoria ocorreu principalmente em função da obrigatoriedade legal. Relatou ter tido problemas, então, hoje em dia, adota todas

as medidas de manejo sustentável. Pelo relato, pode-se perceber que devido às determinações legais, foi se forçando a fazer isso.

Para o entrevistado 16,

É pelas vantagens de se conservar melhor o solo, a questão das nascentes de água. Isso foi consciência de cada um. Usar defensivo de forma mais consciente, só quando precisa mesmo, até pela questão financeira. Mas teve uma boa melhora sim, de uns quinze anos para cá.

Já o entrevistado 11 disse que piorou: “Estamos nas quatro linhas da lei, tem produtor que não respeita; é um cenário que vem se agravando; acredito que essa parte tem piorado”.

Destarte, a análise dos aspectos considerados neste eixo indicou que, em linhas gerais, existem preocupações quanto ao manejo sustentável e uso adequado dos recursos naturais pelos agricultores familiares fornecedores do PAA em Toledo. Para uma parcela dos entrevistados, muitas dessas práticas decorrem da própria consciência e vínculo dos agricultores com a terra/natureza, mas também se pode verificar que, em alguns casos, foram necessárias imposições legais e o receio das consequências pelo seu descumprimento. Também se constatou desconhecimento e/ou falta de interesse ou até mesmo de oportunidades para o aperfeiçoamento de práticas de preservação da biodiversidade e meio ambiente.

#### **4.2.6 O PAA na visão dos agricultores familiares**

Conforme já referido, o município de Toledo, que contava com a adesão ao PAA, criado em 2003 pelo governo federal, teve um papel pioneiro ao instituir, desde 2014, o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar.

O município também foi precursor em termos de políticas de segurança alimentar e nutricional, com a implantação da Cozinha Social e dos Restaurantes Populares, ainda em 2006, integrando o PAA e o PNAE, a partir dos alimentos provenientes da agricultura familiar e, assim, fornecendo refeições a escolas municipais, Restaurantes Populares, além de alimentação para entidades cadastradas, idosos, etc.

O PAA municipal, que surgiu com o objetivo de ampliar os serviços, incentivando a agricultura familiar e buscando garantir segurança alimentar e nutricional às pessoas em vulnerabilidade social, acabou sendo o que garantiu a manutenção do programa no município, diante da descontinuidade no repasse de verbas por parte do governo federal.

Essa situação foi abordada na entrevista com o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social),

Até 2014 só tínhamos a experiência do PAA federal. Em 2013 tivemos a conquista de um prêmio da fundação BB; de 1209 participantes, fomos premiados. Aquilo aumentou muita nossa visão de como continuar comprando do pequeno produtor.

Foi o primeiro PAA em âmbito municipal. Servimos de exemplo, pois naquela época já estavam sendo reduzidos os recursos do PAA federal e buscamos suporte para a compra do pequeno produtor com recursos do município [...]. Em 2014 foi criada a lei, que se tornou modelo em âmbito nacional, permitindo a continuidade da Cozinha Social dentro do município. Percebemos que, com o passar do tempo, o repasse dos recursos federais foi caindo e havia muitos produtores; conseguimos não perder tantos produtores devido ao incentivo do governo municipal.

Hoje o grande anseio dentro do município de Toledo, como política pública, é que a gente volte a ter incentivo do governo federal, que hoje não temos. Isso vai permitir alavancar a produção porque o produtor vai ter uma quota do governo federal e uma do municipal. Aí vem a questão do valor agregado de certos produtos, como a carne, que vai ter duas quotas para vender.<sup>51</sup>

Portanto, em relação à participação estatal nesse processo, verifica-se que, principalmente em âmbito municipal, tais iniciativas foram fundamentais, uma vez que o PAA municipal permitiu a manutenção da aquisição de alimentos direto dos agricultores familiares, auxiliando não apenas os produtores, mas também os consumidores dos gêneros alimentícios e beneficiários em geral.

No que diz respeito à pesquisa de campo, a parte final do questionário aplicado junto aos(às) agricultores(as) familiares participantes do PAA em Toledo/PR destinava-se a traçar um panorama do engajamento da categoria no programa, bem como a percepção particular dos agricultores acerca da participação no PAA, em

---

<sup>51</sup> Sobre a premiação mencionada na entrevista, a Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) de Toledo foi a primeira colocada no Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social – 2013, tendo concorrido na categoria Gestores Públicos, com o título ‘Cozinha Social e Restaurantes Populares’. A unidade de Toledo também já recebeu o Prêmio Josué de Castro de Boas Práticas em Gestão de Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS em 2009 (TOLEDO, 2013).

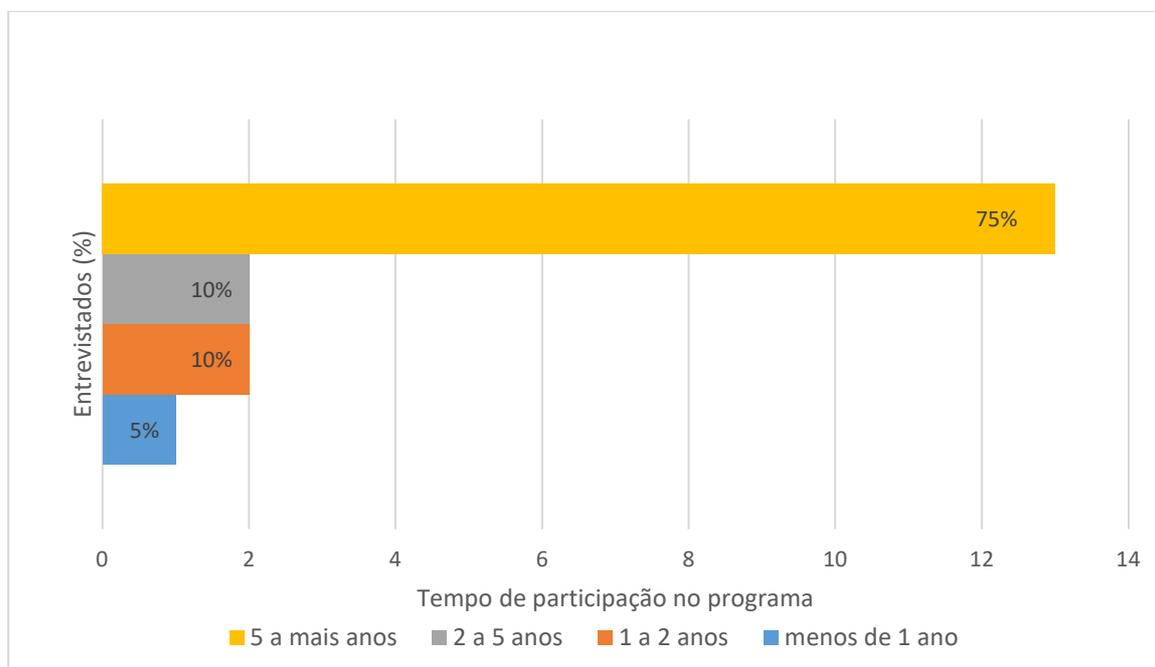
termos individuais, regionais e no contexto do combate à fome e segurança alimentar. Buscou-se uma avaliação do PAA, sob a ótica dos agricultores familiares enquanto beneficiários fornecedores, em paralelo à visão do ente público executor.

Os dados analisados a seguir foram obtidos por meio de questionários com questões abertas, aplicados individualmente perante os(as) agricultores(as) participantes e expressam o impacto, avanços e desafios do programa.

A opção pela análise, a partir da perspectiva dos agricultores, parte da noção de que os atores (público beneficiário) têm importante papel na compreensão das repercussões do programa para a agricultura familiar no município e região, como um todo. Entende-se ser importante estimular a participação dos agricultores, até como forma de transparência e percepção da gestão do programa, uma vez que sua qualidade depende de também ser dado voz aos agricultores.

O primeiro questionamento foi sobre o tempo de participação no programa, com as respectivas manifestações sistematizadas abaixo.

Gráfico 19 – Tempo de participação no programa



Fonte: Pesquisa de campo, 2022.

Nesse sentido, 75% dos agricultores disseram participar do programa há mais de cinco anos. No caso dos entrevistados 3, 4, 5 e 12, o relato foi de participação entre dez a quinze anos.

O entrevistado 12 relatou que há cerca de 15 anos vendia hortaliças (principalmente alface) para o PAA, mas que para ele não deu certo, pois a produção nem sempre correspondia aos pedidos, por exemplo, “pediam 1.000 cabeças de alface um dia e depois ficavam duas semanas sem pedir nada”. Segundo ele, isso não se encaixava na sua realidade. Atualmente é fornecedor de gado e funciona bem, “o gado é diferente, pede e está ali”. O entrevistado 8 disse que participava antigamente, saiu e voltou há dois anos.

Em relação aos produtos e derivados da criação, consoante já esclarecido, foram entrevistados dois grupos de agricultores: fornecedores de hortaliças/tubérculos e fornecedores de carne, sendo que praticamente todos relataram que entregam o limite individual de venda (quota), que atualmente corresponde a R\$ 12.000,00 (doze mil reais), independentemente do produto entregue.

No tocante à logística de transporte dos produtos vendidos ao PAA, no caso dos horticultores, as entregas são feitas com veículos dos próprios agricultores.

Foto 8 – Entrega de gêneros alimentícios na Cozinha Social de Toledo/PR



Para os fornecedores de carne, por sua vez, existe um convênio entre o município e frigoríficos. Assim, os animais são recolhidos na propriedade, levados ao frigorífico para abate e depois é feita a entrega da carne na Cozinha Social.

Nisso também existe uma diferença em termos de documentação para fins de habilitação nas Chamadas Públicas. Conforme já mencionado, além dos documentos pessoais, todos os fornecedores precisam apresentar a DAP, mas, diferente dos demais, aqueles que fornecem carne, não precisam de licença sanitária, pois, como o animal passa pelo frigorífico e há vistoria por médico veterinário, fica dispensado da licença sanitária (Helen Kathiusca da Silva, entrevistada em 2022).

