



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA

**ANDRE DE CAMARGO MACEDO**

**DESMONTE DO PAA: EFEITOS NA VULNERABILIDADE SOCIAL DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

***DISMANTLING OF PAA: EFFECTS ON SOCIAL VULNERABILITY OF  
FAMILY FARMING***

Campinas

2022

**ANDRE DE CAMARGO MACEDO**

**DESMONTE DO PAA: EFEITOS NA VULNERABILIDADE SOCIAL DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

***DESMONTE DO PAA: EFEITOS NA VULNERABILIDADE SOCIAL DA  
AGRICULTURA FAMILIAR***

Dissertação apresentada à Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Agrícola, na área de Gestão de Sistemas na Agricultura e Desenvolvimento Rural

Dissertation presented to the Faculty of Agricultural Engineering of the University of Campinas in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master in Agricultural Engineering, the area of Systems Management in Agriculture and Rural Development

Orientadora: Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO ANDRE DE CAMARGO MACEDO, E ORIENTADA PELA PROFa. DRa. VANILDE FERREIRA DE SOUZA ESQUERDO

Campinas

2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura  
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

M151d Macedo, Andre de Camargo, 1996-  
Desmonte do PAA: efeitos na vulnerabilidade social da agricultura familiar /  
Andre de Camargo Macedo. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo.  
Coorientador: Ricardo Serra Borsatto.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade  
de Engenharia Agrícola.

1. Mercados institucionais. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas.  
I. Souza-Esquerdo, Vanilde Ferreira, 1973-. II. Borsatto, Ricardo Serra. III.  
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. IV.  
Título.

### Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Dismantling of PAA: effects on social vulnerability of family farming

**Palavras-chave em inglês:**

Institutional markets

Rural development

Public procurement

**Área de concentração:** Gestão de Sistemas na Agricultura e Desenvolvimento Rural

**Titulação:** Mestre em Engenharia Agrícola

**Banca examinadora:**

Vanilde Ferreira Souza-Esquerdo

Regina Aparecida Leite de Camargo

Cimone Rozendo de Souza

**Data de defesa:** 15-02-2022

**Programa de Pós-Graduação:** Engenharia Agrícola

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-9372-9719>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/4605783262320846>

## FOLHA APROVAÇÃO

Este exemplar corresponde à redação final da **Dissertação de Mestrado** defendida por **Andre de Camargo Macedo**, aprovada pela Comissão Julgadora em (15) de (fevereiro) de 2021, na Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas.

# FEAGRI

---

**Profª. Drª. Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo – Presidente e Orientador**

---

**Drª. Regina Aparecida Leite de Camargo - Membro Titular**

---

**Drª. Cimone Rozendo de Souza – Membro Titular**

Faculdade de

---

# Engenharia Agrícola

---

# Unicamp

**A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.**

## DEDICATÓRIA

Gostaria de dedicar esta pesquisa primeiramente a minha família por sempre apoiar os meus projetos e estarem presentes durante todo o Mestrado. Em especial, dedico à pesquisa a minha mãe que, durante a pandemia de COVID-19, esteve na linha de frente, trabalhando como enfermeira na vacinação da população de minha terra natal. Minha mãe abdicou de muitas oportunidades para garantir que eu tivesse uma graduação e agora uma pós-graduação.

Dedico esta pesquisa aos meus orientadores: Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo e Ricardo Serra Borsatto. Ao Ricardo, que tem me orientado por muitos anos, gostaria de agradecer por tudo que fez por mim. E, graças ao Ricardo, pude conseguir conhecer lugares, pessoas e instituições que nunca imaginei – sua orientação mudou minha vida –, obrigado meu amigo. À Vanilde por ter me cobrado a evoluir como pesquisador e, mesmo com a distância imposta pelo contexto pandêmico, estava presente para os mais pueris questionamentos de um pós-graduando. Ademais, serei eternamente grato pela força e a energia dada no momento em que eu e meus familiares estivemos enfermos com a COVID-19 – tanto a você Vanilde, quanto a Suzana – foi muito importante para mim.

Gostaria de dedicar aos amigos que a graduação me deu, especialmente ao Edmilson – companheiro de viagens e de recordações inolvidáveis; a Bruna Meira, que esteve presente no início de minha jornada científica – inclusive virando noite para escrever o meu primeiro artigo; e ao Henrique Carmona por estar sempre presente nos meus trabalhos e por ter me motivado a desenvolver pesquisas científicas, sobretudo quando regressei do intercâmbio, me reintegrando aos projetos de pesquisa. Ademais, dedico também aos amigos de pós-graduação: Wolney, Tayrine, Luís e Shana, que, apesar da pandemia, estiveram comigo durante toda jornada de pós-graduação na FEAGRI. Espero em breve revê-los pessoalmente.

Por fim, dedico aos agricultores familiares de Capão Bonito, que foram bastante solícitos durante todo processo de entrevistas e guerreiros diante da pandemia. Nas conversas com os entrevistados tive lições sobre o que é ser um agricultor e agricultora familiar, e de como os alimentos da agricultura familiar são imprescindíveis para nossa realidade brasileira.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) através do edital Cotas do Programa de Pós-Graduação – processo 130594/2020-2.

## RESUMO

A agricultura familiar tem experienciado o desmonte de suas institucionalidades no Brasil. Este cenário somado ao advento da pandemia da COVID-19, pode colocar em risco o bem-estar social das famílias agricultoras, tendo em vista que os bens e recursos dos agricultores alcançados durante a participação nas políticas públicas podem estar comprometidos. Nesse sentido, tomando como exemplo o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), atual Programa Alimenta Brasil – uma política de destaque por proporcionar uma gama de benefícios a agricultura familiar, mas que tem enfrentado o desmonte –, esta dissertação buscou analisar se o desmonte do PAA afetou a vulnerabilidade social de agricultores familiares que participavam do programa no município de Capão Bonito, estado de São Paulo. Para tanto, inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre os dois referenciais teóricos que norteiam esta pesquisa: desmonte de políticas públicas e vulnerabilidade social. Por seguinte, foram consultados o marco legal do PAA (leis, decretos, normas e etc.) e dados em bancos de dados públicos para reconstruir a trajetória de desmonte do PAA em nível federal e municipal. Ademais, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com os atores participantes do PAA em Capão Bonito (agricultores, lideranças das organizações de agricultores e profissional de ATER) recolhendo informações referentes ao referencial de vulnerabilidade social. Os resultados sugerem que o desmonte do PAA foi efetuado por diferentes estratégias no decorrer dos anos e motivado pelas mudanças político-ideológicas ocorridas no Brasil. E, tanto a falta do programa como o advento da pandemia da COVID-19, propiciaram aos agricultores entrevistados de Capão Bonito um aumento da vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Mercados Institucionais; Desenvolvimento rural; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Family farming has experienced the dismantling of its institutions in Brazil. This scenario, added to the advent of the COVID-19 pandemic, can jeopardize the social well-being of farming families, given that the assets and resources of farmers achieved during participation in public policies may be compromised. In this sense, taking as an example the case of the Food Acquisition Program (PAA), current Programa Alimenta Brasil - a prominent policy for providing a range of benefits to family farming, but which has faced dismantling -, this dissertation sought to analyze whether the dismantling of the PAA affected the social vulnerability of family farmers who participated in the program in the municipality of Capão Bonito, state of São Paulo. Therefore, initially, a bibliographic review was carried out on the two theoretical references that guide this research: dismantling of public policies and social vulnerability. Next, the legal framework of the PAA (laws, decrees, norms, etc.) and data in public databases were consulted to reconstruct the trajectory of the dismantling of the PAA at the federal and municipal levels. Furthermore, semi-structured interviews were conducted with the actors participating in the PAA in Capão Bonito (farmers, leaders of farmers' organizations and ATER professionals) to collect information regarding the social vulnerability framework. The results suggest that the dismantling of the PAA was carried out by different strategies over the years and motivated by the political-ideological changes that took place in Brazil. And, both the lack of the program and the advent of the COVID-19 pandemic gave the interviewed farmers from Capão Bonito an increase in social vulnerability

**Keywords:** Institutional Markets; Rural Development; Public Procurement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1.</b> Localização geográfica de Capão Bonito, território do Sudoeste Paulista, estado de São Paulo. ....	21
<b>Figura 2.</b> Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição do município de Capão Bonito - SP. ...	25
<b>Figura 3.</b> Os objetivos do PAA .....	27
<b>Figura 4.</b> Orçamento do PAA e do PAA-CDS via Conab nos anos de 2011 a 2016. ....	48
<b>Figura 5.</b> Volume de recursos do PAA e da modalidade CDS via Conab, famílias de agricultores participantes da CDS via Conab de 2011 a 2019. ....	53
<b>Figura 6.</b> A trajetória e as diferentes estratégias de desmonte do PAA-CDS, 2012-2021. ....	54
<b>Figura 7.</b> Número de contratos individuais do PAA-CDS em Capão Bonito-SP. ....	63
<b>Figura 8.</b> Diversidade de alimentos comercializados no PAA-CDS em Capão Bonito-SP. ....	64
<b>Figura 9.</b> Evento de lançamento do Programa P+Alimentos em Capão Bonito. ....	93

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Populações urbanas e rurais dos municípios do Território do Sudoeste Paulista. ....	22
<b>Tabela 2.</b> Evolução da população urbana e rural do município de Capão Bonito - SP.....	26
<b>Tabela 3.</b> Distribuição e a área dos estabelecimentos agropecuários em Capão Bonito. ....	26
<b>Tabela 4.</b> Tipos de estratégias de desmote e suas características. ....	34
<b>Tabela 5.</b> Volume de recursos do PAA e da modalidade CDS, famílias de agricultores participantes da CDS. ....	42
<b>Tabela 6.</b> Execução PAA-CDS em Capão Bonito – 2012 a 2016.....	62
<b>Tabela 7.</b> Número de convênios do PAA-CDS firmados com as organizações sociais de Capão Bonito - SP. ....	65
<b>Tabela 8.</b> Ativos e seus componentes de análise .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAPICAB – Associação dos Apicultores de Capão Bonito
- ABA – Associação Brasileira de Agroecologia
- APDS – Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CAEAF – Compra especial da agricultura familiar
- CDAF – Compra Direta da agricultura familiar
- CDLAF – Contrato de compra direta local da agricultura familiar
- CDS – Compra com Doação Instantânea
- CGAF – Contrato de garantia de compra da agricultura familiar
- CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- COMCAB – Cooperativa Mista de Capão Bonito
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CPR – Cédula do Produtor Rural
- DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
- GGPAA – Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IPCL – Incentivo ou apoio à produção e ao consumo de leite
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IVS – Índice de Vulnerabilidade Social
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MP – Medida Provisória

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PIB – Produto Interno Bruto

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEAD – Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS – Sistema Unificado da Assistência Social

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2. CAMINHOS METODOLÓGICOS</b> .....	17
2.1. Abordagem da pesquisa.....	17
2.2. Métodos de Campo e Analíticos.....	17
2.2.1. Pesquisa Documental .....	17
2.2.2. Entrevistas Semiestruturadas .....	18
<b>3. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO</b> .....	20
3.1. Território do Sudoeste Paulista.....	21
3.2. Capão Bonito .....	24
<b>4. REFERÊNCIAS TEÓRICAS DA PESQUISA</b> .....	27
4.1. Reflexões acerca do desmonte.....	27
4.1.1. Programa de Aquisição de Alimentos .....	27
4.1.2. Policy Dismantling: a abordagem do desmonte de políticas públicas.....	31
4.1.3. PAA: início ao apogeu .....	36
4.1.4. PAA: desmonte ao remate .....	43
4.2. Vulnerabilidade social .....	55
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	61
5.1. Operacionalização do PAA-CDS em Capão Bonito e o processo de desmonte .....	61
5.2. Vulnerabilidade social .....	66
5.2.1. Reintrodução a abordagem analítica da vulnerabilidade social .....	66
5.3. Apresentação dos entrevistados.....	69
5.3.1. Organizações sociais.....	69
5.3.2. Profissional de ATER .....	69
5.3.3. Agricultores Familiares.....	70
5.4. PAA em Capão Bonito: percepções dos entrevistados.....	70
5.5. Ativos Físicos .....	72
5.6. Ativos Humanos .....	76
5.7. Ativos Financeiros .....	82
5.8. Ativos Capital Social.....	86
5.9. Estrutura de Oportunidades .....	94
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	103
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	108

## 1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar no Brasil tem presenciado o desmonte de suas institucionalidades nos últimos anos. Sabourin et al. (2020) destacam que políticas públicas, programas, arenas e conselhos direcionados ao rural brasileiro têm sido acometidos por: cortes orçamentários; acréscimos burocráticos; extinções; e até mesmo criminalização. Diante deste contexto, os agricultores familiares se tornam cada vez mais desamparados institucionalmente pelo Estado brasileiro. E, se por um lado, a caracterização dos processos de desmonte tem sido amplamente investigado por pesquisadores acadêmicos (GRISA; NIEDERLE, 2021; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020), por outro lado, os efeitos destes processos sobre os agricultores familiares pouco tem sido explorados, sobretudo no âmbito da vulnerabilidade social.

A vulnerabilidade social, conceito de caráter multidisciplinar e amplamente empregado em estudos sobre populações da América Latina (BUSSO, 2001; VIGNOLI, 2001), pode ser empregada para analisar a fragilidade de recursos das pessoas, grupos e comunidades frente à situações adversas que afetam o bem-estar social (BLAIKIE et al., 1996; BUSSO, 2001; CÂMARA et al., 2020). Compreende-se na vulnerabilidade social que os indivíduos ao deterem alguns recursos – denominados de ativos (MOSER, 1998) – como por exemplo: moradia, renda, educação e saúde, e contarem com a ação do Estado, mercados e governos municipais e estaduais – ofertando os ativos faltantes à sociedade através da estrutura de oportunidades (KAZTMAN, 2000) – podem defrontar as adversidades que levam ao aumento da vulnerabilidade social, como por exemplo: guerras; crises econômicas; pandemias; mudanças climáticas; e, também, o atual cenário brasileiro de desmonte das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Dentre as políticas públicas desmanteladas, o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) torna-se emblemático. O PAA, instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, tinha o objetivo central de adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar e distribuir, gratuitamente, para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional residentes do próprio território em que os alimentos são produzidos (BERGAMASCO; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2013; MALUF et al., 2015). Portanto, o PAA se configurou como um programa social, mas que apoia a agricultura familiar pela aquisição de parte de sua produção. O programa também foi a

primeira política brasileira que rompeu com a lógica de aquisição governamental de alimentos regida, cabalmente, pelas licitações públicas (CAMARGO et al., 2020).

Numerosos trabalhos acadêmicos apontaram que a implementação do PAA contribuiu, de forma significativa, em diferentes aspectos para as populações rurais como: inserção econômica dos agricultores familiares, estímulo à circulação de dinheiro na economia local, fortalecimento e desenvolvimento de organizações coletivas, diversificação da produção familiar, aumento do auto consumo da agricultura familiar e diminuição da insegurança alimentar e nutricional de populações urbanas e rurais (AGAPTO et al., 2012; ALMEIDA et al., 2020; BATISTA et al., 2016; GRISA et al., 2011; OLIVEIRA; BACCARIN, 2016; SANTOS; FERREIRA; ALMEIDA, 2016). Neste sentido, o PAA propiciava uma gama de ativos aos agricultores familiares participantes do programa.

No entanto, o PAA foi atingido severamente por processos de desmonte. Em seus últimos anos, o programa enfrentou contundentes reduções orçamentárias, processos judiciais, transições normativas e etc (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; VASCONCELOS et al., 2019). Mais recentemente, no governo de Jair Bolsonaro, o PAA, de forma derradeira, foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil que já nasce rodeado de dúvidas sobre sua operacionalização

Assim, o desmonte do PAA, atual Programa Alimenta Brasil, desperta questionamentos se os agricultores familiares tornaram-se mais vulneráveis socialmente pela falta do programa, principalmente pela capacidade do programa em gerar inúmeros benefícios a agricultura familiar – sendo até mesmo referência para programas similares em outros países (MIRANDA; GYORI; SOARES, 2017). Diante disto, este trabalho parte dos seguintes questionamentos: o desmonte do PAA, uma situação adversa, está contribuindo para o aumento da vulnerabilidade social dos agricultores familiares? E, além disso, o advento da pandemia do COVID-19, outra situação adversa, aprofundou ainda mais a vulnerabilidade social da agricultura familiar?