A fim de compreender o impacto do PAA para os agricultores familiares participantes do programa no município de Toledo/PR, constava do questionário a seguinte pergunta: Após aderir ao PAA, considera que suas condições melhoraram no que se refere à produção/comercialização e renda adquirida? Por quê?

Com relação a esse questionamento, apesar de praticamente todos os produtores terem apontado melhorias, houve diferenças de visão entre os dois grupos de agricultores entrevistados.

No caso dos fornecedores de hortaliças/tubérculos todos disseram que houve melhorias, conforme se pode perceber pelas falas de alguns desses agricultores:

Entrevistado 1: “Sempre foi bom fornecer para a Cozinha, o programa ajuda bastante na parte financeira. Melhorou, por ter um destino garantido para a produção”.

Entrevistado 2: “Desde que comecei a vender pelo PAA melhorou muito. O poder de compra melhorou, mas poderia melhorar mais [...] melhorou por ter uma destinação certa”.

Entrevistado 3: “Melhorou, tem a segurança de mercado para a produção”.

Entrevistado 4: “Melhorou, mas de quatro anos para cá, deu uma parada. Entre 2012 e 2017 foi melhor”.

O entrevistado estava se referindo à redução de recursos para o PAA por parte do governo federal, e como isso afetou essa categoria social.

Entrevistado 5: “Melhorou bastante, pois podemos confiar de ter para quem entregar. O valor pago pelo PAA é muito bom. O problema é que o PAA federal faz uns dois anos que não entrega nada, judia da gente”.

Entrevistado 13: “Esse é um bom negócio, ajuda bem [...] pela certeza de ter um lugar para fornecer. O poder de compra melhorou, mas pouco [...] No período de reforma da cozinha, tive que buscar outros lugares, daí faltou dinheiro”.

Entrevistado 14:

No geral tudo melhorou após aderir ao PAA. Melhorou por ter um mercado garantido, pelo menos aquele valor x você sabe que vai ter certeza de vender [...]. Peguei a fase que a Cozinha estava fechada, impactou bastante, só que, no meu caso, como sou feirante, consegui manter a renda. Os que não são feirantes, só dependem daqui, esses sim têm dificuldade, na época em que fechou, não tinha o que fazer.

O agricultor estava se referindo ao período em que a Cozinha Social passou por reformas, que já foi contextualizado no trabalho.

Entre os fornecedores de carne, o relato também é de melhorias, porém, mais no sentido de uma renda extra.

Entrevistado 6: “Melhorou por ser fornecedor garantido, garante renda extra, mas tem muita burocracia, tive dificuldades para renovar a DAP [...]. Também melhorou porque a quota subiu de R\$ 6.000,00 para R\$ 12.000,00”.

Entrevistada 7: “Melhorou, garante preço bom e garantia de venda, mas não chega a ser determinante”.

Entrevistado 10, questionando o critério utilizado para o PAA para definição de preços,

É uma renda a mais [...]. É sazonal, teve época que ficou tão ruim que era melhor vender para os picaretas (atravessadores). O preço fica mantido um ano e se o mercado sobe? Teve época que nem vendia mais, pois recebia menos. Com o sistema de preço do mercado no começo do ano, você recebia bem, mas no fim do ano empatava. Hoje colocam como preço R\$ 20,00 no começo do ano, mas no final pode estar R\$ 30,00. E daí? Você não vai vender [...].

Entrevistada 11:

Se pudesse vender o ano todo, seria uma coisa, mas como tem uma quota, tem boi gordo para carregar, mas acaba a quota e a gente não consegue vender [...]. Melhorou por ser um mercado a mais para despachar o gado [...]. Vamos continuar trabalhando, não que o PAA faça tanta diferença.

Entrevistado 12:

Pequenas quantidades de animal é muito difícil vender a um valor justo para frigoríficos. Consegue vender por um valor semelhante para o PAA o que teria que baixar preço em outros mercados [...]. Melhorou, é uma venda garantida [...]. Hoje o valor é muito baixo, com R\$ 12.000,00 consigo entregar dois bois por ano, no máximo.

Entrevistado 15: “Tudo melhora, tudo ajuda, mas não dá pra depender só disso [...]. Peguei o período da Cozinha Social fechada. Tive que recorrer a outras coisas, mas não foi significativo”.

Entrevistado 16: “Oportunidade de ter um ganho a mais, mas não teve impacto significativo pela quota”.

Entrevistado 17: “Sim, mas não deu muita diferença. É mais um complemento”.

Com relação à indagação se o PAA teria trazido alguma melhoria para a região, também houve unanimidade em sentido positivo.

Entrevistado 6: “Sim, aumentou a renda em geral”.

Entrevistado 12: “Sim, tanto que hoje muitos já nem precisam do PAA”.

Entrevistado 15: “Sim, principalmente para os pequenos que vivem só disso”.

Entrevistado 16: “Melhorou, principalmente esse que foi um ano difícil para a suinocultura. O que se pagava pelo PAA era bem melhor do que o mercado, esse ano em particular. Tivemos e ainda estamos em uma crise bem forte na suinocultura”.<sup>52</sup>

Por fim, o questionário trazia a seguinte pergunta: Na sua opinião, qual a importância do PAA para a agricultura familiar e no combate à fome e à insegurança alimentar no município/região?

---

<sup>52</sup> Acerca do relatado, há várias referências em meio eletrônico, a exemplo das seguintes: <https://gazetadetoledo.com.br/abcs-diz-que-suinocultura-brasileira-vive-pior-crise-da-historia/> e <https://www.suinoculturaindustrial.com.br/imprensa/suinocultura-termina-2022-em-lenta-recuperacao-e-demonstra-bons-sinais-2023/20221214-083741-h338#:~:text=O%20ano%20de%202022%20come%C3%A7ou,00%20em%20nenhuma%20pra%C3%A7a%20produtora.>

A maioria dos entrevistados relatou aspectos positivos tanto sob a perspectiva da agricultura familiar quanto para o público beneficiário consumidor, conforme se depreende de algumas das respostas transcritas abaixo:

Entrevistado 2: “Mais pessoas vão poder comer saudável. [...] Como nós também fornecemos para o PNAE, a gente vê a diferença na merenda escolar em relação à época em que a gente estudava”.

Entrevistado 3: “A realidade melhorou muito com as Cozinhas Sociais, pois não é todo mundo que tem R\$20,00, R\$ 30,00 para almoçar todo dia”.

Entrevistado 4: “Bom, pela confiança. Quando planta para o mercado, já planta sobrando, pois sabe que aqui pega, toda semana a gente está aqui. E o pessoal é muito bacana, a gente chega e eles repartem um pouco para cada um e todo mundo sai contente”.

Entrevistado 6: “O agricultor vende mais, além da qualidade da comida dos restaurantes [...] O agricultor faz uma produção mais natural, trata de forma mais natural [...] milho, lavagem [...]”.

Entrevistada 7: “A população está crescendo e poucos produzindo. É uma preocupação com o futuro porque só estão ficando os grandes, pode ver o caso do leite”.

Entrevistado 8: “Quem tem acesso aos Restaurantes, tem acesso a alimentos de qualidade”.

Entrevistado 13: “Tem muitos que não conseguem ter alimentos de qualidade e podem vir aqui na Cozinha”.

Entrevistado 16: “É bom para o produtor e também a atitude da Prefeitura de repassar o alimento para quem precisa. É bom a gente saber que está indo para esse destino. Por esse lado também é bom. Mas eu acho que deveria ter uma quota maior para poder atender mais”.

Entrevistado 12: “Para um município como Toledo onde o agronegócio é muito forte, é importante, mas em locais menores, creio que seja fundamental. Alguns rincões que existem em algumas regiões do país é fundamental. Por aqui é importante, mas não fundamental”.

Alguns agricultores (entrevistados 11 e 17), por outro lado, consideraram como indiferente o destino da produção, conforme relato do entrevistado 11: “Para o produtor não muda muito [...] que aumente a quota ou pelo menos continue; apesar do aumento das quotas, não chegou a acompanhar o aumento de preços em geral”.

Quanto a esse ponto, percebeu-se que, em geral, entre os horticultores houve mais valorização e preocupação em relação ao destino da produção. Dentre as possíveis razões para isso, pode-se citar, inclusive, o fato de estes irem até a Cozinha Social para fazer as entregas, acompanharem mais de perto toda a estrutura envolvida para que as ações sejam realizadas e, assim, acabam criando vínculos.

No que diz respeito às reclamações apresentadas por alguns fornecedores de carne em relação limite individual de venda (quota), essa questão está relacionada a produtos de maior valor agregado, que é justamente o caso da carne. Todavia, conforme ressaltou o diretor da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social), “Essa é uma dificuldade, mas também tem o lado do programa de não depender deste ou daquele produtor. Daí vem o sentido de igualdade do programa, inserção social do produtor, que todos possam participar”.

Ao que tudo indica, a questão da aquisição de carne também é uma particularidade do município de Toledo/PR, que não necessariamente ocorre em outras experiências do programa, conforme se pode verificar em estudo que foi desenvolvido acerca do PAA e o mercado institucional envolvendo os municípios de Toledo e Cascavel, por meio do qual se identificou que a carne bovina tem alta representatividade nos recursos destinados à execução do programa.<sup>53</sup>

Inclusive, a diversidade entre si por parte dos agricultores familiares participantes do PAA em Toledo/PR também está relacionada à forma como os gestores públicos conduzem o programa no município, que conta com a aquisição contínua de carne (bovina, suína e peixe), o que pode não ser a realidade de outros locais, como demonstra o citado estudo.

Em uma análise geral dos elementos apresentados, pôde-se concluir que os agricultores pesquisados, participantes do PAA no município de Toledo/PR, apresentam um bom nível de desenvolvimento rural. Os eixos discutidos no estudo do

---

<sup>53</sup> Trata-se do seguinte trabalho: SOUZA, Karine Daniele Byhain de; LEISMANN, Edison Luiz. Programa de aquisição de alimentos: uma análise acerca do mercado institucional nas prefeituras de Toledo e Cascavel – PR. *Brazilian Journals of Business*, v. 2, n. 2, Curitiba, abr./jun. 2020, p. 1530-1547.

programa, que vão desde perfil socioeconômico, produção e integração mercantil, cooperativismo e associativismo, acesso aos meios de produção ou condições materiais, atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades, até a própria análise do PAA na visão dos agricultores, foram alcançados de forma satisfatória.