Como hipótese, este trabalho aponta que o desmonte do PAA aliado à pandemia da COVID-19 contribuíram para o aumento da vulnerabilidade social da agricultura familiar. E, assim, para experienciar à hipótese, foi escolhido o município de Capão Bonito do estado de São Paulo – município que teve marcante participação no PAA no Território do Sudoeste Paulista, um território marcado pelos elevados índices de desigualdade social e de concentração de renda (ANTUNES JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2021; CONAB, 2021a).

Por fim, o objetivo central da pesquisa foi analisar se o desmonte do PAA causou efeitos na vulnerabilidade social de agricultores familiares residentes do município de Capão Bonito, estado de São Paulo.

### **Objetivos Específicos**

- Reconstruir a trajetória de desmonte do PAA em nível nacional e municipal.
- Identificar e analisar os ativos dos agricultores familiares.
- Compreender e analisar as estratégias de uso dos ativos adotadas pelos agricultores familiares.
- Identificar e analisar a estrutura de oportunidades voltada à agricultura familiar.

## **2. CAMINHOS METODOLÓGICOS**

### **2.1. Abordagem da pesquisa**

A pesquisa utilizou a abordagem qualitativa, que parte de ideias gerais básicas centrando-se na compreensão e na explicação da dinâmica das relações sociais. Na pesquisa qualitativa as preocupações estão focadas em aspectos da realidade como, por exemplo, as aspirações, crenças, valores, atitudes e motivações. Aspectos que não podem ser quantificados ou reduzidos à operacionalização de variáveis (GIL, 1994; MINAYO, 2001; VOLPATO, 2013).

De acordo com Triviños (1987) a pesquisa qualitativa tem suas raízes nas práticas desenvolvidas por antropólogos e sociólogos em estudos sobre a vida em comunidades. Estes pesquisadores e estudiosos perceberam que muitas das informações sobre a vida dos povos não podiam ser quantificadas e necessitavam de interpretações mais amplas do que restringir ao simples dado objetivo.

Além disso, a pesquisa teve o enfoque descritivo visando compreender a relação entre duas variáveis: a vulnerabilidade social e o desmonte do PAA. Triviños (1987) afirma que quando se quer estabelecer relações entre duas variáveis, o enfoque se torna descritivo e correlacional. Cabe mencionar que nesta pesquisa o enfoque descritivo e correlacional não foi utilizado apenas para identificação de relações entre as variáveis, mas também para entender a natureza dessas relações (GIL, 1994).

### **2.2. Métodos de Campo e Analíticos**

#### **2.2.1. Pesquisa Documental**

Buscando a compreensão da trajetória institucional do PAA em nível nacional, bem como a trajetória de desmonte do programa, foram consultados leis, decretos, normatizações, compêndios e etc. que compuseram o arcabouço institucional do programa desde sua criação em 2003 até a substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil em 2021. Além disso, foram consultados artigos científicos, dissertações e teses para resgatar o histórico do PAA e a importância do programa para a agricultura familiar brasileira.

Ademais, visando reconstruir o histórico do PAA no município de Capão Bonito, foram consultados os bancos de dados de órgãos públicos como os da Companhia Nacional de

Abastecimento (Conab), especialmente à plataforma Transparência Pública do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os dados consultados foram: número de contratos do PAA em Capão Bonito no período de 2012 a 2020; volume de alimentos entregue ao programa; volume monetário dos contratos; número de organizações sociais participantes; e entidades socioassistenciais beneficiadas.

Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva, com o propósito de compreender a importância do programa, em âmbitos econômicos e produtivos, para a agricultura familiar do município de Capão Bonito.

### **2.2.2. Entrevistas Semiestruturadas**

Para a coleta de informações referentes aos ativos, as estratégias de manejo dos ativos pelos agricultores familiares e a estrutura de oportunidades voltada à agricultura familiar foram realizadas entrevistas orientadas por questionários semiestruturados – perguntas abertas e fechadas – com os diferentes atores envolvidos neste mercado institucional. As informações buscadas nas entrevistas foram condicionadas pelas categorias analíticas: i) percepção dos atores sobre a participação no PAA; ii) ativos da agricultura familiar; iii) ações estratégicas de manejo dos ativos pelos agricultores familiares; e iv) a estrutura de oportunidades para a agricultura familiar.

No município estudado, foram feitas entrevistas com agricultores e agricultoras familiares, com lideranças de organizações de agricultores e com um profissional de assistência técnica e extensão rural. Todos os entrevistados participaram da operacionalização do PAA-CDS quando o programa estava ativo em Capão Bonito.

Nesta pesquisa, a amostragem utilizada foi não probabilística – a seleção da amostra dos entrevistados partiu, ao menos parcialmente, do julgamento ou da intenção do pesquisador (OLIVEIRA, 2001). Dentre os formatos de amostragens não probabilísticas, esta pesquisa adotou a amostra intencional, o que significa que foram entrevistadas intencionalmente um número de pessoas (OLIVEIRA, 2001). A escolha da amostra intencional esteve atrelada ao contexto da pandemia de COVID-19 – a necessidade da realização de distanciamento social – e, com isso, as entrevistas foram feitas de forma não-presencial, ou seja, o contato foi feito por meio ou ambiente virtual – videoconferências e chamadas telefônicas –, não envolvendo a presença física do pesquisador e do participante de pesquisa de acordo com o Ofício Circular Nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS.

Levando em consideração as dificuldades de acesso à internet e telefone no meio rural<sup>1</sup> (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017), optou-se por selecionar, intencionalmente, um número específico de entrevistados: 18 pessoas – 10 agricultores e 5 agricultoras familiares; 2 lideranças de organizações de agricultores familiares; e 1 profissional de assistência técnica e extensão rural.

Os 15 agricultores e agricultoras familiares de Capão Bonito, foram selecionados de acordo com os seguintes critérios: a) agricultores que participaram do PAA em vários anos; b) agricultores que participaram durante os últimos dois anos de operacionalização do PAA no município; c) estabelecimentos familiares que tenham a mulher como referência principal; d) agricultores que na atualidade participam das organizações sociais; e e) agricultores que deixaram de participar das organizações sociais com o desmonte do PAA. Os critérios adotados buscaram a compreensão das diferenças na vulnerabilidade social de agricultores que participaram mais vezes do programa em contraste com agricultores que participaram por pouco tempo do PAA; as diferenças entre estabelecimentos familiares geridos por agricultores e agricultoras; e atestar se há diferenciação entre os agricultores que atualmente integram as organizações sociais com os agricultores que deixaram de participar das organizações em virtude do desmonte do programa.

As entrevistas com as lideranças de agricultores, dois representantes de duas organizações sociais de Capão Bonito, visaram o entendimento do impacto do desmonte do PAA nas ações das organizações sociais. Ademais, nas entrevistas com as lideranças foram buscadas informações sobre como era a operacionalização do PAA, o capital social – um dos componentes da abordagem da vulnerabilidade social – e as estratégias coletivas tomadas pelos agricultores perante a situação do desmonte do PAA.

Por fim, na entrevista com o profissional de assistência técnica e extensão rural, uma representante municipal, foram buscadas informações sobre a visão da extensionista sobre a participação da agricultura familiar de Capão Bonito no PAA, e as percepções da extensionista sobre o desmonte do programa, afetando ou não, na vulnerabilidade social dos agricultores municipais.

Previamente às entrevistas, foi enviado a cada participante o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em formato digital (pdf), via e-mail e rede social

---

<sup>1</sup> O Censo Agropecuário de 2017 apontou que aproximadamente 72% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros não têm acesso à internet e aproximadamente 37% dos estabelecimentos não têm acesso a telefone (IBGE, 2017).

(*Whatsapp*). Ressalta-se que a pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Unicamp com o seguinte número de processo: 47627821.3.0000.5404.

Como estratégia de pesquisa foram feitas, primeiramente, entrevistas com as lideranças das organizações de agricultores e com o profissional de assistência técnica e extensão rural buscando, além de informações relevantes para a pesquisa, indicações de agricultores familiares para serem entrevistados de acordo com os critérios de escolha mencionados.

As entrevistas com os agricultores familiares foram feitas através de chamadas telefônicas que foram gravadas por aplicativo de gravação de chamadas (*Cube Arc*). Enquanto que as entrevistas com as lideranças de agricultores e o profissional de Assistência Técnica e Extensão Rural foram realizadas via videoconferências (*Google Meet*) e gravadas pela ferramenta de capturas do *Windows 10*. Por fim, todas as entrevistas foram transcritas e analisadas por meio da análise de discurso.

As análises de discurso das entrevistas foram condicionadas por categorias analíticas, de acordo com os objetivos da pesquisa: percepção dos atores sobre a participação no PAA; ativos da agricultura familiar; ações estratégicas de manejo dos ativos pelos agricultores familiares; e a estrutura de oportunidades para a agricultura familiar. Na análise de discurso trabalha-se com o sentido do texto e não somente com o conteúdo – o enunciado não fornece toda a significação da fala dos sujeitos, cabendo ao pesquisador chegar ao enunciável através da interpretação (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Nesta pesquisa a análise de discurso foi realizada por meio de “recortes discursivos” das entrevistas – caracterização das regularidades na formação do discurso –, visando correlacionar as falas dos entrevistados com a hipótese e os referenciais teóricos que norteiam esta pesquisa (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

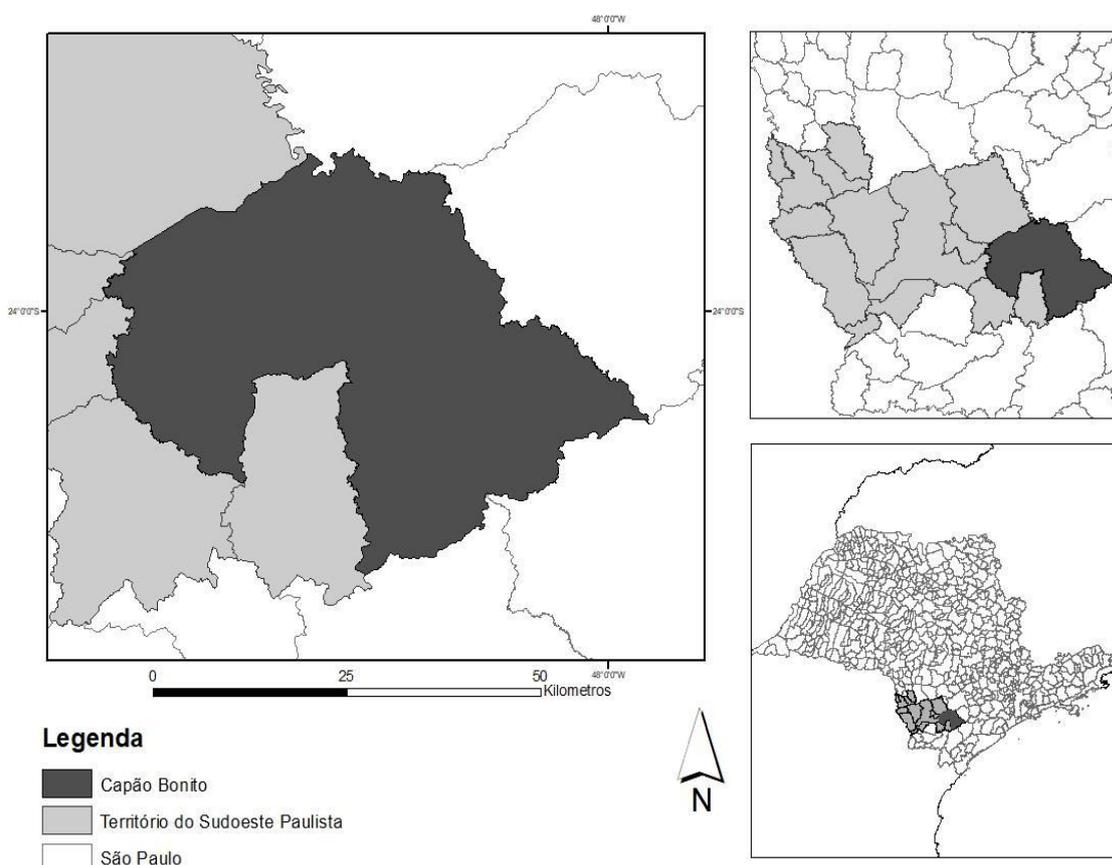
Por fim, no decorrer das entrevistas, foram utilizados diários de campo para tomar registros e apontamentos durante o contato com os entrevistados. Os diários de campo também foram analisados por meio da análise de discurso, e serviram de auxílio na interpretação dos discursos dos entrevistados.

### **3. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

A pesquisa foi desenvolvida em Capão Bonito, município pertencente ao território do Sudoeste Paulista - uma das regiões mais carentes do estado de São Paulo - conhecida como “Ramal da Fome”, caracterizada por parte significativa de seus municípios possuírem Índices

de Desenvolvimento Humano (IDH) inferiores à média estadual. A seleção do município de Capão Bonito foi pelo fato de abarcar um dos maiores volumes monetários investidos pelo PAA no território do Sudoeste Paulista durante o período de 2012 a 2020 (CONAB, 2021a).

**Figura 1.** Localização geográfica de Capão Bonito, território do Sudoeste Paulista, estado de São Paulo.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2020).

### 3.1. Território do Sudoeste Paulista

O território do Sudoeste Paulista integra a 16ª Região Administrativa do Estado de São Paulo<sup>2</sup>, abrangendo os seguintes municípios: Angatuba, Apiaí, Arandu, Barão de Antonina, Barra do Chapéu, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Coronel Macedo, Fartura, Guapiara, Iporanga, Itaberá, Itá, Itaóca, Itapeva, Itapirapuã Paulista, Itaporanga, Itararé, Nova Campina, Paranapanema, Piraju, Ribeira, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba, Taquarivaí e Tejupá. Na tabela 1, observamos

<sup>2</sup> A 16ª Região Administrativa do Estado de São Paulo foi regulamentada através do Decreto nº60.135, pelo então governador do Estado São Paulo Geraldo Alckmin, e tem o município de Itapeva como sede regional.

a distribuição da população urbana e rural nos municípios que fazem parte do Território do Sudoeste Paulista.

**Tabela 1.** Populações urbanas e rurais dos municípios do Território do Sudoeste Paulista.

<b>Município</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
Angatuba	15.953	6.257
Apiáí	18.218	6.973
Arandu	4.614	1.509
Barão de Antonina	1.913	1.203
Barra do Chapéu	1.544	3.700
Bom Sucesso de Itararé	2.430	1.141
Buri	14.992	3.571
Campina do Monte Alegre	4.710	857
Capão Bonito	37.824	8.354
Coronel Macedo	3.865	1.136
Fartura	12.238	3.082
Guapiara	7.233	10.765
Iporanga	2.401	1.898
Itaberá	12.139	5.719
Itaí	18.852	5.156
Itaoca	1.760	1.468
Itapeva	73.956	13.797
Itapirapuã Paulista	1.892	1.988
Itaporanga	11.033	3.516
Itararé	44.270	3.664
Nova Campina	5.762	2.753
Paranapanema	14.477	3.331
Piraju	25.604	2.871
Ribeira	1.236	2.122
Ribeirão Branco	9.293	8.976
Ribeirão Grande	2.344	5.078
Riversul	4.492	1.671
Sarutaiá	2.957	665
Taguaí	7.757	3.071
Taquarituba	19.579	2.712
Taquarivaí	2.811	2.340
Tejupá	3.120	1.689
<b>Total</b>	<b>391.269</b>	<b>123.033</b>

Fonte: IBGE (2010).

Além disso, o desenho do território do Sudoeste Paulista faz parte das Regiões Geográficas Imediatas de Avaré, Itapetininga, Itapeva e Piraju, assim como em outras conformações, como por exemplo dos extintos programas federais – Territórios da Cidadania e Rurais (ANTUNES JUNIOR, 2019). Borsatto, Antunes Junior e Souza-Esquerdo (2020) consideram que os territórios são estabelecidos pelas as interações e relações sociais de caráter

multidimensional (ambiental, cultural, político, institucional e etc.) – para além das designações institucionais (Regiões Administrativas Imediatas e Regiões Administrativas).