No tocante aos aspectos socioeconômicos, pode-se verificar que a realidade das famílias contempla, ao menos, o mínimo necessário para uma vida digna, com acesso à luz, água, internet, transporte público escolar, saúde e atendimento médico e boas condições das estradas de acesso à propriedade.

Apesar da diversidade de caracterização entre os agricultores pesquisados, pode-se considerar que tanto entre os horticultores quanto entre os fornecedores de carne, existe boa integração mercantil, com preponderância da produção para mercados institucionais (PAA e PNAE) e Feiras do produtor no caso daqueles, e mercados (externos) e integração com empresas agroindustriais em relação a estes.

Quanto ao cooperativismo e ao associativismo, em que pese os dados levantados indicarem que existe um certo grau de participação, de modo geral, não se verificou um engajamento consolidado, além de haver um percentual baixo de agricultores vinculados a instituições específicas de agricultora familiar.

No acesso aos meios de produção ou condições materiais, prevaleceu o entendimento de tamanho suficiente das propriedades, boas condições de infraestrutura e agregação de valor à produção, bem como capacidade de sucessão geracional - ainda que com situações de incerteza.

Com relação às atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades, percebeu-se que, em linhas gerais, existem preocupações quanto ao manejo sustentável e uso adequado dos recursos naturais pelos agricultores familiares fornecedores do PAA em Toledo, porém o aperfeiçoamento de práticas de preservação da biodiversidade e meio ambiente pode trazer muitos benefícios aos produtores e à comunidade como um todo.

Desse modo, a manutenção das variantes em níveis satisfatórios e até mesmo sua ampliação depende de investimentos permanentes no programa, além de outras políticas de fortalecimento da agricultura familiar, ampliando a estrutura de agregação

de valor à produção, melhorando o acesso à terra, infraestrutura e condições de vida no campo.

Em referência ao PAA sob o ponto de vista dos agricultores familiares, as informações constantes da pesquisa de campo e detalhadas neste capítulo permitem inferir que estes têm o setor público como mercado seguro para a produção. Além disso, na execução do programa no município há o acompanhamento de um técnico agropecuário junto às propriedades para orientar os agricultores. Destarte, o fomento gerado pelo programa, aliado às ações do município, garante a qualidade dos produtos, sendo este um dos grandes benefícios das ações institucionais desenvolvidas.

Sendo assim, de acordo com os aspectos analisados, observa-se que os agricultores familiares de Toledo/PR, participantes do PAA, possuem qualidade de vida considerável, sendo que a existência e manutenção do PAA tem contribuições significativas para o desenvolvimento rural do município, inclusive considerando outras alternativas de mercados institucionais que também podem ser acessados pelos agricultores familiares, como o PNAE e o Programa Compra Direta Paraná.

No que concerne ao mercado institucional de alimentos e à garantia de mercado proporcionada pelo PAA aos produtos dos beneficiários fornecedores, este deve ser entendido como mais um, e não como o único mercado na estratégia de promoção e desenvolvimento da agricultura familiar, podendo gerar oportunidades para sobrevivência e crescimento, com a garantia da continuidade da produção familiar.

Este aspecto também foi identificado na percepção dos gestores do programa no município, que mencionaram que o PAA gerou novas oportunidades de mercado os agricultores. Trata-se, inclusive, de um dos objetivos do PAA, garantir autonomia, como relatado por um dos entrevistados, ao mencionar que alguns já não precisam fornecer para o PAA, ou mesmo a abertura de mercados, a exemplo dos entrevistados que também fornecem para as Feiras do produtor.

Assim, além da pretensa compra garantida por parte do ente público, existe o objetivo de gerar autonomia e dar condições para a permanência no campo, razões pelas quais a preocupação tem que ser em produzir não apenas para as compras

públicas, mas também buscando autonomia, pelas outras frentes de destino da produção que se abrem.

Mesmo no caso dos agricultores que têm outras fontes de renda prioritárias em relação ao PAA, foi indicado que o fornecimento de produtos para o programa complementa a renda, permitindo melhorias no que se refere à produção, comercialização e renda adquirida.

Ainda, pensando na dúplici função do programa, qual seja, ampliar o acesso à alimentação adequada e saudável a pessoas em situação de insegurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar, tais objetivos estão sendo alcançados com o fornecimento de alimentos de qualidade à população do município, além do incentivo à permanência das famílias no meio rural. Por tais motivos, é importante pensar no destino da produção por ser PAA e não um mercado qualquer.

Por fim, cabe destacar que a participação dos agricultores tem conseguido atender à demanda de produtos por parte do município, mas existem desafios, como a produção orgânica.

Isso é confirmado pelo monitoramento do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC), uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), voltado para a orientação de ações políticas de gestores públicos municipais, definição de referências e metas com base em indicadores e facilitação do monitoramento dos ODS em nível local (IDSC-BR, 2022).

Há um índice para cada objetivo e outro para o conjunto dos 17 ODS, de forma que seja possível avaliar os progressos e desafios dos municípios brasileiros para o cumprimento da Agenda 2030, de modo geral, e para cada objetivo que ela estabelece, em particular (IDSC-BR, 2022).

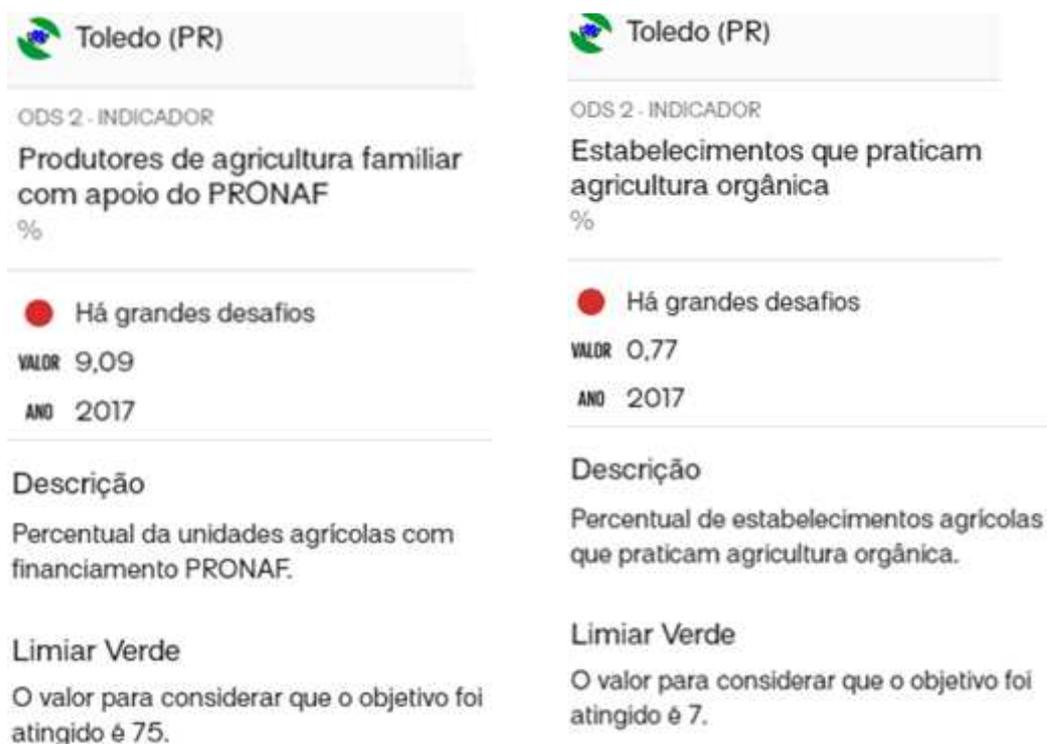
Em consulta ao ODS 2 - Fome Zero e agricultura sustentável, pode-se verificar que em dois aspectos há grandes desafios (legenda vermelha): Produtores de agricultura familiar com apoio do Pronaf e Estabelecimentos que praticam agricultura orgânica, conforme detalhamento a seguir.

Figura 6 – Indicadores de monitoramento dos ODS em nível local - ODS 2 - Toledo/PR



Fonte: IDSC, 2022. Elaborado a partir de IBGE – censo agropecuário 2017.

Figura 7 – Indicadores de monitoramento dos ODS em nível local - ODS 2 - Produtores de agricultura familiar com apoio do Pronaf e Estabelecimentos que praticam agricultura orgânica - Toledo/PR



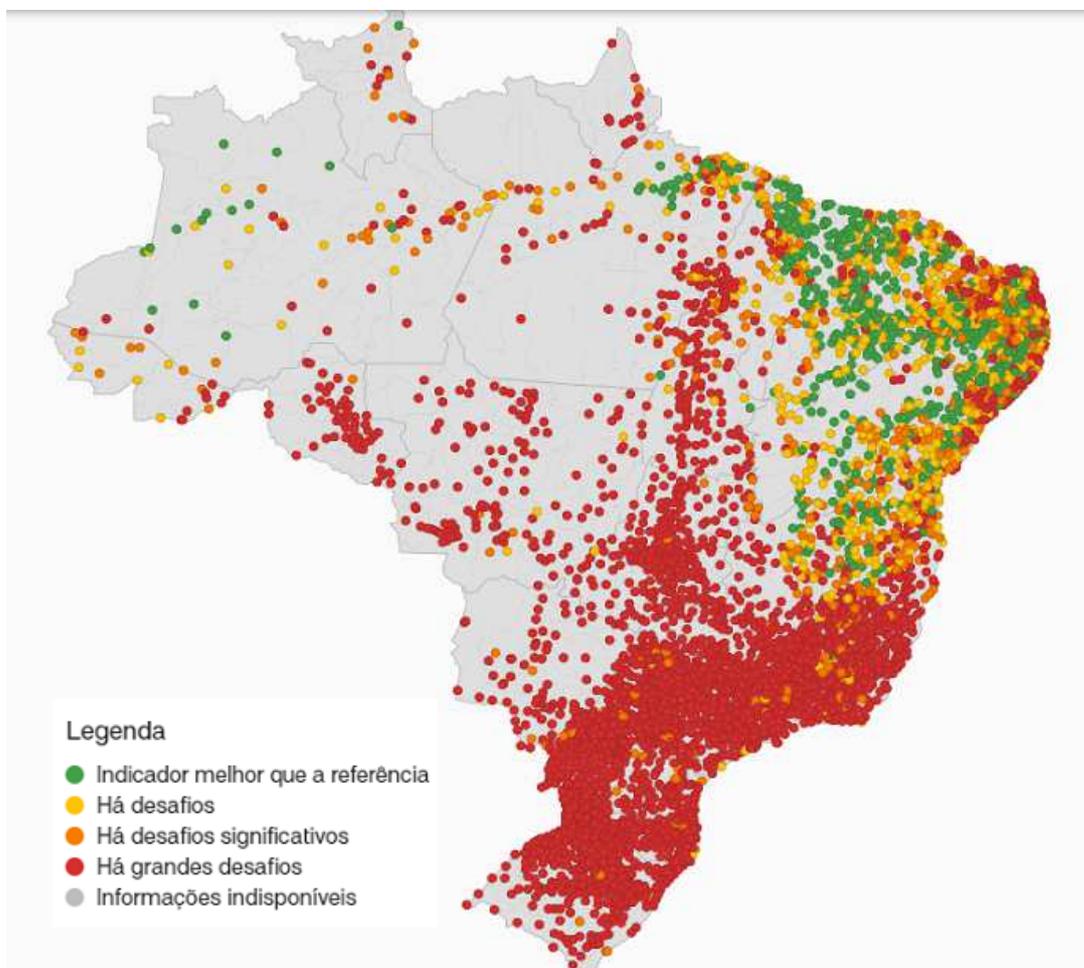
Fonte: IDSC, 2022. Elaborado a partir de IBGE – censo agropecuário 2017.

Os indicadores negativos confirmam justamente algumas das situações observadas ao longo do trabalho, em particular o pouco acesso dos agricultores

familiares ao Pronaf, além da pequena quantidade de produtores que praticam a produção de alimentos orgânicos.

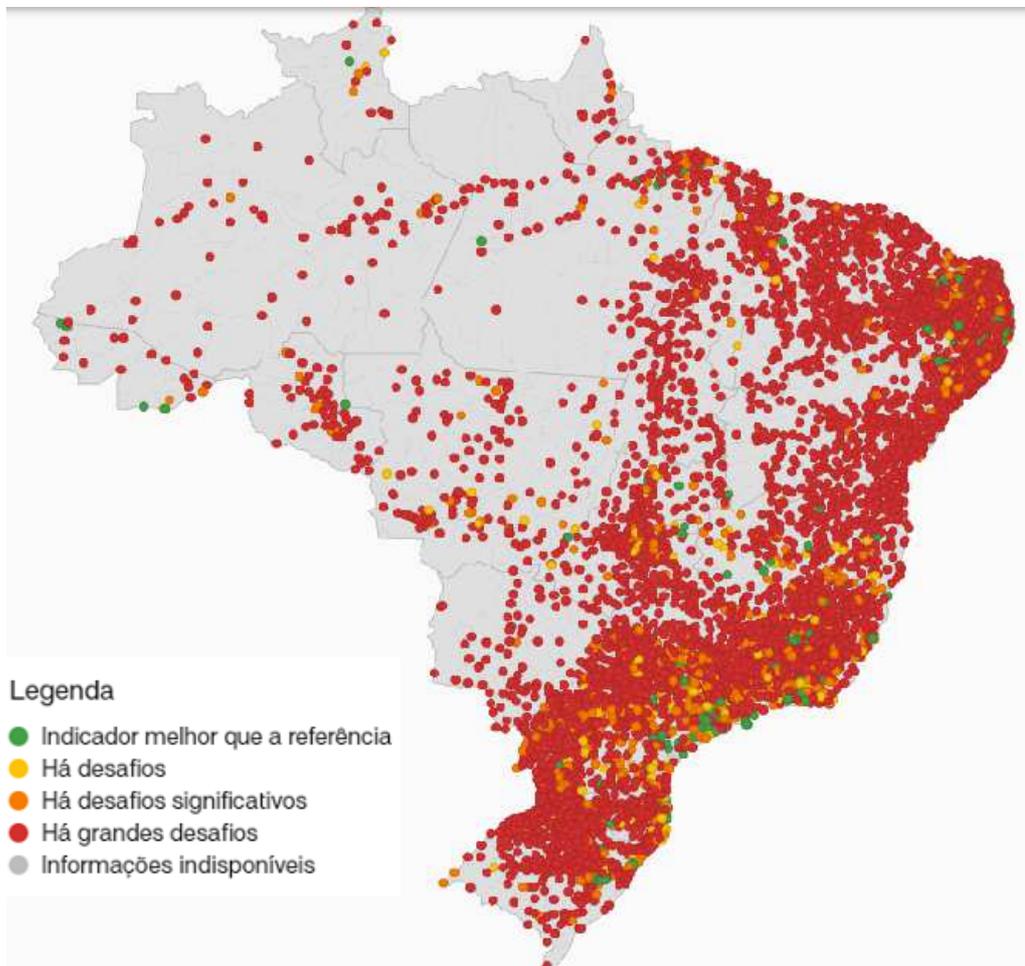
Todavia, não se trata de uma dificuldade restrita ao município de Toledo/PR, consoante demonstram as imagens; mesmo assim, devem ser incentivadas e mantidas iniciativas nesse sentido em âmbito local.

Figura 8 - ODS2 - Indicador - Percentual de unidades agrícolas com financiamento Pronaf - desempenho das cidades



Fonte: IDSC, 2022. Elaborado a partir de IBGE – censo agropecuário 2017.

Figura 9 - ODS2 - Indicador - Percentual de estabelecimentos agrícolas que praticam agricultura orgânica



Fonte: IDSC, 2022. Elaborado a partir de IBGE – censo agropecuário 2017.

Em que pese os desafios apontados, a análise dos dados coletados em pesquisa de campo e demais instrumentos de investigação permitiram, assim, cumprir o objetivo deste trabalho, expressando o alinhamento entre desenvolvimento rural sustentável, agricultura familiar e políticas públicas, baseado na atuação do PAA no município de Toledo/PR.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese foi estruturada a partir da relação entre o desenvolvimento rural sustentável e as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, buscando identificar, a partir de um estudo localizado, de que forma a política do PAA tem sido executada e se tem contribuído para o desenvolvimento sustentável no município e Toledo/PR.

É nesse sentido também que foi apresentada a noção de desenvolvimento em uma dimensão mais abrangente, e não somente como sinônimo do crescimento econômico.

Assim, as bases da noção de desenvolvimento sustentável exprimem a interdependência entre economia, ambiente e sociedade, e a importância da sensibilização social em razão do uso irracional dos recursos naturais e dos impactos ambientais gerados pela ação humana, enfatizando que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento.

Quanto às suas especificidades em relação ao meio rural, pode-se observar que as significativas modificações ocorridas ao longo dos séculos XX e XXI, especialmente em função da modernização da agricultura, tiveram muitos impactos nos espaços rurais.

Principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, ocorre uma mudança de enfoque no modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil, agregando-se a discussão em torno da sustentabilidade e da problemática ambiental, o enfoque local e territorial, as atividades rurais não-agrícolas, bem como as inter-relações rural-urbano.

O desenvolvimento rural sustentável passa a ser associado a ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais, tendo como componente essencial a valorização e fortalecimento da agricultura familiar.

Nesse sentido, os dados do censo agropecuário de 2017 permitiram apontar o perfil da agricultura familiar no Brasil, que reúne o maior número de unidades produtivas no país e contribui com parcela significativa de empregos associados às atividades agropecuárias, artesanais e agroindustriais a ele vinculadas. Do total de

estabelecimentos agropecuários brasileiros 77% foram classificados como da agricultura familiar, no entanto, a área ocupada representa apenas 23% da área total dedicada a atividades agropecuárias no país.

Esse segmento social também tem um papel de destaque à luz dos objetivos globais, tanto que, em 20 de dezembro de 2017, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028, representando o reconhecimento da importância estratégica da agricultura familiar para a inclusão produtiva e para a segurança alimentar em todo o mundo, alinhada aos ODS e à Agenda 2030.

No tocante à interlocução entre a agricultura familiar e as políticas públicas, discorreu-se acerca da legitimação e fortalecimento da agricultura familiar, principalmente a partir da década de 1990, que acabaram desencadeando ações institucionais e políticas públicas voltadas especificamente para esta categoria, tendo como marco a criação do PRONAF.

A partir de então, constroem-se diversas outras medidas, buscando a garantia de reprodução social e manutenção das famílias no campo, destacando-se a instituição de políticas públicas pautadas na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade. É nesse contexto que surge, em 2003, PAA.

A criação do PAA, no âmbito da estratégia do Programa Fome Zero, foi um passo importante na luta contra a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional. Para além disso, agregou a dimensão de valorização da agricultura familiar, a partir de instrumentos de inclusão social e de facilitação da comercialização de alimentos provenientes de agricultores familiares e suas organizações.

A Lei Federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003, foi o marco jurídico da instituição do PAA, apontando como sua finalidade “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas ao acesso à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”.

A singularidade do PAA, enquanto política pública, foi justamente ter uma dupla dimensão de política agrícola e política de segurança alimentar, inovando ao definir como seus objetivos centrais fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e

promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada.

Paulatinamente, referida política pública foi se consolidando e ganhando respeitabilidade entre os atores envolvidos e a sociedade em geral, o que repercutiu na demanda pelo acesso e na necessidade de mecanismos para sua ampliação.