Neste sentido, o Território do Sudoeste Paulista, por estar localizado abaixo do trópico Capricórnio – detendo clima predominantemente frio e com ocorrências de geadas –, ficou impossibilitado de ingressar em dois dos principais ciclos econômicos do Brasil: a produção de cana-de-açúcar e café, fato que alijou o território de investimentos públicos e privados e, com isso, dificultou o seu processo de desenvolvimento (ANTUNES JUNIOR, 2019). Além disso, o autor pontua que a partir da Lei de Terras, em 1850, o território teve uma ocupação fundiária desordenada, capitaneada por fazendeiros e comerciantes – promotores de grilagem nas áreas do território (ANTUNES JUNIOR, 2019).

Por outro lado, o Território do Sudoeste Paulista abriga uma agricultura familiar de base camponesa – oriunda de outras localidades (essencialmente Minas Gerais e Vale do Paraíba) – em pequenas e médias propriedades localizados sobretudo em áreas de relevo mais acidentados do território, predominantemente na região do Vale do Ribeira, e de difícil mecanização (ANTUNES JUNIOR, 2019; MATHEUS, 2016). Matheus (2016, p.77) aponta que fazem parte da agricultura familiar do território:

[...] pequenos proprietários, arrendatários, meeiros, parceiros, pequenos posseiros, comunidades de quilombolas e os assalariados temporários, também fazem parte da população os assentamentos de reforma agrária e os beneficiários do Programa Banco da Terra [...].

No âmbito da produção agropecuária, as grandes propriedades do território são utilizadas, principalmente, para atividades de silvicultura (pinus e eucaliptos para produção de celulose) e o cultivo de monoculturas: soja, milho e trigo (MATHEUS, 2016); enquanto que a agricultura familiar se dedica a atividades diversificadas (MATHEUS, 2016). Entretanto, destaca-se a produção e o consumo do milho – amplamente utilizado nas festividades municipais do território –, a produção de hortaliças e a pecuária leiteira (BORSATTO; ANTUNES JUNIOR; SOUZA-ESQUERDO, 2020). Portanto o Território do Sudoeste Paulista configurou-se como uma região que contém uma parcela significativa de agricultores familiares descapitalizados – que cultivam em uma gama de sistemas produtivos visando, sobretudo, a subsistência da família rural – e, em contradição, conta com a presença de uma agricultura empresarial altamente tecnificada voltada essencialmente a produção de grãos e de madeira (CEPÊDA; CARVALHO, 2016).

Diante disso, Antunes Junior (2019) ressalta que o Território do Sudoeste Paulista é marcado por conflitos entre a agricultura patronal e os agricultores familiares principalmente

sobre: i) a questão fundiária – refletindo o processo de formação do território e na atualidade tem resultado em embates entre grileiros, pequenos posseiros, comunidades rurais e trabalhadores sem-terra; ii) avanço das monoculturas (eucalipto, pinus e soja); e iii) a territorialização do agronegócio.

Por fim, como aponta Matheus (2016) a agricultura familiar do território está historicamente sujeita a precariedade nas relações de trabalho, à falta de desenvolvimento econômico, social e cultural, o baixo rendimento na produção agropecuária e o desprovimento de infraestrutura social básica (saúde, educação e saneamento básico) – elementos que indicam um elevado risco ao aprofundamento da vulnerabilidade social mediante à situações de adversidade.

### **3.2. Capão Bonito**

O município de Capão Bonito localiza-se na zona fisiológica da serra do Paranapiacaba, dentro do bioma da Mata Atlântica. A origem do município remonta ao século XVIII, mais precisamente em 1721, através do povoado Arraial Velho que se situava na cabeceira do rio São José do Guapiara (OLIVATI, 2019). Arraial Velho localizava-se em uma região de difícil acesso – cercado por montanhas e rios – dificultando os processos de desenvolvimento do povoado (MOREIRA JUNIOR, 2009; PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO, 2020). Diante disso, em 1746, o povoado de Arraial Velho mudou-se para outra localização, às margens do rio das Almas e do ribeirão do Chapéu, motivados também pela recém descoberta de ouro nas margens destes rios – descoberta que atraiu uma quantidade expressiva de garimpeiros ao povoado (MOREIRA JUNIOR, 2009; OLIVATI, 2019). Nesta nova região, o povoado de Arraial Velho passou a ser denominado como Freguesia Velha de Nossa Senhora da Conceição (MOREIRA JUNIOR, 2009).

A escassez de ouro no rio das Almas fez com que o povoado da Freguesia Velha de Nossa Senhora da Conceição busca-se novamente uma nova área para se desenvolver (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO, 2020). Foi então que em 1840, um mineiro de nome Pedro Xavier dos Passos adquiriu parte da fazenda Capão Bonito e doou 150 braças quadradas à Congregação de Nossa Senhora da Conceição (MOREIRA JUNIOR, 2009; OLIVATI, 2019). Ressalta-se que a fazenda Capão Bonito detinha esse nome devido aos tropeiros que, ao realizar suas andanças pela região, pernoitavam na propriedade em um capão de mato vistoso e com o formato de um coração (MOREIRA JUNIOR, 2009; OLIVATI, 2019). A partir desta percepção dos tropeiros, a propriedade ficou conhecida como Capão Bonito.

Na área doada por Pedro Xavier dos Passos, foi construída uma capela – a atual Igreja Matriz de Capão Bonito – para abrigar os garimpeiros e a população de 5 mil habitantes do povoado da Freguesia Velha de Nossa Senhora da Conceição (MOREIRA JUNIOR, 2009; PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO, 2020).

**Figura 2.** Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição do município de Capão Bonito - SP.



**Fonte:** Secretaria Municipal de Turismo de Capão Bonito (2020)

Nesta área da antiga Fazenda Capão Bonito, o povoado prosperou economicamente, desvincilhando do garimpo para desenvolver atividades de agropecuária, de tal forma que em 1857, o povoado foi elevado a município – tornando-se assim o município de Capão Bonito (OLIVATI, 2019).

Na atualidade, Capão Bonito conta com uma população estimada de 47.098 habitantes em uma área territorial de 1.640,230 km<sup>2</sup>; Produto Interno Bruto Municipal (PIB per capita) de R\$ 19.221,42; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,721 (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021) – abaixo do IDH do estado de São Paulo de 0,783.

No âmbito rural, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, Capão Bonito conta com uma população residente de 8.354 habitantes (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010) – representando 17,7% da população municipal. Na tabela 2, observamos o processo de evolução da população, urbana e rural, capão-bonitense em cinco décadas de dados censitários.

**Tabela 2.** Evolução da população urbana e rural do município de Capão Bonito - SP.

<b>Censo Demográfico</b>	<b>População Total</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
1970	30.326	11.436	18.890
1980	45.526	25.304	20.222
1991	52.612	35.520	17.092
2000	46.732	36.587	10.145
2010	46.178	37.824	8.354

**Fonte:** Adaptado de IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

O processo de urbanização no município de Capão Bonito ocorreu, em maior volume, entre as décadas de 1980 e 2000 – a população urbana passou a superar a rural. E, quando comparado a população rural de Capão Bonito da década de 1980 com a década de 2000, percebe-se que houve uma diminuição de aproximadamente 50% da população rural.

Ademais, o município detém elevada concentração fundiária: mais de 93% da área rural pertence a estabelecimentos não familiares, e comporta 488 agricultores familiares em seu território (tabela 3).

**Tabela 3.** Distribuição e área dos estabelecimentos agropecuários em Capão Bonito.

<b>Município</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Estabelecimento</b>	<b>Área (hectares)</b>	<b>% área</b>
Capão Bonito	Não familiar	272	97.601	93,6
	Familiar	488	6.628	6,4

**Fonte:** IBGE (2017).

Moreira Junior (2009) aponta que, desde os primórdios de sua formação, a região de Capão Bonito contou com a presença de grandes fazendas, destinadas a produção de milho, feijão, algodão, arroz e criação de gado. De acordo com o autor, as fazendas eram capitaneadas por coronéis e senhores de terras sendo sustentadas por um grande contingente de mão-de-obra escrava – o que pode ter refletido diretamente na concentração fundiária atual do município.

Em Capão Bonito as atividades agropecuárias sempre tiveram relevância para a economia local. Olivati (2019) afirma que o município teve três principais ciclos de produção agropecuária: i) da metade do século XIX até o início do séc. XX – ciclo do algodão; ii) do início do século XX até a década de 1970 – ciclo da produção de feijão; iii) da década de 1970 até os dias atuais – a economia do município tem girado, principalmente, em torno do reflorestamento de eucalipto destinado a indústria madeireira e de papel e celulose. De acordo

com o Censo Agropecuária de 2017, Capão Bonito se destaca na atividades de silvicultura (eucalipto e pinheiro americano), citricultura (laranja) e produção de grãos (milho, soja, trigo e feijão) (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

#### **4. REFERÊNCIAS TEÓRICAS DA PESQUISA**

##### **4.1. Reflexões acerca do desmonte**

##### **4.1.1. Programa de Aquisição de Alimentos**

O PAA foi instituído no Artigo 19 da Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003 durante o primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Concebido como parte do conjunto de políticas estruturantes que compunham o Projeto Fome Zero, o PAA emergiu como resultado de dois debates ocorridos durante a década de 1990 no Brasil: o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população – um dos principais objetivos do governo Lula; e o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social de relevância e credora de políticas públicas específicas. Assim, o PAA desenvolveu uma particularidade pioneira dentre as políticas agrícolas ou agrárias antecessoras, tendo em vista ser um programa de caráter multisetorial – articulando os temas segurança alimentar e agricultura familiar. Os mecanismos de atuação do PAA consistem na compra pública, com preços previamente definidos, de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, concomitantemente, destinando esses alimentos para populações em estado de insegurança alimentar e nutricional, por meio da sua distribuição gratuita (GRISA; ZIMMERMANN, 2015; HESPANHOL, 2013; MALUF et al., 2015).

Na Figura 3 estão listadas as finalidades do PAA:

#### **Figura 3. Os objetivos do PAA**

- |   |
|---|
| <p>I- fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social, com a promoção da produção sustentável, processamento de alimentos e industrialização e geração de renda;</p> <p>II - incentivar o consumo e à valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;</p> <p>III - promover o acesso regular a alimentos, em quantidade e qualidade, por populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;</p> <p>IV – promover o abastecimento alimentar através de contratos públicos, incluindo a provisão de alimentação escolar e equipamentos públicos de alimentação e nutrição;</p> <p>V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;</p> <p>VI - auxiliar na formação de estoques pelas cooperativas/associações da agricultura familiar;</p> <p>VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;</p> |
|---|

VIII - promover e aumentar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica, e incentivar a alimentação saudável a nível local e regional;

IX – estimular o cooperativismo e outras formas de associações.

**Fonte:** Brasil, 2012.

A criação do PAA apresentou uma série de inovações no campo das políticas públicas brasileiras. Além da sua própria concepção como política – simbiose de política social e agrícola –, o PAA dispensou o uso das licitações públicas para compras governamentais de alimentos da agricultura familiar – até então o único instrumento de aquisição utilizado pelo Estado; estabeleceu um Grupo Gestor interministerial responsável pela sua gestão; praticou preços em acordo com a agricultura familiar e as diferenças regionais brasileiras; contou com o controle social do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); e estimulou a compra de produtos orgânicos/agroecológicos com o pagamento de um sobre preço de até 30% a esses produtos (GRISA, 2010; PORTO, 2014).

A composição do Grupo Gestor do PAA (GGPAA) contou com diferentes ministérios e teve várias formações ao longo das mudanças governamentais que ocorreram na trajetória do Programa, a última formação do grupo foi: Ministério da Cidadania; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Educação; e Ministério da Economia. O Ministério da Cidadania foi o último coordenador do GGPAA e o responsável, em maior parte, pelos recursos monetários para a execução do programa. Além da gestão do PAA, o Grupo Gestor atuava: i) no funcionamento das modalidades do PAA; ii) na definição dos preços para a aquisição de alimentos – considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; iii) nas condições de venda dos alimentos adquiridos pelo programa; iv) na doação dos alimentos; v) nas condições para a formação de estoques públicos; vi) nos critérios de priorização dos agricultores familiares e beneficiários consumidores do programa; vii) nas condições para a aquisição e a doação de sementes e outros materiais propagativos (mudas); viii) na forma de funcionamento do programa; e ix) nas outras medidas precisas para a operacionalização do PAA (BRASIL, 2012, art. 21). As decisões tomadas pelo GGPAA a respeito da gestão do PAA formam publicadas em Resoluções<sup>3</sup>.

Além do GGPAA, o PAA contou com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), responsável pelo controle social do programa, e o ator chave nos avanços institucionais alcançados pelo PAA no decorrer de sua trajetória (PORTO, 2014).

---

<sup>3</sup> Da criação do PAA em 2003 até o presente momento de escrita desta dissertação – primeiro semestre de 2021 – o GGPAA publicou 90 Resoluções sobre o PAA, disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes>>.

O Consea foi reconstituído<sup>4</sup> no início do mandato Lula, e foi um órgão consultivo diretamente ligado à Presidência da República. Em sua reconstituição, o Consea contou com maior participação da sociedade civil, ocupando 2/3 dos cargos da diretoria – o restante dos cargos foram ocupados por membros do governo –, e se consolidou como importante espaço para a discussão, construção de propostas e monitoramento das ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional no país (GRISA; SCHNEIDER, 2015; VASCONCELOS et al., 2019). Apesar de sua relevância, o Consea foi extinto pela Medida Provisória nº 870 de 1 de janeiro de 2019 – uma das primeiras ações tomadas pelo governo de Jair Bolsonaro.

Desde a sua constituição o PAA passou por algumas alterações em suas modalidades (PORTO, 2014; DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005), as principais modalidades eram: a) Compra com Doação Simultânea (CDS); b) Compra Direta (CDAF); c) incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite); d) apoio à formação de estoques; e) Compra Institucional; f) aquisição de sementes (BRASIL, 2012, art. 17). Neste trabalho analisamos a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), considerada a principal modalidade do PAA, devido ao grande número de alimentos adquiridos, beneficiários atendidos, recursos mobilizados e agricultores familiares beneficiados (ALMEIDA et al., 2020; BORSATTO et al., 2020a; SAMBUICHI et al., 2020a; SWENSSON, 2015). Além disso, autores apontam que a modalidade CDS se sobressaiu por adquirir alimentos característicos da agricultura familiar, como hortaliças, frutas, doces e polpas (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014).

O PAA-CDS tinha o objetivo de promover a articulação entre a produção da agricultura familiar com as requisições de suplementação alimentar da rede socioassistencial. Para tanto, o PAA-CDS adquiria os alimentos dos agricultores familiares e os doava para as entidades – cozinhas comunitárias, asilos, hospitais públicos, restaurante populares e etc. – que distribuía para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A execução do PAA-CDS era realizada pelas, denominadas, unidades executoras: a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); e os estados, municípios e o Distrito Federal. Os recursos financeiros para a operacionalização do programa eram provenientes do governo federal e ficavam alocados no Ministério da Cidadania, que repassava às unidades executoras. Ressalta-se que cada unidade executora tinha um mecanismo institucional

---

<sup>4</sup> O Consea foi criado em 1993 durante o governo de Itamar Franco com o intuito de concentrar políticas agroalimentares e ações de combate à fome. Entretanto, o Consea foi revogado no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso em 1995 em detrimento ao Programa Comunidade Solidária (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

particular para a execução do programa. Os entes federativos (estados e municípios) utilizavam o Termo de Adesão, enquanto a Conab celebrava o termo de cooperação com os agricultores familiares.

No PAA-CDS operacionalizado via estados e municípios, os entes federativos interessados em participar do programa se tornavam parceiros do Ministério da Cidadania e firmavam Termos de Adesão. Por sua vez, o agricultor familiar, fornecedor dos estados e municípios parceiros do programa, firmava o contrato individualmente com o Ministério da Cidadania e passava a receber pelos produtos alimentícios comercializados via cartão bancário emitido pelo Banco do Brasil (CAMARGO et al., 2020; SAMBUICHI et al., 2020a). Os agricultores familiares deviam ter, obrigatoriamente, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) regularizada para participar do programa e podiam receber, nesta modalidade, o limite anual de R\$ 6.500,00.