A legislação do PAA também passou por sucessivas regulamentações e alterações, destacando-se a Lei Federal nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

Houve uma série de ações que permitiram a expansão e qualificação do PAA, atendendo novas demandas que se apresentaram e consolidando o programa e, acima de tudo, fortalecendo a agricultura familiar no processo de inclusão produtiva. Contudo, a partir de 2013, ocorreu uma acentuada queda de recursos públicos totais investidos, que se refletiu no enfraquecimento de ações do PAA em âmbito federal, e levou os Estados, o Distrito Federal e os municípios a assumirem uma função de mais destaque na implementação da política.

Mais recentemente, após dezoito anos de existência, por meio da Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei Federal nº 14.284/2021, o Programa de Aquisição de Alimentos foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, com regulamentação pelo Decreto nº 10.880/2021. Em geral, tal programa se estruturou nos mesmos moldes do anterior e manteve a maior parte das suas modalidades e finalidades.

No que diz respeito à atuação do PAA no município de Toledo/PR, a pesquisa demonstrou a abertura de mercados e incentivos à comercialização dos produtos da agricultura familiar criados no local. O município vem, há alguns anos, implementando experiências nesse sentido, como o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar, a Cozinha Social, os Restaurantes Populares e as Feiras do Produtor, que envolvem gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

Antes da análise mais específica da dinâmica do PAA em Toledo/PR, foi feita a caracterização do município, versando sobre os aspectos históricos atrelados ao contexto dos empreendimentos familiares rurais. Apontou-se que o processo de colonização da região de Toledo/PR é relativamente recente, tendo seu início em

meados de 1946, com a ocupação majoritária por migrantes de origem alemã e italiana, originários dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Inicialmente, a ocupação e a produção foram caracterizadas por relações de trabalho genuinamente familiares e de cooperação entre as famílias, tendo como atividade principal as práticas agrícolas, desenvolvidas para a sobrevivência dos grupos e à organização do trabalho para tornar as terras produtivas, com diversificação da produção. Além da agricultura, com destaque para a produção de feijão, milho, arroz, trigo e mandioca, dedicavam-se à criação de pequenos animais (suínos, aves, etc.); o milho, em particular, evidencia-se por ser um produto essencial à suinocultura e à bovinocultura.

Na evolução do processo produtivo, alguns produtos passaram a despontar como grandes atividades econômicas, como a suinocultura e, mais tarde, no final da década de 60, início da década de 70, do século XX, com o advento da mecanização, as culturas do trigo e da soja; este último ciclo ainda bastante em evidência, complementando-se, atualmente, com a produção de milho.

O processo de modernização da agricultura, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980, trouxe consigo a mecanização e o surgimento de empresas agroindustriais, alterando as condições socioeconômicas dos pequenos e médios proprietários.

Esse período foi marcado pela subordinação da agricultura à indústria, impactando nos usos do solo, estrutura fundiária e questão demográfica. Ademais, o modelo de diversificação da produção da pequena unidade familiar, voltado para a subsistência, foi substituído por novas formas de organização produtiva, como a especialização da produção agrícola em moldes modernos, em especial para a produção de soja e trigo, destinados prioritariamente ao mercado, e a integração com empresas agroindustriais para a produção intensiva, principalmente suínos e aves.

Ao longo da história do município, ocorreu uma grande modificação na estrutura produtiva rural, passando de um perfil concentrado na mão de obra familiar para a mecanização do setor, com a produção intensificada pela tecnologia. Isso acabou marcando a estrutura fundiária da região, mesclando pequenas propriedades de agricultura familiar e grandes unidades produtoras de *commodities* para exportação.

Percebeu-se, assim, que o modelo de desenvolvimento adotado no país como um todo, que foi progressivamente excluindo os empreendimentos familiares da pequena agricultura, também se fez presente no processo de constituição histórica da agricultura familiar de Toledo/PR.

Com relação ao PAA e a agricultura familiar no município, verificou-se que este já contava com a adesão ao PAA, criado em 2003 pelo governo federal, e instituiu, em âmbito municipal, por meio da Lei “R” nº 133, de 21 de outubro de 2014, o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar. Desde então, Toledo tem a particularidade de poder fazer o cadastramento de agricultores familiares tanto para o PAA federal quanto municipal.

Ao longo da pesquisa, foi possível compreender a tramitação administrativa das chamadas públicas dirigidas ao credenciamento de produtores para o fornecimento de produtos agropecuários para atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais de Toledo/PR. Além disso, para melhor compreensão da dinâmica do programa, participação da gestão municipal, envolvimento dos agricultores, disponibilização de recursos, além da logística de recebimento dos alimentos e sua respectiva distribuição, foram entrevistados representantes do município, envolvidos com a sua execução.

Por fim, houve a sistematização e análise das informações coletadas a partir da aplicação de questionários juntos aos(às) agricultores(as) familiares que participaram do PAA, demonstrando-se que, em geral, os eixos discutidos no estudo do programa, que vão desde perfil socioeconômico, produção e integração mercantil, cooperativismo e associativismo, acesso aos meios de produção ou condições materiais, atividades ambientalmente adequadas existentes nas propriedades, até a própria análise do PAA na visão dos agricultores, foram alcançados de forma satisfatória.

Ainda, tendo em conta a dúplici função do programa, qual seja, ampliar o acesso à alimentação adequada e saudável a pessoas em situação de insegurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar, tais objetivos estão sendo alcançados com o fornecimento de alimentos de qualidade à população do município, além do incentivo à permanência das famílias no meio rural.

Sendo assim, de acordo com os aspectos analisados, pode-se concluir que a existência e manutenção do PAA tem contribuições significativas para o desenvolvimento rural sustentável no município, embora existam dificuldades, principalmente em função da falta de recursos federais destinados ao programa.

Portanto, a manutenção das variantes em níveis satisfatórios e até mesmo sua ampliação depende de investimentos permanentes no programa, além de outras políticas de fortalecimento da agricultura familiar, ampliando a estrutura de agregação de valor à produção, melhorando o acesso à terra, infraestrutura e condições de vida no campo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp, 1992.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

ABRAMOVAY, Ricardo. Do setor ao Território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. **Inter-relações entre as transformações demográficas e a agenda social**. São Paulo/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000.

AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história**, 2021. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. *In*: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander (Org.). **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: UFRS, 1997, p. 33-55.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Relatório anual 2010**. Brasília, v. 46, 2010. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010p.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BARBIERI, José. Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças na agenda 21. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BERDEGUE, Julio. Agricultura familiar desempenha papel central na conquista de objetivos globais. **Centro de Imprensa da ONU**, 2019. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84055-artigo-agricultura-familiar-desempenha-papel-central-na-conquista-de-objetivos-globais>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BERNARDELLI, Maria Lúcia Falconi da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo**: relações e contradições entre urbano e rural. Expressão Popular, 2006.

BEZERRA, Maria Lucila; BACELAR, Tânia. Introdução às concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. *In*: MIRANDA,

Carlos; SILVA, Heithel (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. v. 21. Brasília: IICA, 2013.

BIDARRA, Zelimar Soares; CESCNETO, Eugênia Aparecida. Articulação extensão e pesquisa para construção da intersectorialidade entre políticas sociais no município de Toledo – Paraná. **Expressa Extensão**, Pelotas – RS, v. 25, n. 1, p. 05-16, jan./abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. 1938. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm). Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.831.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **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. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **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. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 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. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015**. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8473.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 234, de 4 de abril de 2017**. Estabelece as condições e procedimentos gerais para a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20144761/do1-2017-04-05-portaria-n-234-de-4-de-abril-de-2017-20144666](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20144761/do1-2017-04-05-portaria-n-234-de-4-de-abril-de-2017-20144666). Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 1, de 13 de abril de 2017**. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício do controle social da DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. 2017. Disponível em: [https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_1,\\_DE\\_13\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2017](https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/PORTARIA_N%C2%BA_1,_DE_13_DE_ABRIL_DE_2017). Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021**. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm). Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/24.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), 2018a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/caderno\\_PAA.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno_PAA.pdf). Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Compras institucionais para promoção da alimentação adequada e saudável: as contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), 2018b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Educacao\\_Alimentar\\_Nutricional/22\\_CI\\_EAN.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Educacao_Alimentar_Nutricional/22_CI_EAN.pdf). Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Compra direta**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/compra-direta>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Incentivo à produção e ao consumo de leite – PAA leite**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/incentivo-a-producao-e-ao-consumo-de-leite-2013-paa-leite#:~:text=O%20PAA%20Leite%20tem%20como,agricultura%20familiar%2C%20e%20integrar%20o>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **PAA compra institucional**. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa/paa-ci/paa-compra-institucional-1>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Apoio à formação de estoques**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/alimenta-brasil/modalidades-2/apoio-a-formacao-de-estoques>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Assistência técnica e extensão rural (ATER)**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-ater>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Extrato DAP**. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**: novas atividades rurais. v. 6. Brasília, DF: Embrapa Informações Tecnológicas, 2004.

CARVALHO NETO, Gil Ramos de. Sustentabilidade ambiental dos cultivos transgênicos para a segurança alimentar na sociedade de risco. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 188-203, jan./jun. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Agricultura Familiar**. 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar>. Acesso em: 10 maio 2022.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Relatório de Avaliação Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Ciclo 2020)**. Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria-Geral da União/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Ministério da Economia. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2020-pronaf.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pronaf.pdf). Acesso em: 20 jan. 2023.

CONTERATO, Marcelo Antonio; FILIPI, Eduardo Ernesto. **Teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

CONTERATO; Marcelo Antonio *et al.* Mercantilização e mercados: a construção da diversidade da agricultura na ruralidade contemporânea. *In*: SCHNEIDER; Sergio; GAZOLLA, Marcio (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

DELGADO, Nelson Giordano. O Papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: DELGADO, Nelson Giordano (Coord.). **Brasil Rural em Debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010, p. 28–77.