No PAA-CDS via Conab, o acesso ao programa era somente para os agricultores familiares estabelecidos em uma organização social (cooperativa e/ou associação). Os agricultores familiares também deviam ter a DAP física regularizada, assim como a organização social devia deter a DAP jurídica – pré-requisitos para a participação nesta modalidade. Para iniciar a participação na modalidade CDS via Conab, a organização social elaborava um plano de trabalho e apresentava uma proposta de participação. Aprovada a proposta de participação, a organização social emitia uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passava a abastecer as entidades locais. Com a confirmação da entrega dos gêneros alimentícios, a CONAB realizava o pagamento à organização social, que repassava aos agricultores (SALGADO; DIAS; SOUZA, 2020). Cada agricultor da organização social tinha o limite anual de participação nesta modalidade de R\$ 8.000,00, e a organização social tinha o limite de R\$ 2 milhões por ano.

Nesta dissertação focamos nossas análises, principalmente, no PAA-CDS via Conab devido a sua capacidade de abranger todos os objetivos listados no Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, e, inclusive, no incentivo ao cooperativismo e ao associativismo dos agricultores familiares (BRASIL, 2012, art. 2), diferentemente do PAA-CDS via Termo de Adesão que prezava pela participação individualizada da agricultura familiar. Além disso, o PAA-CDS via Termo de Adesão teve pouca participação da agricultura familiar no estado de São Paulo quando comparado a mesma modalidade, mas operacionalizada pela Conab. Um exemplo desta constatação foi que somente em 2020 foi firmado o primeiro Termo de Adesão entre o estado de São Paulo e o Ministério da Cidadania para executar o PAA-CDS

(SECRETÁRIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

Apesar da relevância do PAA, uma política pública que foi modelo de inspiração para políticas e programas sociais de diferentes países (CLEMENTS, 2015; GRISA; NIEDERLE, 2019; MIRANDA; GYORI; SOARES, 2017; RAHMANIAN et al., 2016), o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil através da Medida Provisória nº1.061, de 9 de agosto de 2021 do governo de Jair Bolsonaro (BRASIL, 2021). O Programa Alimenta Brasil segue as mesmas premissas do PAA, porém restam dúvidas de como será sua operacionalização, o controle social – o Consea foi extinto pelo mesmo governo – e se realmente terá destaque na agenda política, visto que a temática de segurança alimentar e nutricional pouco tem tido espaço neste governo.

#### **4.1.2. Policy Dismantling: a abordagem do desmonte de políticas públicas**

A abordagem de desmonte de políticas públicas – “*policy dismantling*” – tem se consolidado nos últimos anos, principalmente no período pós-crise de 2008, com a adoção de políticas de austeridade fiscal em diferentes países (BAUER et al., 2012a; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013; JORDANA, 2014). Apesar do termo “*dismantling*” já ter sido utilizado para investigar o desmonte das políticas de bem-estar social na década de 1990 (PIERSON, 1994), foram nos trabalhos de Bauer et al. (2012a) e Jordan et al. (2013) que *policy dismantling* foi concebida como abordagem analítica.

A construção do referencial de desmonte advém da interação com teóricos neoinstitucionalistas sobre as mudanças nas políticas públicas (MAHONEY; THELEN, 2010). Partindo do campo do neoinstitucionalismo histórico, Mahoney & Thelen (2010) questionam a teoria de que as instituições somente mudam em efeito à situações críticas (p.ex. guerras, crises econômicas e políticas) responsáveis por conduzir as instituições ao novo trajeto (HALL; TAYLOR, 2003). Segundo Mahoney & Thelen (2010) as instituições são suscetíveis também a mudanças sutis e graduais ao longo de sua trajetória. A partir disso, os autores concebem um modelo para identificar os padrões que acarretam as mudanças institucionais – caracterizadas como endógenas das instituições – a partir das diferentes estratégias, tipos de atores e as coalizações que influem na “*gradual institutional change*” (MAHONEY; THELEN, 2010). Todavia, tanto nesse trabalho como em outros que abordam a temática da mudança institucional (HALL; TAYLOR, 2003), poucas elucidacões são realizadas sobre o desmonte de políticas públicas – um tipo específico de mudança institucional (GRISA; NIEDERLE, 2021; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013). Assim, Bauer & Knill (2012) propõem uma abordagem

analítica para identificar as mudanças institucionais – “*policy change*” – ocorridas no tocante do desmonte de políticas públicas, programas e instrumentos institucionais.

A abordagem busca analisar o desmonte com base no “*policy outputs*”<sup>5</sup>, ou seja, visando compreender a tomada de decisão de desmontar (ou não) uma política pública e atentando-se também na identificação dos atores políticos, fatores externos, as oportunidades e restrições institucionais e as estratégias que se configuram no processo de desmonte (BAUER et al., 2012b; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

Bauer & Knill (2012, p. 35) definem *policy dismantling* como: “A change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity”.

No que se refere à avaliação do desmonte, duas dimensões são essencialmente empregadas pela abordagem: intensidade – grau de restrições dos conteúdos das políticas públicas; e densidade – mudança no número de programas e instrumentos de uma política pública (BAUER; KNILL, 2012; JORDANA, 2014).

Ademais, a abordagem analítica do desmonte de políticas públicas visa entender, inicialmente, as motivações dos gestores políticos – “*policy makers*”<sup>6</sup> – em adotar o desmonte (BAUER et al., 2012b). Os autores se atentam em como as preferências dos políticos são formadas a partir da reflexão sobre os custos e os benefícios do desmonte de uma política (BAUER; KNILL, 2012). Neste sentido, influenciados pelo referencial da escolha racional – os gestores políticos têm comportamento totalmente racional (BAUER; KNILL, 2012) – e a perspectiva “calculadora” – comportamento orientado pelo cálculo estratégico (HALL; TAYLOR, 2003) –, Bauer & Knill (2012) afirmam que as preferências dos gestores políticos em desmontar estão condicionadas, principalmente, pelo objetivo de permanecer no cargo político. Os autores identificam dois principais cenários que amparam, tanto a percepção como a ação, os gestores para o desmonte: (a) os benefícios políticos do desmonte são mais vantajosos aos gestores políticos do que os custos do desmonte; (b) os custos de manutenção da política são maiores que os custos de desmonte (BAUER et al., 2012b; BAUER; KNILL, 2012). O primeiro cenário apresenta uma incitação clara ao desmonte, onde os políticos, com o comportamento estratégico e visando maximizar suas ações (HALL; TAYLOR, 2003),

---

<sup>5</sup> Nesta dissertação, também são analisados os resultados e os impactos – “*outcomes*” – do processo de desmonte de uma política pública sob as lentes do referencial da vulnerabilidade social.

<sup>6</sup> Os gestores políticos ou *policy makers* são assumidos como os legisladores e atores políticos neste trabalho.

encontram um cenário de alta preferência ao desmonte. Enquanto que no segundo cenário, as ações para o desmonte provavelmente serão mais veladas, pois segundo Bauer et al. (2012b) neste cenário o desmonte é entendido como um mal menor e as estratégias dos políticos para alcançá-lo devem ser evasivas de culpa. Cabe mencionar que em ambos os cenários os gestores políticos são influenciados tanto por fatores externos (p.ex. pressões supranacionais, e estabilidade do sistema financeiro) como por oportunidades e restrições institucionais (p.ex. sistema eleitoral e partidos políticos), que podem mudar o comportamento dos gestores políticos e, assim, afetar as preferências ao desmonte (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

Bauer et al. (2012b) apontam que fatores externos podem ser: pressões supranacionais, mudanças de doutrinas econômicas, estabilidade (ou não) no sistema financeiro, mudanças político-ideológicas, à integração de novas pautas no cenário político (p.ex. mudanças climáticas) e entre outros. Além disso, os autores pontuam que eventuais choques externos (p.ex. crises econômicas, políticas e climáticas e o surgimento de novas tecnologias) devem ser levados em consideração na análise do desmonte de políticas públicas, tendo em vista que podem modificar a relação entre o custo e o benefício de um desmonte como, por exemplo: em um cenário de uma elevada crise econômica, os gestores políticos encontram maiores possibilidades, e eventuais benefícios, de desmonte do que custos políticos – assumindo o discurso da austeridade fiscal para executar o desmonte (BAUER et al., 2012b; JORDANA, 2014).

Assim como os fatores externos, as oportunidades e restrições institucionais também têm um papel significativo na abordagem analítica do desmonte de políticas públicas. O sistema político, o sistema eleitoral, os partidos políticos, o número de *veto players*<sup>7</sup>, a câmara legislativa e ciclo eleitoral, podem se contrapor ou oportunizar o desmonte – influenciando diretamente a perspectiva calculista dos gestores políticos ao desmonte (BAUER; KNILL, 2012). Contudo, cabe ressaltar que mesmo em um cenário de elevada oposição política, não significa que o desmonte não pode acontecer. Os gestores políticos engajados ao desmonte podem tomar diferentes estratégias para diminuir, ou mesmo evitar, os possíveis custos políticos do processo.

---

<sup>7</sup> *Veto players* são os atores, individuais ou coletivos, que podem concordar (ou não) com propostas de mudanças em uma política pública específica. Assim, *veto players* podem ser atores institucionais (Presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado) e partidários (partidos políticos e coalizações partidárias) (VANBERG, 2002).

Bauer & Knill (2012) apontam que as estratégias são os métodos utilizados para efetuar o desmonte. A escolha das estratégias pelos gestores políticos está diretamente atrelada à percepção sobre os custos e benefícios, os fatores externos e as oportunidades e restrições institucionais para melhor alcançar o objetivo de desmonte. Neste sentido, Bauer et al. (2012a) identificam a existência de quatro categorias de estratégia de desmonte (Tabela 4).

**Tabela 4.** Tipos de estratégias de desmonte e suas características.

Tipo de estratégia	Características	Visibilidade
Desmantelamento por default <i>“dismantling by default”</i>	Ausência de decisão política formal, visando contornar a oposição ao desmonte e os altos custos políticos; este tipo de desmonte promove a inefetividade da política através de restrições orçamentárias e/ou nas reduções de serviços e/ou atividades.	Baixa visibilidade
Desmantelamento por mudança de arena <i>“dismantling by arena shifting”</i>	Transferência deliberada de uma política pública para outra arena política. A mudança de arena pode provocar desmobilização nas bases organizacionais de uma política e, assim, afetar sua intensidade.	Baixa visibilidade
Desmantelamento simbólico <i>“dismantling by symbolic”</i>	Refere-se a situações em que os gestores políticos declaram publicamente a intenção de desmontar uma política pública – afeta a intensidade e a densidade. Todavia, as declarações, muitas vezes, não levam à efetivação do desmonte, possivelmente por altas restrições institucionais, porém se configuram importantes simbolicamente.	Alta visibilidade
Desmantelamento ativo <i>“active dismantling”</i>	Ação clara e deliberada dos gestores políticos em desmontar uma política e/ou instrumentos políticos. Nesta estratégia, os gestores políticos podem entender o desmonte como recompensador, em decorrência a posições ideológicas. Portanto, os gestores políticos assumem abertamente os eventuais custos e as restrições institucionais. Este tipo desmonte	Alta visibilidade

	afeta a intensidade da política pública e, consequentemente, a densidade da mesma.	
--	--	--

**Fonte:** Baseado em Bauer; Knill (2012); Grisa; Niederle (2021); Sabourin; Craviotti; Milhorange (2020).

A visibilidade do processo varia de acordo com a percepção dos gestores políticos acerca do momento do desmonte, por exemplo: os gestores políticos, geralmente, preferem formas de desmonte de alta visibilidade quando acabam de se eleger. Nesse período específico, os gestores têm maior margem de manobra para evitar altos custos políticos – os custos são diluídos ou esquecidos durante o ciclo eleitoral (BAUER; KNILL, 2012). Ademais, as estratégias de desmonte podem ocorrer conjuntamente para atingi-lo, assim como, podem variar ao decorrer de uma trajetória de desmonte de uma política pública (BAUER et al., 2012b; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Diante disso, uma gama de estudos recentes têm utilizado a abordagem do desmonte para observar a trajetória histórica – neoinstitucionalismo histórico – de políticas públicas e/ou instrumentos e analisar, de forma comparativa, os processos de desmonte (GRAVEY; JORDAN, 2020; GRISA; NIEDERLE, 2021; GÜRTLER; POSTPISCHIL; QUITZOW, 2019; POLLEX; LENSCHOW, 2020; SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Pesquisadores e estudiosos também têm desenvolvido pesquisas sobre o desmonte de políticas públicas em países latino-americanos, com destaque para o Brasil, caracterizando o desmonte – atores políticos envolvidos, fatores externos, oportunidades e restrições institucionais – em políticas e instrumentos institucionais de diversas áreas, inclusive em políticas públicas de segurança alimentar – PAA (GRISA; NIEDERLE, 2021; SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

No âmbito das estratégias de desmonte, Niederle et al. (2021) afirmam que os processos de desmonte na América Latina têm suas próprias estratégias. Neste sentido, os autores elencam cinco tipos de estratégias de desmonte: i) Adensamento Institucional – aumento da burocrática da política visando gerar a inviabilidade para a sua execução; ii) Inefetividade da política e seus instrumentos – mantém a densidade da política, mas reduz o orçamento da política ao ponto de torná-la inefetiva; iii) Discursivo e simbólico – atores políticos agem, através da construção de narrativas, na deslegitimação da política; iv) Mudança no vínculo institucional e objetivos – mudanças no vínculo institucional e/ou objetivos da política; e v) Extinção ou substituição – extinção ou substituição de política e/ou programa por

outro com distintas finalidades e arranjos institucionais (GRISA; NIEDERLE, 2021; NIEDERLE et al., 2021)

O presente projeto de pesquisa utilizou tanto as estratégias elaboradas por Bauer & Knill (2012) quanto as categorizadas por Nierdele et al. (2021) para classificar os diferentes tipos de desmonte do PAA, devido ao entendimento que ambas classificações são complementares.

#### **4.1.3. PAA: início ao apogeu**

O PAA foi instituído na Lei nº10.696 de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre a repactuação das dívidas advindas das operações de crédito rural (BRASIL, 2003a). Em seu texto original, o PAA tinha as seguintes finalidades: i) incentivar a agricultura familiar; ii) distribuir os alimentos oriundos da agricultura para pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional; e iii) formação de estoques estratégicos. Os dois primeiros objetivos – sobretudo o segundo –, tinham naquele momento grande atenção dentro da agenda governamental do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003.

Antes mesmo de assumir a presidência, Lula encabeçava o Instituto Cidadania<sup>8</sup> onde pôde se aprofundar nas questões que permeavam a realidade brasileira, por meio do contato com a população, organizações populares, movimentos sociais, sindicatos, pesquisadores acadêmicos e políticos. Nesse contexto, a problemática da fome emergiu como uma das principais bandeiras do Instituto com o lançamento do Projeto Fome Zero - Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil (INSTITUTO CIDADANIA, 2001), resgatando a necessidade do enfretamento da fome<sup>9</sup> e da elaboração de uma política nacional de segurança alimentar. Com a ascensão de Lula à presidência da República em 2003, o Projeto Fome Zero tornou-se o principal programa de segurança alimentar do país (PORTO, 2014).

Diante da instituição do Programa Fome Zero, houve o restabelecimento do Consea, que havia sido desmontado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O Consea passou a assessorar diretamente à Presidência da República e, em sua primeira plenária, foi proposto a constituição de um Plano de Safra para agricultura familiar (PORTO, 2014). O Plano Safra para a agricultura familiar de 2003/2004 continha as seguintes diretrizes:

---

<sup>8</sup> Em 2011, após o fim do segundo mandato de Lula, o Instituto Cidadania passou-se a se chamar Instituto Lula.

<sup>9</sup> O debate sobre a problemática da fome foi bastante presente na década de 1990 em virtude, essencialmente, das investigações do sociólogo Herbert de Souza. Todavia, devido ao desmonte de instituições relacionadas ao tema – Consea –, não houve a consolidação, no início dos anos 2000, de uma política nacional de segurança alimentar no Brasil (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

a) a aquisição de alimentos com os recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), diretamente do segmento familiar; b) à disponibilização dessa oferta de alimentos para atender a demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo do Programa Fome Zero (bolsa-família e outros) (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005, p.10).

A proposta do Plano Safra alinhava, em suas diretrizes, a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar e a distribuição destes alimentos às pessoas assistidas pelo programa Fome Zero. O Plano Safra da agricultura familiar foi a base para a elaboração da Lei nº10.696 e, conseqüentemente, para a criação do PAA (PORTO, 2014).

A regulamentação do artigo de criação do PAA – artigo nº19 da Lei nº10.696 – foi efetuada pelo Decreto nº 4.772 de 2 de julho de 2003 (BRASIL, 2003b). Além disso, a criação do PAA contou com a colaboração do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa)<sup>10</sup> – criado para regulamentar as políticas e programas de segurança alimentar no país; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>11</sup>; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – através da Conab; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>12</sup> (SCHMITT, 2005). Ao MDA coube a incumbência, no primeiro momento, de coordenar a implementação do PAA (PORTO, 2014).

Porto (2004) aponta que o PAA foi concebido para atuar preferencialmente nos assentamentos de reforma agrária, porém devido ao fato de muitos assentados estarem inadimplentes junto ao crédito rural, criou-se uma situação de impedimento para o acesso ao programa. Assim, o governo brasileiro buscando superar as barreiras normativas que limitavam o acesso ao programa, moveu a execução do PAA para a Conab e os recursos para a operacionalização do programa passaram a vir do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza<sup>13</sup>. Portanto, a coordenação de implantação do PAA passou do MDA para o Mesa, devido a correspondência de dotações orçamentárias (PORTO, 2014).

No Mesa, através de uma portaria ministerial, foi designado os membros interministeriais componentes do Grupo Gestor do PAA (DELGADO; CONCEIÇÃO;

---

<sup>10</sup> O Mesa foi criado em 2003, durante o governo Lula, pela Medida Provisória nº 103 de 1 de janeiro de 2003, tendo, em sua presidência, José Graziano da Silva – responsável pela implementação do Projeto Fome Zero. O Mesa foi extinto em 2004, e suas atribuições foram incorporadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>11</sup> O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criado pela Medida Provisória nº 1.911-8 de 29 de julho de 1999 e extinto pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

<sup>12</sup> O MDA foi criado na Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999 e extinto pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

<sup>13</sup> O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza surgiu na Emenda Constitucional nº 31 de 14 de dezembro de 2000 e foi instituído pela Lei complementar nº 111 de 6 de julho de 2001, com o intuito de garantir de combater a desigualdade social no Brasil e visando a melhoria na qualidade de vida de todos os brasileiros (BRASIL, 2001).

OLIVEIRA, 2005). Em sua primeira formação, o Grupo Gestor do PAA contava com: Mesa; Ministério da Fazenda; MAPA; Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; e MDA (BRASIL, 2003b).

No início do PAA, as modalidades do programa eram: i) Compra Antecipada (CPR<sup>14</sup>-Alimento); ii) Contrato de garantia de compra da agricultura familiar (CGAF); iii) Compra direta da agricultura familiar (CDAF); iv) Compra antecipada especial da agricultura familiar (CAEAF); v) Contrato de compra direta local da agricultura familiar (CDLAF); e vi) Incentivo ou apoio à produção e ao consumo de leite (IPCL) (SCHMITT, 2005). Os agricultores familiares tinham o limite de R\$ 2.500,00 ao ano para comercializar seus produtos junto ao programa, e as modalidades CPR-Alimentação, CGAF, CDAF e CAEAF eram operacionalizadas exclusivamente pela Conab que, com o estabelecimento do Convênio nº005 de julho de 2003, passou a ter um grande protagonismo no desenho operativo – aquisição, estocagem e distribuição – dos alimentos oriundos da agricultura familiar para o programa (CONAB, 2003; PORTO, 2014; SCHMITT, 2005).

Ademais, desde a concepção do PAA, foram estabelecidos dois tipos de modelos operacionais do programa:

O primeiro, centralizado na Conab, ora inteiramente, ora por ela gerido; em alguns casos, em parceria com as cooperativas, associações de agricultores e, eventualmente, com o apoio de órgãos estaduais e municipais. O segundo, descentralizado operacionalmente nos estados (e municípios), sendo gerido de forma compartilhada (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005, p.12).

No primeiro ano de operacionalização do PAA, 2003, o programa teve um orçamento de R\$ 400 milhões alocados no Mesa dos quais R\$ 162,4 milhões foram aplicados (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005). Cabe mencionar que a modalidade CGAF nunca entrou em uso e a modalidade IPCL foi a que teve maior dotação orçamentária: R\$ 61,8 milhões (CONAB, 2003; DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; PORTO, 2014).

Em 2004, o governo Lula passou por mudanças institucionais importantes que envolveram as políticas de segurança alimentar e nutricional do país. Logo no primeiro semestre houve uma reforma ministerial que fundiu o Mesa e o Ministério da Assistência Social e da Secretaria do Programa Bolsa-Família, passando as atribuições – essencialmente a coordenação do Programa Fome Zero – para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento

---

<sup>14</sup> Cédula do Produtor Rural (CPR) foi instituída pela Lei nº8.929 de 22 de agosto de 1994, sendo um título representativo de promessa de entrega de produtos rurais pelos agricultores e/ou organizações (associações e cooperativas) de agricultores.

Social e Combate à Fome (MDS<sup>15</sup>). Assim, o PAA passa a ser coordenado pelo MDS e contando com novos executores – os municípios se tornaram operadores do programa. Segundo Porto (2014, p.52) “a gestão do Programa se tornou mais complexa a partir de 2004 não só porque houve aumento dos executores, como também houve ampliação das modalidades de execução”. O PAA em 2004 teve o orçamento de R\$ 179 milhões, dos quais R\$ 177,1 milhões foram executados (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005).

Autores apontam que o PAA estava passando por um processo de mudança no seu foco principal em 2004: deixando de ser, prioritariamente, uma política de fomento à produção agrícola – houve a desativação de modalidades que estimulavam a produção agrícola familiar<sup>16</sup> – para se consolidar como instrumento de acesso a alimentos da agricultura familiar local para pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; PORTO, 2014; SCHMITT, 2005).

Um fator que reitera a mudança de perspectiva do PAA, foi com a ascensão da modalidade CAEAF – ou Compra com Doação Simultânea (CDS) como posteriormente foi denominada – como o principal instrumento de execução do PAA via Conab<sup>17</sup>. A CAEAF tinha o objetivo de adquirir alimentos de origem vegetal, animal e extrativa de agricultores familiares – organizados em associações ou cooperativas – para a formação de estoques ou a doação simultânea para pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional. Desde 2003, a CAEAF já tinha destaque juntamente à Conab por ser conduzida de forma descentralizada – Conab em parceira com organizações de agricultores – e por permitir a inclusão de alimentos regionais (hortaliças, frutas, doces e entre outros) independentemente da quantidade (PORTO, 2014).

Em 2005, o PAA entra em uma nova fase – que vai até o ano de 2012 –, se consolidando como uma política pública de destaque para a agricultura familiar e ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no país (GRISA et al., 2010; PORTO, 2014). Essa nova fase do PAA, tem como protagonistas: os movimentos sociais e as organizações de agricultores familiares responsáveis pela operacionalização do PAA em escala

---

<sup>15</sup> O MDS foi criado pelo artigo nº3 da Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004 e extinto pela Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016.

<sup>16</sup> A modalidade Compra Antecipada (CPR-Alimento), que promovia o estímulo a produção agrícola familiar através da antecipação de recursos monetários para o plantio aos agricultores familiares, foi extinta em 2004, enquanto que a modalidade CGAF, que firmava entre a agricultura familiar e o Estado para a venda de produtos a preços pré-determinados, nunca foi operada.

<sup>17</sup> Em 2004, a CAEAF teve o orçamento de R\$ 41.563.626,61, o maior entre as modalidades implementadas pela Conab (CONAB, 2004).

local; a participação social propiciada pelo Consea; e a modalidade CAEAF que abrangia cada vez mais agricultores familiares, municípios participantes, volume e diversidade de alimentos e entidades e pessoas beneficiadas (PORTO, 2014).

Em 2005, o PAA teve o orçamento de R\$ 333,1 milhões, dos quais R\$ 74,51 milhões foram destinados à operacionalização da modalidade CAEAF pela a Conab – aproximadamente 22% do orçamento integral do PAA em 2005 (CONAB, 2005; HESPANHOL, 2013).

Já em 2006, o PAA passa por importantes mudanças institucionais, sobretudo em sua principal modalidade: a CAEAF. Até 2005, a CAEAF podia ser operada de duas formas: na compra para a doação simultânea de alimentos da agricultura familiar ou na formação de estoques. Contudo, em 2006 a modalidade passa a contar com a participação orçamentária do MDA<sup>18</sup> e, diante disso, a CAEAF foi separada em duas modalidades diferentes: CAEAF ou CPR-Doação e a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar ou CPR-Estoque (CONAB, 2006).

A CAEAF (CPR-Doação) manteve sua operacionalização original: a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para a distribuição gratuita a pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional. Enquanto que a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) visava a aquisição de alimentos dos agricultores familiares – organizados em cooperativas ou associações – para a formação de estoques (CONAB, 2006). Além disso, os limites de comercialização ao PAA pelos agricultores familiares foram reajustados, sendo que, na modalidade CAEAF (CPR-Doação) passou de R\$ 2.500,00 para R\$ 3.500,00 por ano (BRASIL, 2006a). Em 2006<sup>19</sup>, a modalidade CPR-Doação teve o orçamento de R\$ 82,19 milhões e a CPR-Estoque foi de R\$ 49,98 milhões (CONAB, 2006).

Ademais, houve a sanção da Lei nº 11.326, de 24 de junho de 2006 ou Lei da Agricultura Familiar que promoveu a caracterização de agricultores familiares, de forma institucional, para o acesso às políticas públicas. Diante disso, as políticas públicas voltadas aos agricultores familiares – entre elas o PAA – passaram a utilizar os requisitos e as condições dispostas nesta lei.

---

<sup>18</sup> A participação orçamentária do MDA até 2011 ocorreu somente nas modalidades CDAF e CPR-Formação de Estoque. Os alimentos adquiridos no PAA com os recursos do MDA deviam ser posteriormente comercializados, visando o retorno a fonte original (CONAB, 2008).

<sup>19</sup> O PAA em 2006 teve o orçamento de R\$ 374,3 milhões (HESPANHOL, 2013).

Ainda em 2006, o governo de Lula instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com a participação direta do Consea, objetivando a garantia do direito humano à alimentação adequada através da formulação e implementação de programas, políticas e ações voltadas a SAN – o PAA passa integrar as ações do SISAN (BRASIL, 2006b).

A modalidade CAEAF (CPR-Doação), em 2007, passou a ser reconhecida nominalmente pela primeira vez como Compra com Doação Simultânea (CDS) no Sumário de Execução anual do PAA formulado pela Conab (CONAB, 2007) mantendo-se assim até os últimos dias do PAA<sup>20</sup>. Neste ano, a CDS teve o orçamento de R\$ 143,5 milhões, enquanto que o PAA teve R\$ 228,3 milhões, assim a modalidade CDS representou 63% do volume monetário do programa em 2007 (CONAB, 2007; HESPANHOL, 2013).

Em 2008, o Brasil e outros países da América Latina governados por coalizões progressistas (HAINES; FERRARI-FILHO; NEYRA, 2020) sobressaíram no enfrentamento da crise internacional financeira de 2008, por meio da adoção de um contingente de medidas anticíclicas como, por exemplo: preservação de políticas de proteção social, redistribuição de renda, regulação do mercado de trabalho, redução da desigualdade, fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, entre outras (BOSCHI; PINHO, 2019; HAINES; FERRARI-FILHO; NEYRA, 2020). Além da adoção das medidas anticíclicas, os países da América Latina foram beneficiados pelo “boom” dos preços das commodities agrícolas para atender, principalmente, a demanda de consumo da China na primeira década do século XXI (HAINES; FERRARI-FILHO; NEYRA, 2020).

Com relação à segurança alimentar e nutricional houve, claramente, o fortalecimento das políticas públicas pelo governo federal, por meio de duas frentes: i) o fortalecimento do PAA: aumentando o orçamento<sup>21</sup> e o limite de comercialização da modalidade CDS para R\$ 4.500,00 (BRASIL, 2009); e promovendo a sanção da Lei n° 11.947 em 2009, que determina o mínimo de 30% dos recursos destinados à aquisição de alimentos para a alimentação escolar pelo Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) sejam utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar. Grisa et al. (2010) apontam que o

---

<sup>20</sup> Apesar do fim do PAA pela Medida Provisória n° 1.061, de 9 de agosto de 2021, o Programa Alimenta Brasil mantém, entre suas modalidades, a Compra com Doação Simultânea (CDS).

<sup>21</sup> O orçamento do PAA em 2008-2009 foram, respectivamente: R\$ 275,9 milhões e R\$ 363,4 milhões (HESPANHOL, 2013).

PAA teve papel significado em demonstrar a viabilidade da aquisição de alimentos da agricultura familiar implementada no PNAE.

Nos anos de 2010 a 2011, o orçamento do PAA continuou aumentando (tabela 5), ratificando que mesmo com a mudança de governo – o governo Dilma Rousseff inicia em 2011 –, o Estado brasileiro continuava promovendo e consolidando as políticas de segurança alimentar e nutricional, sobretudo o PAA.

**Tabela 5.** Volume de recursos do PAA e da modalidade CDS, famílias de agricultores participantes da CDS.

Ano	Volume orçamentário do PAA (Milhões de reais)	Volume orçamentário da modalidade CDS (Milhões de reais)	Famílias de agricultores atendidas pela CDS
2003	162,4	17,74	7.811
2004	177,1	41,56	18.103
2005	333,1	74,51	34.375
2006	374,3	82,19	38.226
2007	228,3	143,5	61.527
2008	275,9	181,75	63.043
2009	363,4	150,38	44.352
2010	379,7	272,46	72.959
2011	665,3	362,99	90.366

**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021a); DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA (2005); PORTO (2014); HESPANHOL (2013a)

Até 2011 não havia sinais de desmonte do PAA em quaisquer das estratégias categorizadas e descritas por Bauer et al. (2012) – nem mesmo as estratégias de desmonte pouco visíveis. Nesta fase do PAA ocorreram mudanças institucionais, porém de uma política pública que estava passando pelo processo de implementação. Destaca-se que as principais mudanças do PAA foram: trocas de Ministérios responsáveis pela coordenação do programa (p.ex. Mesa para o MDS); a extinção de modalidades (CPR-Alimento e CGAF); e, sobretudo, a consolidação do objetivo principal do PAA: política de subvenção ao consumo alimentar de pessoas em insegurança alimentar e nutricional – condicionado ao amplo destaque da modalidade CDS.

Portanto, podemos afirmar que o PAA, de 2003 a 2011, passou por mudanças institucionais, ocasionadas pela fase de implementação do programa, que o levaram para a marcante expansão de sua operacionalização entre os anos de 2007-2011, não havendo ações visando o seu desmonte. Entretanto, este cenário do PAA começa a se modificar a partir de 2012 com as mudanças promovidas pelo Decreto nº 7.775 – que passou a ser o responsável pela regulamentação do programa; e pela instauração da Operação Agro Fantasma pela Polícia Federal do estado do Paraná.

#### 4.1.4. PAA: desmonte ao remate

Em 2012, o PAA atingiu o seu auge orçamentário com o MDS e o MDA dispendo de, aproximadamente, R\$ 839.217 milhões para a sua operacionalização (CONAB, 2013; PORTO, 2014). Diante disso, a modalidade CDS na Conab também atingiu sua máxima histórica orçamentária: aproximadamente R\$ 395 milhões. Além disso, participaram do PAA-CDS via Conab, em 2012, 95.123 famílias de agricultores responsáveis por comercializar, juntamente ao programa, 213.446 toneladas de 380 tipos de alimentos – os maiores números de agricultores beneficiados, volume e diversidade de alimentos atingidos na história da operacionalização do PAA-CDS via Conab (CONAB, 2013).