DOWBOR, Ladislau. **Além do PIB**: medir o que importa e de forma compreensível. 2021. Disponível em: <https://dowbor.org/2021/02/o-debate-sobre-o-pib-estamos-fazendo-a-conta-errada-abr-2.html>. Acesso em: 6 set. 2021.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo**: relações e contradições entre urbano e rural. Expressão Popular, 2006.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei Complementar nº 184, de 12 de janeiro de 2015**. Instituição da Região Metropolitana de Toledo e adoção de outras providências. Disponível em: [http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=46312&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=46312&tipo=L&tplei=0). Acesso em: 15 dez. 2022.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei nº 20.121, de 31 de dezembro de 2019**. Autoriza a incorporação do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia e da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná, nas condições que especifica, pelo Instituto Agrônomo do Paraná, e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=230514&codItemAto=1430033>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SEAB). **Chefe do Desan visita Toledo e conhece iniciativas locais de Segurança**

**Alimentar**, 2021. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/Noticia/Chefe-do-Desan-visita-Toledo-e-conhece-iniciativas-locais-de-Seguranca-Alimentar>. Acesso em: 20 out. 2022.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo: Iglu, 2007.

FERNANDEZ, Brena Paula Magno. Ecodesenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Economia Ecológica: em que sentido representam alternativas ao paradigma de desenvolvimento tradicional? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 23, p. 109-120, jan./jun. 2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANDO, Fabiane; MATTEI, Silvia; CAPELLARI, Marta Botti. A delimitação de rural e urbano no contexto do desenvolvimento rural sustentável. *In*: I Encontro Virtual do Conpedi, 2020. **Anais** [...]. Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável. Florianópolis: Conpedi, 2020, p. 63-79.

GRANDO, Fabiane; MATTEI, Silvia; PLEIN, Clério. A década das Nações Unidas para a agricultura familiar (2019-2028) em consonância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *In*: **Novas Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU**. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020, p.72-88.

GREGORY, Valdir. **Os eurobrasileiros e o espaço colonial**: migrações no oeste do Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2008.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 125–146, 2015.

HOPPEN, Norberto *et al.* Um guia para avaliação de artigos de pesquisa em sistemas de informação. **Revista eletrônica de administração**. Porto Alegre, 3. ed., v. 2, n. 2, set./out. 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=sobre>. Acesso em: 05 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas->

novoportal/sociais/educacao/9663-censo-demografico-2010.html?edicao=9771&t=sobre. Acesso em: 05 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15790-classificacao-e-caracterizacao-dos-espacos-rurais-e-urbanos-do-brasil.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 10 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. 2017b. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso em: 05 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades**. Censo Agropecuário 2017. Pesquisa por município. 2017c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/toledo/pesquisa/24/76693>; <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/>. Acesso em: 17 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. v. 8. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 1-105. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Acesso em: 05 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do espaço rural brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 16 jul. 2022.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ (IDR-PARANÁ). **Credenciamento de entidades de ATER é exigência para concorrer em editais de chamadas públicas**, 2021. Disponível em: <https://www.idrparana.pr.gov.br/Noticia/Credenciamento-de-entidades-de-ATER-e-exigencia-para-concorrer-em-editais-de-Chamadas>. Acesso em: 16 nov. 2022.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ (IDR-PARANÁ). **Edital de adesão e classificação de cooperativas de agricultura familiar**, 2021. Disponível em: <https://www.idrparana.pr.gov.br/Pagina/Edital-de-Adesao-e-Classificacao-de-Cooperativas-da-Agricultura-Familiar>. Acesso em: 16 nov. 2022.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Caderno Estatístico. Município de Toledo**, 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85900>. Acesso em: 25 nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **AGENDA 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Metas Brasileiras**. IPEA, 2018. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf). Acesso em: 25 ago. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Convenção Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/convencao1936.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ITAIPU BINACIONAL. **Tecnologia e acompanhamento constante são aliados da Itaipu no apoio ao desenvolvimento agrícola da região**, 2021. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/tecnologia-e-acompanhamento-constante-sao-aliados-da-itaipu-no-apoio-ao-des>. Acesso em: 06 jan. 2023.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa; Luis Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto EDPUC-RJ, 2006.

KAYSER, Bernard. **La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin, 1990.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIMA; Leandro de Castro; BRASIL, Lorene K. Barbosa; LOCATEL, Celso Donizete. A dimensão geográfica de políticas públicas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política Nacional de Economia Solidária (ECOSOL) no Rio Grande do Norte. **Revista Confins**. n. 34, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/12928>. Acesso em: 22 abr. 2022.

LIMA, Maria Helena Palmer. A delimitação legal dos espaços urbanos. In: FIGUEIREDO, Adma Hamam de (Org.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016.

MARCUZZO, Juliana Luisa; RAMOS, Marília Patta. A definição de rural e urbano e o desenvolvimento regional: uma avaliação de diferentes metodologias de classificação. *In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado*. Santa Cruz do Sul, RS, set./out. 2005.

MARSCHALL, Clélio Roberto. Motivações para o cooperativismo na pequena propriedade. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 16, n. 49, p. 287-306, abr./jun. 2009.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas 22 fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Isaías Albertin de; IBRAHIM, Hermano Caixeta. O pensamento de Celso Furtado sobre Desenvolvimento Econômico e Capital Externo no Brasil: do Estado interventor-empresendedor ao Estado insurgente-vanguardista. **Revista Pesquisa e Debate**. v. 31, n. 2(56), p. 143-164, 2019.

MOURA, Margarida Maria. **Camponeses**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1988.  
MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Lei Municipal “R” nº 133, de 21 de outubro de 2014**. Institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar, no Município de Toledo. Disponível em:  
[http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6617\\_texto\\_integr\\_al](http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6617_texto_integr_al). Acesso em: 15 dez. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Lei Municipal nº 2.195, de 23 de junho de 2015**. Aprova e institui o Plano Municipal da Educação de Toledo – PME 2015-2024. Disponível em: [https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2022-08/plano\\_municipa\\_da\\_educacao\\_2015-2024\\_lei\\_no\\_2195.pdf](https://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/paginabasica-2022-08/plano_municipa_da_educacao_2015-2024_lei_no_2195.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Decreto nº 354, de 6 de janeiro de 2022**. Fixa o preço da refeição a ser servida nos restaurantes populares de Toledo, a partir de 17 de janeiro de 2022. Disponível em:  
[https://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/18208\\_texto\\_integr\\_al](https://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/18208_texto_integr_al). Acesso em: 15 dez. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Toledo é primeira colocada em gestão pública no prêmio Fundação Banco do Brasil de tecnologia social 2013**. Disponível em:  
<https://www.toledo.pr.gov.br/old/noticia/toledo-e-primeira-colocada-em-gestao-publica-no-premio-fundacao-banco-do-brasil-de>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Em obras: Cozinha Social de Toledo passa por reformas**, 2019. Disponível em: <https://www.toledo.pr.gov.br/old/noticia/em-obras-cozinha-social-de-toledo-passa-por-reformas>. Acesso em: 10 out. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Programa vida ativa na melhor idade retorna atividades em 2019**. Disponível em:  
<https://www.toledo.pr.gov.br/old/noticia/programa-vida-ativa-na-melhor-idade-retorna-atividades-em-2019>. Acesso em: 20 out. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Cozinha Social: Toledo e Governo do Paraná realizam entrega oficial**, 2021. Disponível em:  
<https://www.toledo.pr.gov.br/old/noticia/cozinha-social-toledo-e-governo-do-parana-realizam-entrega-oficial>. Acesso em: 10 out. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Horários das Feiras do Produtor no município**, 2021.

Disponível em: <https://www.toledo.pr.gov.br/old/portal/horarios-das-feiras-do-produtor-no-municipio/horarios-das-feiras-do-produtor-no-municipio>. Acesso em: 20 dez. 2022

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Restaurantes Populares**, 2022. Disponível em: [https://www.toledo.pr.gov.br/servicos/cidadao/restaurantes\\_populares/](https://www.toledo.pr.gov.br/servicos/cidadao/restaurantes_populares/). Acesso em: 10 out. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Famílias do Santa Clara IV recebem kits de alimentos**, 2022. Disponível em: <https://www.toledo.pr.gov.br/noticias/seguranca-alimentar/familias-do-santa-clara-iv-recebem-kits-de-alimentos>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MUNICÍPIO DE TOLEDO. **Programa de olericultura (hortas)**. 2023. Disponível em: [https://www.toledo.pr.gov.br/catalogo\\_de\\_servicos/agronegocio/programa\\_de\\_olericultura](https://www.toledo.pr.gov.br/catalogo_de_servicos/agronegocio/programa_de_olericultura). Acesso em: 16 jan. 2023.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *In: Estudos Avançados*. São Paulo. v. 15, n. 43, set./dez. 2001.

NIEDERAUER, Ondy Hélio. **Toledo no Paraná: história de um latifúndio improdutivo, sua reforma agrária, sua colonização e seu progresso**. 2 ed. Toledo: Tolegraf Impressos Gráficos Ltda, 2004.

NIERDELE, Paulo André; SCHNEIDER, Sergio. Agricultura Familiar e Teoria Social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. *In: FALEIRO, Fábio Gelape; FARIAS NETO, Austecínio Lopes de (Ed. técnicos). Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais*. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados; Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

NOVAKOSKI, Rodrigo; WIVES, Daniela Garcez. Agricultura agroecológica no oeste do Paraná: o papel do extensionista, entidades de Ater e agricultores. **Para Onde!?** Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77-96, 2020.

OLIVEIRA, Daniela *et al.* A produção de novidades: como os agricultores fazem para fazer diferente? *In: SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio (Org.). Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**. Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, mai./ago. 2002.