Ademais, em 2012 foi estabelecido o Decreto n° 7.775, que passou a regulamentar a Lei n° 10.696 responsável pela instituição do PAA. Este Decreto foi responsável pela consolidação de determinadas diretrizes do PAA, como: a definição dos objetivos do programa – incluindo o estímulo à produção orgânica e agroecológica e o fomento ao cooperativismo e ao associativismo; a criação das modalidades Compra Institucional<sup>22</sup> e Aquisição de Sementes<sup>23</sup>; a expansão do limite de operacionalização do PAA-CDS via Conab para os agricultores familiares que passou a ser de R\$ 8 mil por ano; e, principalmente, a criação de um novo mecanismo para o acesso dos agricultores familiares à modalidade CDS – o Termo de Adesão.

O Termo de Adesão surgiu com o objetivo de fortalecer o pacto federativo, por intermédio da firmação de termos de cooperação com o órgão coordenador do PAA – naquela época o MDS – com os entes federativos (municípios, estados e Distrito Federal) considerados como unidades executoras do PAA-CDS. Apesar dos entes federativos serem unidades executoras do PAA desde a criação do programa, a modalidade CDS foi operada exclusivamente pela Conab até 2012 e, com a mesma, atingiu o protagonismo dentre as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Ademais, o Termo de Adesão definiu o limite de R\$ 6.500,00 por ano de comercialização aos agricultores familiares neste mecanismo do PAA-CDS; e excluiu a obrigatoriedade da participação dos agricultores em organizações

---

<sup>22</sup> A Compra Institucional previa que, por meio de chamadas públicas, os órgãos e as entidades dos três entes federativos, como por exemplo: hospitais públicos, universidades, presídios, creches e entre outros, poderiam comprar alimentos de agricultores familiares (BRASIL, 2012). Diferentemente do PAA-CDS, no PAA Compra Institucional os recursos para a aquisição de alimentos da agricultura familiar eram dos próprios órgãos e entidades federativas (BRASIL, 2012).

<sup>23</sup> Aquisição de Sementes que promovia a compra e a distribuição de sementes para agricultores familiares (BRASIL, 2012).

sociais para acessar o PAA-CDS, diferentemente do PAA-CDS via Conab, privilegiando a participação individualizada da agricultura familiar (BRASIL, 2012).

A criação do PAA-CDS via Termo de Adesão impactou, em seus primeiros momentos, a Conab que reduziu o seu protagonismo na operacionalização do programa, além de ser considerada uma mudança institucional marcante no PAA tendo em vista que, desde a criação do programa, os agricultores familiares eram estimulados em integrarem cooperativas e/ou associações para acessarem o PAA. Através das organizações sociais, os agricultores familiares passaram a conhecer as políticas públicas, se informar sobre as documentações necessárias para a participação e, assim, de forma coletiva, transpuseram algumas das limitações do rural, como o acesso a canais de comercialização.

Além disso, Porto (2014) salienta que o PAA-CDS enfrentou novas mudanças operacionais, a partir de 2013: o enrijecimento burocrático para a aquisição de produtos de origem animal e processados<sup>24</sup>; a obrigatoriedade da apresentação da DAP Jurídica pelas organizações sociais – mantendo, ao mesmo tempo, a obrigatoriedade da DAP Física para os agricultores familiares; novas orientações sobre a substituição de alimentos no decorrer da operação do PAA; a adoção obrigatória do sistema PAANet<sup>25</sup> pelas organizações sociais; a exigência do arquivamento de 10 anos dos documentos relacionados aos pagamentos das organização sociais para os agricultores familiares; e a modificação na conceituação das unidades receptoras<sup>26</sup>. Essa conjunção de mudanças efetivadas no PAA, repercutiram negativamente nas organizações da agricultura familiar, incitando um desestímulo à participação no programa – tendo em vista que as mudanças operacionais estavam focadas especificamente no PAA-CDS via Conab executado pelas organizações sociais (PORTO, 2014).

---

<sup>24</sup> Até 2013, a Conab aceitava uma declaração formal dos municípios para a aquisições no PAA de gêneros alimentícios de origem animal e processado. No entanto, o MAPA passou a requerer o cumprimento da legislação sanitária vigente, ou seja, a adoção do Serviço de Inspeção, mesmo que, em grande maioria dos municípios brasileiros, o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) seja inexistente inviabilizando à comercialização destes alimentos (CNM, 2021; PORTO, 2014).

<sup>25</sup> O PAANet é um aplicativo (*hardware*) desenvolvido pela Conab em 2012, visando facilitar o preenchimento, por parte dos agricultores, de propostas para a participação no programa e as entregas executadas no decorrer da operação do PAA-CDS e CPR-Estoque (CONAB, 2021c).

<sup>26</sup> Porto (2014) aponta que o GGPA, por intermédio do Resolução nº 62, de 24 de outubro de 2013, definiu que as unidades receptoras dos alimentos comercializados no PAA seriam: os equipamentos de alimentação e nutrição (bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias); e as redes socioassistenciais que, a partir daquele momento, teriam de estar obrigatoriamente cadastradas no Sistema Unificado da Assistência Social (SUAS).

Assim, autores apontaram que as mudanças no PAA, sobretudo a criação do Termo de Adesão, propiciaram a diminuição da participação de agricultores familiares no programa – o que ocorreria com maior veemência nos anos seguintes (MATTOS, 2017; VALADARES; SOUZA, 2015). Mattos (2017), em análise de como a assunção da austeridade fiscal pelo governo brasileiro na década de 2010 propiciou o desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar, pontua sobre os efeitos gerados pelo PAA-CDS via Termo de Adesão:

Ao certo, na nova normatização que substitui os convênios por termos de adesão, de 2012 em diante, está o motivo principal para seu enfraquecimento nos anos finais do governo democrático e popular deposto pelo golpe parlamentar (MATTOS, 2017, p.34).

Neste sentido, pode-se apontar que o PAA estava, de forma embrionária, passando por um processo de desmonte por adensamento institucional (NIEDERLE et al., 2021), ou seja, as novas normatizações do programa, que afetaram o papel de protagonismo das organizações sociais – operadoras locais do programa – e da Conab, agiram no restringimento da participação da agricultura familiar nos anos seguintes. Contudo, apesar do desmonte por adensamento institucional se encaixar com este momento de mudanças institucionais ocorridas no PAA-CDS via Conab, é preciso salientar outro fator importante que ocorreu em 2013: a Operação Agro Fantasma.

A Operação Agro Fantasma foi realizada no estado do Paraná pela Polícia Federal e encabeçada pelo então juiz Sérgio Moro, que posteriormente tornou-se Ministro da Justiça do governo de Jair Bolsonaro. A operação realizou uma série de prisões de agricultores familiares, gestores de organizações de agricultores e operadores da Conab mediante as acusações de estelionato, falsificação de documentos públicos, falsidade ideológica, peculato e associação criminosa (TRICHES; GRISA, 2015). Com as acusações da Operação Agro Fantasma sendo divulgadas pela imprensa, foi impulsionado um processo de desqualificação da opinião pública sobre o PAA – por intermédio de setores conservadores ligados ao agronegócio – e, consequentemente, afetando os agricultores familiares da região: no ano posterior não houve projetos do PAA, e nos anos seguintes poucos projetos foram executados devido à desmobilização dos agricultores e das estruturas que operavam o programa (BART-TEIXEIRA et al., 2017; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2019). Todavia, ressalta-se que todos os acusados da Operação Agro Fantasma foram inocentados (CAMARGO et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Segundo Triches & Grisa (2015) o fator que desencadeou a Operação Agro Fantasma foram, na verdade, estratégias organizativas dos agricultores familiares tendo em

vista a peculiaridade da agricultura – atividade dependente de fatores climáticos e ambientais. O que ocorria na operacionalização do PAA, foi que algumas vezes os agricultores não tinham os alimentos acordados com a Conab para entrega – devido a fatores climáticos – e assim, na necessidade de cumprir o contrato, os agricultores substituíam os alimentos por outros similares e de mesmo valor monetário – estratégia comumente empregada pelos agricultores familiares na execução do programa (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; TRICHES; GRISA, 2015).

A Operação Agro Fantasma também refletiu na operacionalização do PAA. O governo brasileiro, pressionado politicamente, passou a promover mudanças institucionais no PAA, sobretudo no PAA-CDS via Conab. Para Camargo et al. (2020, p.9) “Dentro da CONAB, a operação acarretou maior rigor e inflexibilização nos projetos e produtos entregues”. Segundo Valadares & Souza (2015) a Conab passou a adotar maior controle administrativo sobre a operacionalização do PAA, rompendo com a simplicidade burocrática anteriormente valorizada. Diante dessas mudanças normativas do PAA operado pela Conab, os princípios de troca e reciprocidade característicos dos agricultores familiares de base camponesa foram suprimidos (CAMARGO et al., 2020).

Autores apontam a Operação Agro Fantasma como um dos fatores responsáveis pela diminuição de recursos para o PAA e, conseqüentemente, a diminuição de agricultores familiares no programa nos anos subsequentes (CAMARGO et al., 2020; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020; SAMBUICHI et al., 2019, 2020a). Em 2013, o orçamento investido no PAA foi de R\$ 443.385 milhões – representando uma queda de aproximadamente 47% com relação ao ano anterior –, enquanto que o PAA CDS via Conab teve “somente” R\$ 176.410 milhões – uma queda de aproximadamente 55% comparado a 2012 (CONAB, 2014).

Portanto, as mudanças institucionais alavancadas pela Operação Agro Fantasma somadas às demais mudanças efetivadas no Decreto nº 7.775 – essencialmente a criação do PAA-CDS via Termo de Adesão –, foram determinantes para a primeira estratégia de desmonte, por adensamento institucional, ocorrida no PAA-CDS operado pela Conab – estando de acordo com o trabalho de Nierdele et al. (2021). Todavia, a ocorrência da Operação Agro Fantasma incitada, como anteriormente mencionado, por atores conservadores e relacionados ao agronegócio, se caracteriza como outra estratégia de desmonte: o desmonte ativo. Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) apontam que a os resultados da Operação Agro Fantasma: a desmobilização da categoria social da agricultura familiar através da criminalização e,

consequentemente, o endurecimento burocrático limitando o acesso à política se enquadram na estratégia de desmonte ativo categorizada por Bauer et al. (2012a), por se tratar de uma estratégia de alta visibilidade – repercussão na imprensa e a criminalização de agricultores e gestores. Cabe ressaltar, que essa estratégia de desmonte ativo foi conduzida por atores políticos-ideológicos contrários à agricultura familiar e ao próprio governo brasileiro naquele momento<sup>27</sup>.

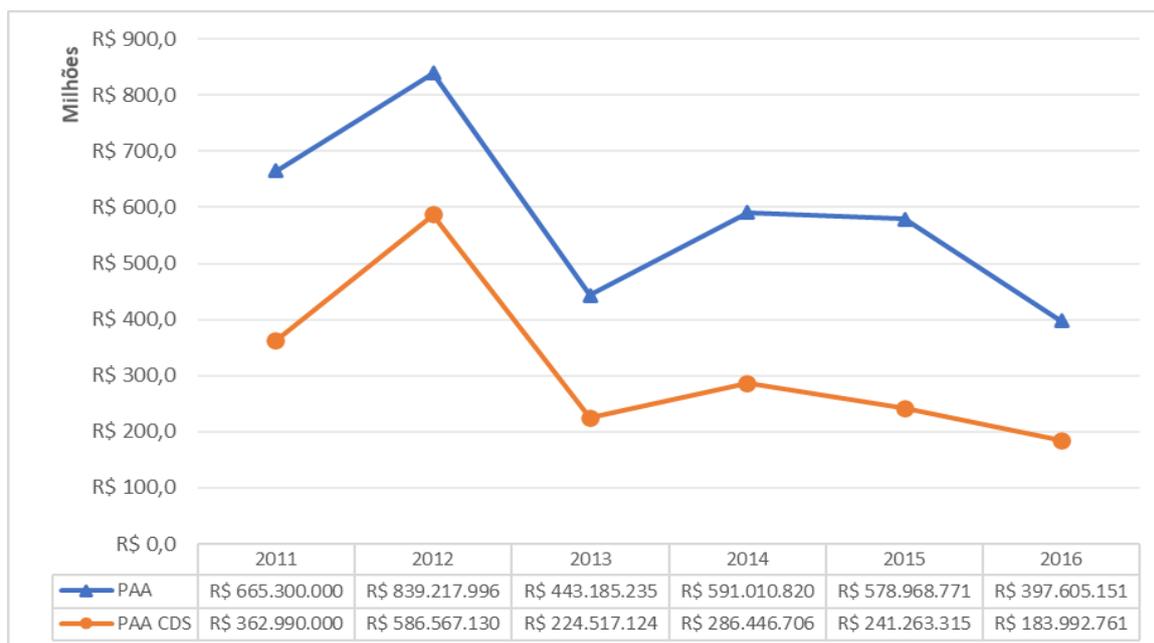
Portanto, o PAA operado pela Conab padecia de duas estratégias distintas de desmonte: ativo com alta visibilidade e adensamento institucional de baixa visibilidade, que estavam interrelacionadas, tendo em vista que o emprego do desmonte ativo resultou em uma maior complexidade burocrática para acessar ao programa e, com isto, um desmonte por adensamento institucional.

Nos anos seguintes do governo de Dilma Rousseff, o orçamento do PAA foi decrescido – com exceção ao ano de 2014 que teve uma recuperação em algumas regiões<sup>28</sup> – não mais atingindo os valores investidos nos anos de 2011 e 2012 (Figura 4). Em contraposição, o orçamento do PAA-CDS operado por estados e municípios através de termos de adesão não houve diminuições até o ano de 2016 (SAMBUICHI et al., 2019, 2020a).

---

<sup>27</sup> Sérgio Moro é um exemplo destes atores. Responsável pela condução da operação Lava-Jato que aprisionou uma série de políticos, dentre eles o ex-presidente Lula, as ações de Moro impactaram diretamente o cenário político brasileiro da última década, tanto no golpe na presidenta Dilma Rousseff em 2016 como na ascensão de Jair Bolsonaro a Presidência da República em 2018 – designando Moro como Ministro da Justiça.

<sup>28</sup> Em 2014 o PAA-CDS operado pela Conab teve o auge orçamentário em São Paulo: R\$ 95,5 milhões (CONAB, 2015).

**Figura 4.** Orçamento do PAA e do PAA-CDS via Conab nos anos de 2011 a 2016.

**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021a) SALGADO; SOUZA; SANO (2020); SAGI, (2021).

Além disso, a partir de 2014, o PAA e as demais políticas públicas voltadas à agricultura familiar, começaram a sofrer com a instabilidade política e econômica no país. Como apontado anteriormente, as escolhas dos governos de centro-esquerda do Brasil – Lula 2003-2010 e Dilma 2010-2014 – em contornar a crise de financeira de 2008 por intermédio do fortalecimento das políticas sociais foram acertadas a curto e médio prazo, tanto que garantiram a reeleição da presidenta Dilma Rousseff em 2014 (BOSCHI; PINHO, 2019). Entretanto, a desaceleração das exportações de *commodities* agrícolas, a queda da arrecadação fiscal do Estado, as associações de políticos com as elites empresariais e entre outros fatores, impediram a manutenção das políticas sociais anteriormente implementadas e pavimentaram o caminho para uma crise endógena no Estado brasileiro (BOSCHI; PINHO, 2019).

Diante de uma conjuntura político-econômica instável, o segundo mandato do governo Dilma buscou contê-la através de cortes no orçamento governamental que foram executados pelo Joaquim Levy, então nomeado como Ministro da Fazenda e reconhecido como um “Chicago Boy”<sup>29</sup>. Vasconcelos et al. (2019) apontam que em 2015 houve um corte orçamentário de 70 bilhões, e que uma parcela significativa desse corte pertencia às políticas

<sup>29</sup> Chicago Boy é o termo utilizado para designar os economistas formados na Universidade de Chicago, caracterizada por ser o berço do pensamento liberal, formando, por exemplo, o grupo de economistas que desenvolveu a política econômica neoliberal do Chile durante o governo Pinochet 1973-1990.

públicas e aos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa situação de cortes orçamentários caracteriza-se como desmonte por *default* – restrições orçamentárias que geram a inefetividade da política pública – nas políticas e instrumentos institucionais destinadas à agricultura familiar no Brasil, dentre eles o PAA, processo que se intensificaria com o decorrer dos anos no país (BAUER et al., 2012a; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Com a erupção da crise política e econômica no país em 2016, o governo de Dilma Rousseff foi interrompido por um golpe parlamentar, ascendendo ao Poder Executivo Michel Temer, em um governo composto por políticos conservadores, neoliberais e com a agenda de austeridade fiscal. Nesse contexto, as políticas e os instrumentos institucionais voltados à agricultura familiar passaram a enfrentar um acelerado processo de desmonte (SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). De tal forma, que o MDS e o MDA – essenciais na afirmação da agricultura familiar como categoria social merecedora de políticas públicas e na consolidação do PAA – foram extintos pela medida provisória nº 726, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. As pautas do MDA e MDS foram transferidas, primeiramente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), porém devido à incapacidade de gerenciar os programas e políticas para o rural, as atribuições do MDA foram transferidas à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) pertencente à Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Cabe mencionar que no governo de Michel Temer a própria categoria social da agricultura familiar começou a ser desqualificada, tendo em vista que atores políticos ligados ao setor do agronegócio prezavam pela incorporação da agricultura familiar ao modelo hegemônico agroexportador – movimento que se consolidou no governo de Jair Bolsonaro –, desconsiderando as profundas diferenças entre o latifúndio e a agricultura familiar, assim como, regredindo os avanços institucionais das últimas décadas obtidos pela agricultura familiar (GRISA; NIEDERLE, 2021; WANDERLEY, 1996)

A extinção do MDA e a transferência das atribuições à SEAD, coordenada pela Casa Civil, caracteriza-se como desmonte por *arena shifting*, que simboliza o enfraquecimento do apoio institucional que a agricultura familiar estava atravessando naquele momento. A mudança de arena das políticas voltadas aos agricultores familiares dissolvia os espaços anteriormente ocupados, sobretudo, pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil

– atores de amplo protagonismo na formulação, implementação e avaliação das políticas e programas para a agricultura familiar.

Além disso, adotando a agenda da austeridade fiscal, o governo de Michel Temer aprovou um novo regime fiscal através da Proposta de Emenda à Constituição n°55 de 15 de dezembro de 2016, restringindo o orçamento de gastos públicos, como educação, saúde, assistência social, saneamento e agricultura, à variação da inflação até o ano de 2036, ou seja, o congelamento de verbas para áreas vitais à sociedade brasileira por ao menos duas décadas.

O PAA, em dois anos do governo de Michel Temer, 2017 e 2018, obteve os respectivos orçamentos para sua operacionalização: R\$ 347.305 milhões e R\$ 232.693 milhões, valores ínfimos quando em comparação com os anos de auge do PAA<sup>30</sup>. Seguindo a tendência de desmonte por *default*, o PAA-CDS via Conab teve, em 2017 e 2018, os seguintes orçamentos: R\$ 98.220 milhões e R\$ 57.566 milhões (CONAB, 2018, 2019).

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 – político de extrema-direita, populista e de agenda neoliberal –, o processo de desmonte prosseguiu e se intensificando ainda mais, atingindo as áreas de educação, saúde, meio ambiente e agricultura familiar (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). Cabe mencionar que o governo de Jair Bolsonaro adotou, principalmente, estratégias de desmonte de alta visibilidade, como o desmonte ativo, utilizando do desmonte como uma ferramenta política para fortalecer a relação com núcleo ideológico e o seu eleitorado.

Um exemplo de desmonte ativo foi logo efetuado no primeiro dia de mandato de Jair Bolsonaro, que, por intermédio da Medida Provisória n° 870 de 1 de janeiro de 2019, extinguiu o Consea em sua esfera nacional. Como anteriormente mencionado, o Consea teve uma atuação imprescindível no combate à fome e à insegurança alimentar no país, assim como na criação do PAA, que atingiu destaque e reconhecimento internacional por intermédio do controle social exercido pelo Consea – o PAA foi modelo para implementação de programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar em outros países (CLEMENTS, 2015; GRISA; VALENCIA PERAFÁN; GIRALDO CALDERÓN, 2018; MIRANDA; GYORI; SOARES, 2017). Além do Consea, outros espaços de participação e controle social foram extintos pelo desmonte ativo do governo de Jair Bolsonaro, como o Conselho Nacional de

---

<sup>30</sup> Comparado ao orçamento do ano de 2012, o PAA em 2017 teve uma queda de 58,6% enquanto em 2018 a queda foi de 72,2% (SAGI, 2021).

Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)<sup>31</sup> e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), ambos espaços da agricultura familiar e desmantelados por motivações ideológicas (SABOURIN et al., 2020).

O governo de Jair Bolsonaro promoveu também a extinção da SEAD, transferindo suas atribuições para a Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do MAPA, assim, a maior parte dos programas e políticas para a agricultura familiar passou ser coordenada por atores ligados ao agronegócio. Neste sentido, o movimento de unificação da agricultura familiar ao agronegócio iniciado ainda no governo de Michel Temer, foi finalizado no governo de Jair Bolsonaro, e se caracterizando como um desmonte por *arena shifting* da categoria da agricultura familiar.

O PAA, por sua vez, continuou a sofrer o processo de desmonte por *default*. No primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o orçamento do PAA foi o menor em toda história: R\$ 231.403 milhões, assim como o do PAA-CDS via Conab, que teve “ínfimos” R\$ 32.319 milhões para sua operacionalização (CONAB, 2020; SAGI, 2021). O programa só não foi completamente desmontado devido à pressões de movimentos sociais e organizações de agricultores familiares e da sociedade civil (NIEDERLE et al., 2021).

Neste sentido o enfraquecimento do PAA somado à extinção do Consea evidenciaram a pouca preocupação do governo de Bolsonaro com os agricultores familiares e à segurança alimentar e nutricional do país. De tal forma, que os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 divulgada em 2019, exibiram que 10,3 milhões de brasileiros passavam fome, e 36,7% dos domicílios do Brasil – 68,9 milhões – estavam com algum grau de insegurança alimentar (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). Cabe ressaltar, que, conforme apresentado pela POF, a insegurança alimentar grave estava presente, em maior frequência, nas áreas rurais quando comparados com as áreas urbanas<sup>32</sup> (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). Por fim, quando comparados os índices de insegurança alimentar da POF 2017-2018 com os da POF de 2004 e de 2013, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

---

<sup>31</sup> O Condraf foi reativado pelo Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, através da mobilização de partidos de centro-esquerda. Apesar disso, o Condraf continua a sofrer um processo de desmonte por inefetividade – permanece ativo, mas o governo federal tem limitado a convocação de reuniões para este conselho (NIEDERLE et al., 2021).

<sup>32</sup> Em áreas rurais, o índice de insegurança alimentar grave foi de 7,1%, enquanto nas áreas urbanas foi 4,1% (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020).

(2020, p.37) “houve o aumento de forma expressiva de todas os graus associados à situação de insegurança alimentar, que vinham num cenário de redução”.

Em 2020, com a emergência da pandemia da COVID-19, pesquisadores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil enfatizaram que o PAA deveria ser utilizado como um instrumento no combate aos efeitos socioeconômicos ocasionados pela pandemia, sobretudo pela capacidade do programa em garantir a segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis e a renda aos agricultores familiares (ABA, 2020a; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2020b). Diante disso, o governo federal, em caráter emergencial, disponibilizou R\$ 500.000,00 para a operacionalização do PAA em 2020. Contudo, somente R\$ 387.458 milhões foram executados pelo programa (SAGI, 2021), montante menor do que o orçamento de 2016, quando o programa já sofria o processo de desmonte por *default* no governo comandado por Michel Temer.

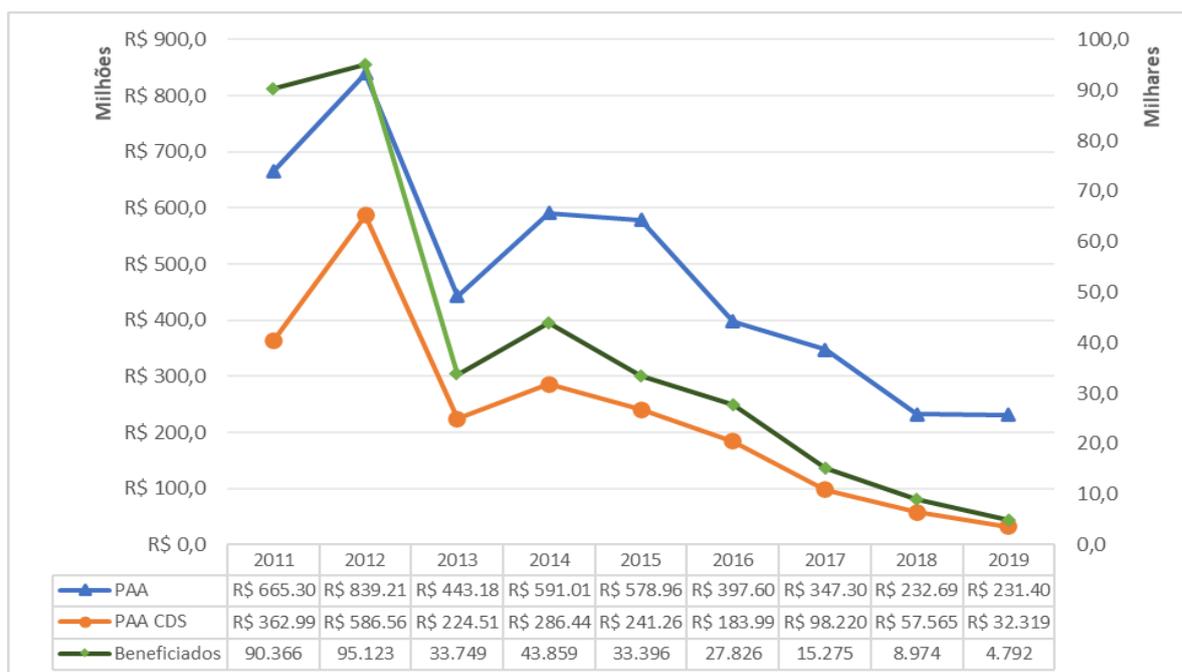
Em 2021, a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, finda o PAA e cria o Programa Alimenta Brasil – estratégia semelhante a utilizada com o Programa Bolsa Família que foi substituído, na mesma MP, pelo programa Auxílio Brasil. Assim, o governo de Jair Bolsonaro utiliza da estratégia de mudar a nomenclatura de programas de relevância e referência internacional, como o caso do PAA e do Programa Bolsa Família, adicionando um novo “selo” do atual governo aos programas.

Por outro lado, o governo de Jair Bolsonaro promoveu mudanças institucionais nos programas renomeados. No caso do PAA, atual Programa Alimenta Brasil, a MP nº 1.061 retira três objetivos do PAA quando comparado ao Decreto nº 7.775: i) a valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; ii) constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; iii) estímulo ao cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2021).

Com relação à exclusão do objetivo de estimular o cooperativismo e o associativismo no Programa Alimenta Brasil, é uma evidência bem clara do enfraquecimento da modalidade CDS via Conab, tendo em vista que a modalidade é operacionalizada exclusivamente por agricultores organizados em associações e/ou cooperativas. Apesar do Programa Alimenta Brasil não findar a modalidade Compra com Doação Simultânea e nem a opção de a Conab ser a operadora da modalidade CDS, a exclusão do objetivo de estímulo ao cooperativismo e associativismo pode indicar um cenário futuro do programa: a manutenção

do desmonte da modalidade do CDS via Conab através de cortes orçamentários a Conab – desmonte por *default*; e, em contrapartida, a priorização da CDS via termos de adesão. Salienta-se que desde a sua criação, a modalidade CDS via termos de adesão com estados e municípios não teve cortes orçamentários (SAMBUICHI et al., 2020b).

**Figura 5.** Volume de recursos do PAA e da modalidade CDS via Conab, famílias de agricultores participantes da CDS via Conab de 2011 a 2019.

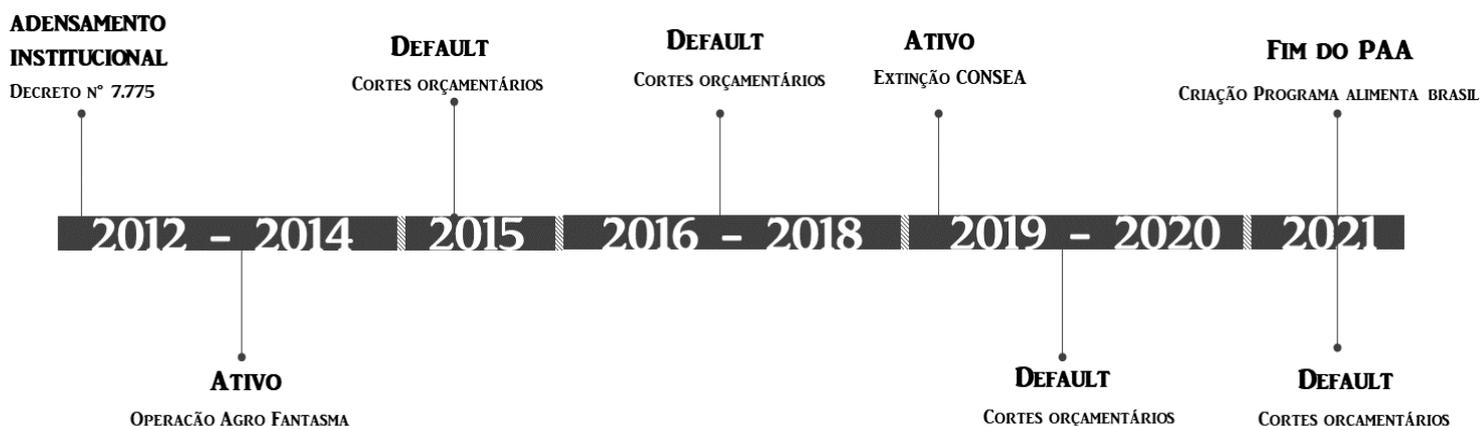


**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021a) SALGADO; SOUZA; SANO (2020); SAGI, (2021).

Por outro lado, recaem incertezas sobre o novo Programa Alimenta Brasil. A atuação do governo de Jair Bolsonaro, orientado pela pouca preocupação com a insegurança alimentar e nutricional – mesmo em contexto pandêmico – somado ao desmonte sistêmico da categoria social da agricultura familiar – a unificação da agricultura familiar ao agronegócio –, levantam dúvidas se o Programa Alimenta Brasil será realmente operacionalizado, seja em quaisquer modalidades, no próximo ano de governo ou em um possível novo mandato, em caso de reeleição de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais em 2022.

Portanto, o PAA-CDS passou por diferentes estratégias de desmonte desde 2012 (Figura 6). Apesar disso, a estratégia de desmonte por *default* foi a mais comumente empregada no caso do PAA-CDS, perpassando seis anos, 2015-2021, e três governos diferentes (Dilma II, Temer e Bolsonaro).

**Figura 6.** A trajetória e as diferentes estratégias de desmonte do PAA-CDS, 2012-2021.



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Analisando as diferentes estratégias de desmonte do PAA-CDS percebe-se, com exceção ao adensamento institucional ocasionado pelo Decreto nº 7.775 de 2012, que as estratégias foram movidas por razões político-ideológicas. A transição de um governo de centro-esquerda, encabeçado por Dilma Rousseff, para os governos comandados por Michel Temer e Jair Bolsonaro – implementadores da agenda neoliberal e do discurso de austeridade fiscal –, foi determinante para o desmonte do PAA, sobretudo para a estratégia de desmonte por *default*. Mesmo durante o governo de Dilma Rousseff, atores ligados ao agronegócio, a agenda neoliberal – Joaquim Levy –, e importantes para o processo de impeachment em 2016 – Sérgio Moro –, atuaram no desmonte do PAA.