OLIVEIRA, Valter Lúcio; BÜHLER, Ève Anne. Agricultura familiar: o rural vivo e dinâmico. **Revista Ciência Hoje**, ed. 391, set. 2022. Disponível em: <https://cienciahoje.org.br/artigo/agricultura-familiar-o-rural-vivo-e-dinamico/>. Acesso em: 05 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sobre o direito à alimentação e os direitos humanos**, 2002. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights>. Acesso em: 05 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Plataforma Agenda 2030**, 2019. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agricultores familiares são essenciais para subsistência global**, 2019. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/83273-agricultores-familiares-sao-essenciais-para-subsistencia-global-diz-oficial-da-onu>. Acesso em: 05 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente**, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/index.php/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 05 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação**, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm#:~:text=A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Roma%20sobre,%2C%20nacional%2C%20regional%20e%20mundial>. Acesso em: 07 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014**. Disponível em: [https://agriculturafamiliar.dgadr.gov.pt/images/docs/Recursos/Folheto\\_AIAF\\_2014\\_FAO.pdf](https://agriculturafamiliar.dgadr.gov.pt/images/docs/Recursos/Folheto_AIAF_2014_FAO.pdf). Acesso em: 05 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Começa o Comitê Diretor Internacional da Década da Agricultura Familiar da ONU (2019-2028)**, 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/partnerships/news-archive/news-article/en/c/1169807/>. Acesso em: 07 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (FIAN BRASIL). **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, 2016. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (FIAN BRASIL). **Comentário Geral nº12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**, 2016. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes. **Assistência técnica na agricultura brasileira: uma análise sobre a origem da orientação técnica por meio do censo agropecuário de 2017**. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão, 2021.

PERIN, Gabriela *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão, 2021.

PERONDI, Miguel Angelo; SCHNEIDER, Sergio. Diversificação agrícola e não agrícola da agricultura familiar. *In:* SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural:** perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PLOEG, Jan Douwe van der; LONG, Ann. ***Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development.*** The Netherlands: Van Gorcum Assen, 1994. Disponível em: <https://edepot.wur.nl/358326>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PLOEG, Jan Douwe Van der. O modo de produção camponês revisitado. *In:* SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **A diversidade da agricultura familiar.** Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 13-56.

PLOEG, Jan Douwe Van der. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PLOEG, Jan Douwe Van der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias.** Trad. de Regina Beatriz Vargas. Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 114-140, mai./ago. 2011.

PLOEG, Jan Douwe Van der. Dez qualidades da agricultura familiar. **Revista Agriculturas:** experiências em agroecologia. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 3-16, fev. 2014.

PLOEG, Jan Douwe Van der. **Camponeses e a arte da agricultura:** um manifesto chayanoviano. Porto Alegre/São Paulo: Ed. UFRGS/UNESP, 2016.

PRIORI, Angelo *et al.* A história do oeste paranaense. *In:* PRIORI, Angelo *et al.* (Org.). **História do Paraná:** séculos XIX e XX. Maringá: Eduem, 2012, pp. 75-89.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Desenvolvimento humano e IDH,** 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh/>. Acesso em: 25 de jun. 2022.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Cozinha Social e Restaurantes Populares – Toledo/PR. Indicadores básicos gestão 2013-2016.** Disponível em: <https://2013-2016-indicadores.cidadessustentaveis.org.br/br/PR/toledo/boa-pratica/478/cozinha-social-e-restaurantes-populares>. Acesso em: 16 out. 2022.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR). Indicadores do município de Toledo/PR,** 2022. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/toledo-PR/indicators>. Acesso em: 15 jan. 2023.

REVISTA ISTO É. **As melhores cidades do Brasil 2022**: Tríplice coroa paranaense, jun. 2022. Disponível em: <https://istoe.com.br/triplice-coroa-paranaense/>. Acesso em: 05 set. 2022.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIPPEL, Ricardo. Toledo no Paraná: 75 anos de transformações econômicas e demográficas - 1946 - 2021. **Informe GEPEC**, v. 26, n. 3, p. 81–101, 2022.

ROCHA, Nayara Côrtes; BURITY, Valéria Torres Amaral. O direito humano à alimentação no mundo e no Brasil. **Nexo Políticas Públicas**. abr. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-direito-humano-%C3%A0-alimenta%C3%A7%C3%A3o-no-mundo-e-no-Brasil>. Acesso em: 08 set. 2022.

SABOURIN, Eric Pierre. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SABOURIN, Eric Pierre. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos - NAEA**, v. 18, n. 1, p. 123-143, jan./jun. 2015.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SACHS, Ignacy. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, 2001.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar**: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão, 2019.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4), p. 1079-1096, jul./ago. 2020.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão, 2022.

SANGALLI, Adriana Rita *et al.* Associativismo na Agricultura Familiar: Contribuições para o Estudo do Desenvolvimento no Assentamento Rural Lagoa Grande, em Dourados (MS). **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 17, n. 2, p. 225-228, 2015.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, v. 14, n. 2, p. 78-88, abr./mai./ jun. 2005.

SCHNEIDER, Miriam Beatriz; PAULA, Nilson de; COSTA, Francielly da Fonseca. **Políticas Públicas de combate à fome**: a trajetória dos Restaurantes Populares de Toledo/PR. Cascavel: Edunioeste, 2022.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura e pluriatividade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-192, fev. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 6. n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SCHREINER, Davi Felix. **Cotidiano, trabalho e poder**: a formação da cultura do trabalho no extremo oeste do Paraná. Toledo: Ed. Toledo, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Graziano da. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2002.

SILVA, José Graziano da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Revista Valor Econômico**, jun. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniaio/6306135/agricultura-familiar-e-sustentabilidade>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SILVA, Oscar; BRAGAGNOLLO Rubens; MACIEL, Clori Fernandes. **Toledo e sua história**. Toledo: Gráfica da Universidade Caxias do Sul, 1988.

SOARES, José Carlos de Macedo. Exposição de motivos ao Decreto-lei 311/1938. **Revista Brasileira de Geografia**. ano I, n. 2, abr. 1939. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13618.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SOROKIN, Pitirim A.; ZIMMERMAN, Carlo C.; GALPIN, Charles J. Diferenças Fundamentais entre o mundo rural e urbano (1929). *In*: MARTINS, José de Souza. **Introdução Crítica à Sociologia Rural**. São Paulo: Hucitec, 1986.

SOUZA, Karine Daniele Byhain de; LEISMANN, Edison Luiz. Programa de aquisição de alimentos: uma análise acerca do mercado institucional nas prefeituras de Toledo e Cascavel – PR. **Brazilian Journals of Business**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1530-1547, abr./jun. 2020.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo**: relações e contradições entre urbano e rural. Expressão Popular, 2006.

STOFFEL, Jaime. **A viabilidade da agricultura familiar**: formas de organização produtiva no oeste do Paraná. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2004.

STUMPF JUNIOR, Waldyr; BASALDI, Otavio Valentim. Políticas públicas e pesquisa para o desenvolvimento rural no Brasil. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. v.1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Assessoria Fome Zero, 2010.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria Francisca Pinheiro. Desafios sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. v.1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Assessoria Fome Zero, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALADARES, Alexandre. O perfil na produção da agricultura familiar entre os censos agropecuários de 2006 e 2017: um panorama e sinais de mudança. *In*: SANTOS, Gesmar Rosa dos; SILVA, Rodrigo Peixoto da (Org.). **Agricultura e Diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento territorial do Brasil**: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *In*: XXIX Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Pós-graduação em Economia (ANPEC), 2001. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

VEIGA, José Eli da. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, n. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. **Ciências e Cultura**, ano 56, n. 2, p. 26-29, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/cientifico.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

VEIGA, José Eli da. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**, n. 20, 2006, p. 333-353. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/J6wDVkj3Dpz7Kp33dbDZ9Bf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina Peres R. da. Censo Agropecuário 2006: uma crítica ao recorte metodológico. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 6, fev. 2010, p. 9-13. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5427>. Acesso em: 29 jul. 2022.

VIANA, Francisco José de Oliveira. **O idealismo da constituição**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

VIANA, Francisco José de Oliveira. **Problemas de política objetiva**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.

VIANA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1949.

WACHOWICZ, Ruy Christovam. **Obrageiros, mensus e colonos**: história do oeste paranaense. Curitiba: Ed. Vicentina, 1982.

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 87-145, out. 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O mundo rural como um espaço de vida**: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel. O mundo rural no Brasil: acesso a bens e serviços e processos de integração. *In*: DELGADO, Nelson Giordano (coord.) **Brasil Rural em Debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Camponato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista Econ. Sociol. Rural – RESR**, Piracicaba, SP, v. 52, supl. 1, p. 25-44, fev. 2015.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2018.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

WORLD WITHOUT POVERTY (WWP). Mundo sem Pobreza. Iniciativa Brasileira de Aprendizagem. **As Seis Modalidades do PAA**, 2015. Disponível em: [https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/PAA\\_as\\_seis\\_modalidades\\_do\\_PAA\\_PT.pdf](https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/PAA_as_seis_modalidades_do_PAA_PT.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

WORLD WITHOUT POVERTY (WWP). Mundo sem Pobreza. Iniciativa Brasileira de Aprendizagem. **Histórico do PAA brasileiro**, 2016. Disponível em: [https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAA\\_historico\\_PT.pdf](https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAA_historico_PT.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

ZAAR, Miriam Hermi. **A produção do espaço agrário: da colonização à modernização agrícola e formação do lago de Itaipu**. Cascavel: Edunioeste, 1999.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

### AGRICULTORES FORNECEDORES DO PAA EM TOLEDO-PR

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ /2022

1.Nome: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_

3. Escolaridade: ( ) analfabeto ( ) fundamental incompleto ( ) fundamental completo  
( ) ensino médio incompleto ( ) ensino médio completo ( ) ensino superior incompleto  
( ) ensino superior completo

4. Número de pessoas que compõem a unidade familiar: \_\_\_\_\_  
Especificar: \_\_\_\_\_

5.Localidade: \_\_\_\_\_

6.Tamanho da propriedade: \_\_\_\_\_

7.Todos os membros da família trabalham no local? ( ) sim ( ) não  
(especificar) \_\_\_\_\_

8. Renda média da família. ( ) até 1 salário mínimo ( ) de 1 a 2 salários mínimos ( )  
de 2 a 4 salários mínimos ( ) 5 ou mais salários mínimos

9. Acesso à luz ( ) sim ( ) não

10. Acesso à internet ( ) sim ( ) não

11. Transporte público escolar ( ) sim ( ) não

12. Acesso à saúde e atendimento médico? ( ) sim ( ) não  
Qual? Hospital/posto de saúde ( ) sim ( ) não outros (especificar) \_\_\_\_\_

13. Procedência da água ( ) sanepar ( ) poço ( ) outros

14. Condição das estradas de acesso à propriedade? ( ) boas ( ) ruins ( )  
intermediárias

### PRODUÇÃO, INTEGRAÇÃO MERCANTIL E OUTRAS FONTES DE RENDA

1. Principais culturas/criações:

( ) feijão ( ) milho ( ) tubérculos e raízes ( ) hortaliças ( ) frutas ( ) outras  
( ) bovina ( ) suína ( ) aves ( ) peixes ( ) ovinos ( ) outras

2. Dos produtos produzidos, quais têm maior produção e comercialização?  
(especificar) \_\_\_\_\_
3. Destino da produção: ( ) consumo/troca ( ) feira ( ) supermercado ( ) PAA ( ) PNAE  
( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_
4. Qual desses destinos de venda é o de maior relevância na comercialização/ qual paga melhor e qual paga pior pelo produto?  
\_\_\_\_\_
5. Existem atividades não-agrícolas desenvolvidas na propriedade? ( ) sim ( ) não
6. Possui outras fontes de renda? ( ) artesanato ( ) turismo rural ( ) trabalho na cidade ( ) geração de energia ( ) aposentadoria/pensão (especificar) \_\_\_\_\_  
( ) bolsa família/auxílio emergencial/auxílio Brasil ( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_
7. A família como um todo participa do processo de decisão das atividades na propriedade? sim ( ) não ( ) parcialmente ( )

#### **COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO**

1. Participa de alguma entidade? ( ) sim ( ) não  
( ) associação ( ) cooperativa ( ) sindicato rural ( ) movimento social ( ) partido político  
( ) ONG ( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_
2. Com que frequência participa dessa(as) organizações? ( ) mensal ( ) semestral  
( ) anual ( ) raramente

#### **ACESSO AOS MEIOS DE PRODUÇÃO OU CONDIÇÕES MATERIAIS**

1. Condição do uso da terra: ( ) é proprietário das terras em que vive e produz ( ) arrenda ( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_  
( ) aquisição por meio de herança ( ) compra
2. Satisfação dos agricultores em relação ao tamanho da propriedade.  
( ) o tamanho de sua propriedade não é suficiente para o desenvolvimento das atividades e necessidades da família ( ) área suficiente ou parcialmente suficiente
3. Possui serviço assistência técnica rural? ( ) sim ( ) não
4. Periodicidade: ( ) semanal ( ) quinzenal ( ) mensal ( ) semestral ( ) anual
5. Por quem? ( ) conta própria ( ) Prefeitura ( ) Emater/IDR-Paraná ( ) ONGs ( ) outros (especificar) \_\_\_\_\_
6. Possui crédito agrícola? ( ) sim ( ) não  
( ) Pronaf ( ) cooperativas ( ) ONGs ( ) outros

7. Destino do crédito: ( ) apenas às atividades agropecuárias e/ou para infraestrutura da propriedade ( ) aquisição de veículos ( ) reforma/ampliação da casa e/ou aquisição de móveis

8. Os instrumentos e maquinários utilizados no estabelecimento são de sua propriedade? ( ) sim ( ) não (especificar) \_\_\_\_\_

9. Como funciona o acesso aos insumos e produtos necessários à implementação das atividades agropecuárias e alimentação animal? (especificar)  
\_\_\_\_\_

10. Sucessão Geracional ( ) tem sucessor para assumir futuramente as atividades na propriedade ( ) demonstra incerteza em relação a essa questão ( ) não tem

11. Alguma necessidade em relação à propriedade/produção? (especificar)  
\_\_\_\_\_

### **ATIVIDADES AMBIENTALMENTE ADEQUADAS EXISTENTES NA PROPRIEDADE**

1. Adota ações voltadas à preservação ambiental na propriedade?

( ) adubação verde/orgânica ( ) agrotóxicos seletivos ( ) destinação adequada de recipiente de agrotóxico ( ) manejo integrado de pragas ( ) proteção de fontes de nascentes ( ) reflorestamento ( ) outras ( ) nenhuma ação

2. Desenvolve práticas de conservação/uso do solo na propriedade?

( ) análise do solo/correção do solo ( ) cobertura morta ( ) uso de material orgânico ( ) rotação de culturas ( ) terraceamento ( ) outras ( ) nenhuma prática

3. Utiliza insumos externos (fertilizantes, inseticidas, etc)?

( ) sim ( ) não ( ) não responderam

4. Possui área de reserva legal?

( ) sim ( ) não ( ) não responderam

5. Pratica plantio agroecológico?

( ) sim ( ) não ( ) não responderam

6. Considera que os aspectos ambientais melhoraram em sua comunidade?

( ) sim ( ) não ( ) piorou ( ) não souberam

### **SOBRE O PAA**

1. Participa do programa há quanto tempo? ( ) menos de 1 ano ( ) 1 a 2 anos ( ) 2 a 5 anos ( ) 5 a mais anos

2. Dos produtos e derivados da criação quais são destinados para o PAA?

---

3. Qual a quantidade dessa produção entregue em média anualmente (em kg)?

---

4. Quais os respectivos preços pagos por cada produto adquirido pelo programa?

---

5. Rendimento médio, anualmente, das vendas junto ao PAA:

---

6. Logística para transporte dos produtos para venda ao PAA:

( ) próprio ( ) fretado (especificar) \_\_\_\_\_

---

7. Considera que sua vida melhorou depois que aderiu ao PAA? Em quê?

Moradia – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Saúde – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Alimentação – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Educação – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Lazer – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Poder de Compra – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Segurança física – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Futuro da família – ( ) melhor ( ) pior ( ) igual

Especificar de forma geral: \_\_\_\_\_

8. Após aderir ao PAA, considera que suas condições melhoraram no que se refere à produção/comercialização e renda adquirida? Por que?

---

9. Na sua opinião, o PAA trouxe alguma melhora para o município/região?

---

10. Na sua opinião, qual a importância do PAA para a agricultura familiar e no combate à fome e à insegurança alimentar no município/região?

---

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ENTREVISTADO:** LUIZ CARLOS BAZEI - DIRETOR DA UNIDADE CENTRAL DE PRODUÇÃO DE ALIMENTOS (COZINHA SOCIAL)

**LOCAL:** COZINHA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR

**TEMA:** A ATUAÇÃO DO PAA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO-PR

1. Há quanto tempo atua à frente da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social)?
2. Desde quando há a parceria do município com o governo federal para a execução do PAA? Desde quando existe o PAA municipal?
3. Existe PAA estadual atuando em Toledo?
4. Como ocorreu a participação da gestão municipal quanto ao PAA? Quais as conquistas? E o envolvimento da agricultura familiar? Fale um pouco dessa experiência, números relativos ao período.
5. Como ocorreu a instituição da Unidade Central de Produção de Alimentos (Cozinha Social) do Município de Toledo/PR?
6. Quais as principais dificuldades enfrentadas no PAA? Como analisa a diminuição dos recursos liberados pelo governo federal para a execução do programa?
7. Qual a importância de políticas como o PAA e equivalentes para o fortalecimento da agricultura familiar? Qual a importância do PAA para o fortalecimento da agricultura familiar do Município?
8. Em sua opinião, o PAA é capaz de promover efetivas mudanças positivas tanto em termos econômicos quanto sociais para agricultores familiares?
9. Como analisa o PAA no que se refere a uma política agrícola e de segurança alimentar? De fato, atende essas diretrizes?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ENTREVISTADO:** ADEMIR ANDRÉ ADAMCZUK – COORDENADOR DO PROGRAMA “COMPRA DIRETA”

**LOCAL:** COZINHA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR

**TEMA:** A ATUAÇÃO DO PAA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO-PR

1. Há quanto tempo está à frente da coordenação do Programa “Compra Direta” no município de Toledo/PR?
2. O senhor também é agricultor, fale um pouco da experiência de ser coordenador do programa no município e, ao mesmo tempo, vir da realidade do campo?
3. Como ocorreu a participação da gestão municipal quanto ao PAA? E o envolvimento da agricultura familiar?
4. Quantas famílias produtoras são beneficiadas pelo PAA e qual a origem delas (localidade)?
5. Quais os principais produtos adquiridos pelo PAA no município? Em que quantidade são comercializados os respectivos produtos?
6. Quanto cada produtor pode vender pelo PAA por ano?
7. Como é estabelecido/definido o preço dos produtos?
8. Como ocorre a logística do recebimento dos produtos?
9. Qual a participação das cooperativas junto ao PAA?
10. Quais as principais dificuldades enfrentadas no PAA? Como analisa a diminuição dos recursos liberados pelo governo federal para a execução do programa?
11. Qual a importância de políticas como o PAA e equivalentes para o fortalecimento da agricultura familiar? Qual a importância do PAA para o fortalecimento da agricultura familiar do Município?
12. Em sua opinião, o PAA é capaz de promover efetivas mudanças positivas tanto em termos econômicos quanto sociais para agricultores familiares?
13. Como analisa o PAA no que se refere a uma política agrícola e de segurança alimentar? De fato, atende essas diretrizes?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

**ENTREVISTADA: HELEN KATHIUSCA DA SILVA – SERVIDORA PÚBLICA  
LOTADA NA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO  
LOCAL: COZINHA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR  
TEMA: A OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO/PR**

1. Como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA no município?
2. Desde quando há a parceria do município com o governo federal para a execução do PAA? Desde quando existe o PAA municipal?
3. Quantas famílias produtoras são beneficiadas pelo PAA e qual a origem delas (localidade)?
4. Quais os principais produtos adquiridos pelo PAA no município? Em que quantidade são comercializados os respectivos produtos?
5. Quanto cada produtor pode vender pelo PAA por ano?
6. Como é estabelecido/definido o preço dos produtos?
7. Como é realizado o pagamento dos produtos comercializados pelo PAA?
8. Como ocorre a logística do recebimento dos produtos?
9. A quem se destinam os produtos adquiridos?
10. Quais modalidades do PAA são executadas? Sendo CDS, para quais entidades são repassados os produtos e em que quantidade para cada uma? Como se dá a logística da distribuição?