No tocante da abordagem do *policy dismantling*, no caso do desmonte do PAA-CDS, a preferência dos gestores políticos esteve condicionada, principalmente, pelos fatores externos: as mudanças político-ideológicas e, assim, de doutrina econômica (BAUER et al., 2012a). Sabourin et al. (2020) compartilham da mesma impressão ao analisarem o desmonte de políticas públicas, instituições e instrumentos voltados à agricultura familiar e área ambiental, pois, segundo os autores, o desmonte foi impulsionada pela ascensão de uma nova coalizão de poder no governo brasileiro, de ideias distintas da anterior. De tal maneira, que no governo de Jair Bolsonaro, respaldado pelo o apoio popular, o desmonte ativo tornou-se uma prática comumente empregada nas áreas da agricultura familiar e meio ambiente, se expandindo para a educação, cultura e saúde, independentemente dos eventuais custos políticos – o desmonte ativo é uma estratégia de alta visibilidade (BAUER et al., 2012a; SABOURIN et al., 2020).

O desmonte do PAA promoveu mudanças institucionais que inferiram diretamente nos objetivos da política. O desmonte por adensamento institucional, ocasionado pelo Decreto

7.775 e o desmonte ativo pela Operação Agro Fantasma, tornaram o PAA-CDS via Conab mais complexo para ser acessado pelas organizações de agricultores pela maior exigência burocrática. Os desmontes por *default*, através das constantes reduções orçamentárias, tornaram cada vez mais difícil o acesso à modalidade CDS via Conab. O controle social exercido pelo Consea foi sucumbido pelo desmonte ativo do conselho, destituindo um espaço de participação social fundamental para as políticas de segurança alimentar e nutricional do país. Por fim, a substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil removeu os objetivos de fortalecer o cooperativismo e o associativismo da agricultura familiar – a base do PAA-CDS via Conab, outrora principal modalidade do programa – e à valorização da produção de alimentos orgânicos e agroecológicos dos agricultores familiares. Em outras palavras, o Programa Alimenta Brasil, quando comparado ao antecessor PAA, teve a intensidade e a densidade afetada pelo processo desmonte.

Portanto, na atualidade, o Programa Alimenta Brasil caracteriza-se como um programa de difícil acesso, seja pelo maior nível de complexidade burocrática ou pela escassez orçamentária; um programa que não contém o espaço para a participação social de atores ligados à agricultura familiar em nível nacional; não visa valorizar a produção orgânica e agroecológica; e não prioriza as organizações sociais, tanto pela exclusão deste objetivo na diretriz do atual Programa Alimenta Brasil, como pelo enfraquecimento orçamentário da modalidade CDS via Conab, que era operada, de forma exclusiva, por agricultores familiares organizados em cooperativas e associações.

#### **4.2. Vulnerabilidade social**

A palavra vulnerabilidade tem origem etimológica do latim *Vulnerabilis*, que significa o que pode ser ferido ou atacado. Neste sentido, autores têm associado a palavra vulnerabilidade a susceptibilidade e a fragilidade de indivíduos, comunidades e grupos sociais a algum tipo de dano (BUSSO, 2001; JANCZURA, 2012; VIGNOLI, 2001). Os estudos sobre vulnerabilidade têm início nas ciências ambientais, em trabalhos sobre pessoas atingidas por fenômenos naturais (SÁNCHEZ-GONZÁLEZ; EGEEA-JIMÉNEZ, 2011). No entanto, foi reconhecido que indivíduos, grupos e comunidades não são somente vulneráveis a mudanças climáticas, mas também a uma infinidade de motivos que implicam em riscos e insegurança como, por exemplo, crises econômicas globais, guerras, perdas de empregos, desmontes de políticas públicas, mudanças nos padrões de consumo, crises sanitárias e entre outros fatores (BUSSO, 2001; SÁNCHEZ-GONZÁLEZ; EGEEA-JIMÉNEZ, 2011). Pode-se afirmar que toda pessoa ou grupo social é vulnerável, cuja magnitude varia em função de características como

classe, gênero, idade, etnicidade, país de nascimento, enfermidade e etc. (BLAIKIE et al., 1996; BUSSO, 2001). Assim, o conceito vulnerabilidade é de caráter multidimensional e dinâmico pela infinidade de fenômenos que podem acarretar a vulnerabilidade.

Há diferentes estudos que visam a conceituação da vulnerabilidade nas áreas de geografia, economia, saúde, ciências sociais, entre outras (ABRAMOVAY et al., 2002; BLAIKIE et al., 1996; GOMES; PEREIRA, 2005; ITO; PONGELUPPE, 2020; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001). Nas ciências sociais, o marco teórico do conceito vulnerabilidade social ganhou relevância a partir de meados da década de 1990 (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000). No estudo de Vignoli (2001) sobre a vulnerabilidade social de jovens de países latino-americanos são apresentadas sete distintas noções de vulnerabilidade social: a) carência de ativos ou de capacidade de mobilizar ativos pelos atores sociais (MOSER, 1998); b) desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades (KAZTMAN, 2000); c) características demográficas dos atores que propiciam a vulnerabilidade social; d) carência de poder e de direitos de cidadania (BUSTAMANTE, 2000); e) sentimento de indefesa dos atores sociais em preservar a base material (PIZARRO, 1999); f) risco de ficar abaixo da linha de pobreza (LIPTON; MAXWELL, 1992); e g) preocupação dos atores com mudanças socioeconômicas devido a choques econômicos.

Neste trabalho, a definição de vulnerabilidade social foi ancorada na conceituação dos estudos de (BLAIKIE et al., 1996; BUSSO, 2001; CÂMARA et al., 2020) que apontam vulnerabilidade como fragilidade material<sup>33</sup> e imaterial<sup>34</sup> de indivíduos, grupos sociais e comunidades em antecipar, sobreviver, recuperar e resistir a situações adversas afetando o bem-estar social. Considerando que todos os indivíduos, grupos sociais e comunidades são vulneráveis, variando sua magnitude em função de características socioeconômicas, o emprego do termo vulnerabilidade foi utilizado para designar as pessoas que estão em maior risco de aprofundar a vulnerabilidade social em uma determinada situação – indivíduo, comunidade ou grupo social que tem notável dificuldade em reconstruir os seus meios de subsistência depois de uma situação adversa (BLAIKIE et al., 1996). Além disso, a definição de vulnerabilidade social também abarcará a dimensão temporal, no sentido de que os grupos sociais mais

---

<sup>33</sup> Recurso material é entendida neste trabalho como os recursos materiais que os indivíduos detêm (p. ex.: moradia, saneamento básico, renda e luz elétrica).

<sup>34</sup> Recurso imaterial corresponde as condições, os direitos e as relações dos indivíduos (p. ex.: condições de saúde, nível de escolaridade e as relações entre membros de uma comunidade).

vulneráveis são aqueles que têm maior dificuldade de garantir e de recuperar os recursos materiais e imateriais após um período de risco à vulnerabilidade.

Na área de ciências sociais, os estudos de vulnerabilidade ganham destaque a partir de meados dos anos 1990 com a preocupação crescente de estudiosos e pesquisadores pelos temas: desigualdade social, pobreza e exclusão social (SÁNCHEZ-GONZÁLEZ; EGEA-JIMÉNEZ, 2011). Havia, naquele momento, uma preocupação dentro das agências públicas de países, principalmente da América Latina, em confrontar o problema da pobreza e garantir a manutenção do bem-estar para a população (BUSSO, 2001; VIGNOLI, 2001). Os estudiosos e pesquisadores questionavam as capacidades heurísticas dos conceitos utilizados, naquele momento, para confrontar tais problemas, sobretudo o conceito de pobreza e seus instrumentos analíticos (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; MOSER, 1998).

A preocupação de agências públicas, instituições e organismos internacionais sobre a vulnerabilidade social levou à expansão de pesquisas acerca da temática. Destaca-se o trabalho de Caroline Moser e seu grupo no Banco Mundial denominando a abordagem da vulnerabilidade como “*asset/vulnerability framework*” (MOSER, 1998). Neste trabalho, a autora apresenta duas considerações importantes para o marco teórico da vulnerabilidade social.

A primeira consideração se refere à diferenciação entre o conceito de pobreza e o conceito de vulnerabilidade social. Moser (1998) aponta que os indivíduos que estão na condição de pobreza se enquadram na condição vulnerável, entretanto, nem todas as pessoas que estão em estado de vulnerabilidade são pobres. Assim, o conceito de pobreza é estático e tem o intuito de retratar os níveis de pobreza em um tempo específico, enquanto que o conceito de vulnerabilidade social é mais dinâmico – a vulnerabilidade afeta o bem-estar de indivíduos em diferentes formas e intensidades – assim como abrange processos transitórios como, por exemplo, o de entrada e saída de pessoas da condição de pobreza (MOSER, 1998). Ademais, há uma crítica de que os estudos sobre pobreza consideram os indivíduos, grupos sociais e comunidades que se encontram abaixo linha da pobreza como homogêneos, sendo que há características heterogêneas entre eles, tendo, como exemplo, a disposição de determinados recursos materiais e imateriais (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000).

A segunda consideração relevante foi a conceituação dos ativos. Moser (1998), afirma que os ativos são recursos materiais e imateriais que as pessoas podem mobilizar para responder a momentos de vulnerabilidade. Bezerra et al. (2020) apontam que os ativos podem ser: moradia adequada, saneamento básico, acesso a serviços de saúde, educação e etc. Por sua

vez, Kaztman (2000) afirma que os ativos são os subconjuntos dos recursos de uma localidade, tangíveis ou intangíveis, que podem ser mobilizados para facilitar o acesso à mobilidade e à integração social em um determinado momento. Assim, os ativos são responsáveis por resistir aos riscos de vulnerabilidade, estando ligados intrinsecamente com a resiliência das pessoas em se recuperar, rapidamente e facilmente, a um momento vulnerável (ABRAMOVAY et al., 2002; MOSER, 1998).

Diante disso, Busso (2001) aponta que o enfoque da vulnerabilidade social tem três diretrizes centrais: os ativos, as estratégias dos indivíduos para o uso dos ativos e as estruturas de oportunidades ofertadas pelo Estado, mercado e sociedade civil aos indivíduos, grupos sociais e comunidades.

Pesquisadores classificam os ativos como: físicos (referente aos meios de vida, recursos naturais, bens duráveis, moradia e os meios de produção das famílias, como, por exemplo, ferramentas, maquinários e etc.); capital humano (as condições de saúde que capacitam as pessoas trabalharem e as inversões em educação); capital social (recursos intangíveis, como as relações entre uma comunidade, estabelecendo laços de confiança e reciprocidade entre os membros); e financeiros (créditos bancários, economias, ações e socorros financeiros) (BUSSO, 2001; MOSER, 1998). Entre a vulnerabilidade e o seu oposto, a invulnerabilidade, há uma gama de ativos que promovem a resistência aos indivíduos perante a situações que acarretariam vulnerabilidade (BUSSO, 2001; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001). Assim, com maior quantidade e diversidade de ativos, os atores sociais terão maior capacidade de enfrentamento ao momento de vulnerabilidade. Por fim, Bezerra et al. (2020) pontuam que não há possibilidades dos atores alcançarem todos os ativos sozinhos, sendo o papel do Estado, através da implementação de políticas públicas, garantir os ativos restantes à população.

A segunda diretriz da vulnerabilidade social são as estratégias de uso dos ativos pelos atores sociais. Em um dado momento de vulnerabilidade, os atores sociais podem recorrer a estratégias defensivas, ofensivas ou adaptativas dos ativos para mitigar os efeitos da vulnerabilidade, e transformar os ativos em instrumentos para assegurar suas necessidades básicas, como, por exemplo, garantir a renda e a alimentação (ABRAMOVAY et al., 2002; BUSSO, 2001; MOSER, 1998). Kaztman (2000) aponta que os ativos se apresentam como recursos na medida em que suas estratégias de uso visam ao aproveitamento das oportunidades institucionais, de mercado e entre outras, em um momento específico. Além disso, Kaztman (2000) indica que as estratégias tomadas pelas pessoas podem ser precedidas de cálculos sobre

os impactos que as decisões irão gerar, ou podem ser baseadas nas ações que as demais pessoas, dentro de uma comunidade, estão fazendo para enfrentar uma mesma situação.

Os exemplos de estratégias de uso dos ativos pelos atores sociais são: a adoção de um maior cuidado com a saúde do estabelecimento domiciliar; a participação laboral de outros membros familiares; o controle maior sobre os níveis de consumo alimentar da família; e as mudanças territoriais (BUSSO, 2001).

A terceira diretriz refere-se a estrutura de oportunidades, que são as possibilidades de acesso dos atores a bens, serviços e atividades que incidam na proteção social, geração de empregos e direitos de cidadania, e com isso no fortalecimento do nível do bem-estar (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000). Cabe mencionar que as oportunidades podem ascender, em um território e um período de tempo específico, na manutenção dos ativos dos atores e ainda na criação de novos ativos (ABRAMOVAY et al., 2002). Kaztman (2000) aponta que o emprego do termo “estrutura de oportunidades” se refere à vinculação das oportunidades entre si, em outras palavras, as oportunidades podem se combinar para atingir o bem-estar.

O Estado, o mercado e a sociedade propiciam oportunidades em duas categorias: a) oportunidades para facilitar e otimizar os ativos que dispõe uma localidade; e b) oportunidades para promover novos ativos (KAZTMAN, 2000). Neste sentido, um exemplo da primeira categoria de oportunidade está relacionado com as políticas de infraestrutura (p. ex.: saneamento básico, luz elétrica, construção de estradas, transporte e ampliação de acesso à internet) que incidam no fortalecimento do bem-estar de indivíduos, grupos sociais e comunidades. Na segunda categoria, os exemplos seriam: a implantação de indústrias, agroindústrias, e novos mercados, que gerariam novos empregos e diversificações de renda.

No Brasil, nos últimos anos, há exemplos emblemáticos de oportunidades empreendidas pelo Estado para impulsionar o bem-estar da população. Um caso marcante são as políticas de transferência de renda, tendo como destaque: o Bolsa Família e, mais recentemente, o Auxílio Emergencial implementado durante o contexto da pandemia da COVID-19. Especificamente no rural brasileiro, há também exemplos marcantes de oportunidades promovidas pelo Estado para manutenção e incremento do bem-estar dos agricultores familiares, atuando sobre diferentes ativos, como é o caso das políticas de criação e consolidação de mercados institucionais – o PAA e o PNAE.

Cabe mencionar, que os principais trabalhos sobre vulnerabilidade social pautaram, principalmente, o meio urbano e os seus indivíduos, comunidades e grupos sociais (BUSSO,

2001; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001). No contexto rural, os ativos, as estratégias de uso dos ativos e as próprias oportunidades ofertadas pelo Estado, sociedade e mercado podem ser bastante diferentes das encontradas no meio urbano.

Para dimensionar os níveis de vulnerabilidade social em municípios brasileiros, foi criado o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O IVS está disponibilizado na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social e sua elaboração contou com um índice de 16 indicadores organizados em três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho (IPEA, 2020). A construção do IVS, que ocorreu também na Bolívia e no Equador, vem de esforços de pesquisadores na consolidação de um índice de vulnerabilidade social holístico (BUSSO, 2001; SÁNCHEZ-GONZÁLEZ; EGEEA-JIMÉNEZ, 2011). No entanto, o IVS do IPEA não distingue áreas urbanas e rurais, e os dados foram recolhidos no ano de 2010, não havendo mais atualizações, o que pode implicar em muitas diferenças com a realidade atual, tendo em vista as crises econômicas, políticas e sanitárias que o Brasil tem enfrentado nos últimos anos.

No caso da agricultura familiar brasileira, historicamente uma categoria social de maior susceptibilidade a momentos de vulnerabilidade, os efeitos do alijamento de uma política pública no bem-estar social podem ser incomensuráveis. Principalmente no âmbito de um programa de política pública como o PAA, que atinge diferentes ativos responsáveis por garantir a reprodução social da família rural, como: financeiro (criação de um mercado e com isso uma nova fonte de renda); capital social (estímulo à organização social de agricultores familiares no território); capital humano (diversificação da produção de alimentos e o autoconsumo, contribuindo assim para maior segurança alimentar); reconhecimento (importância atribuída à agricultura familiar e seus produtos).

Sendo assim, o atual contexto de desmonte do PAA e de pandemia da COVID-19 podem estar contribuindo para o aprofundamento da vulnerabilidade social no rural. Para ilustrar, na pandemia, por questões sanitárias, há a restrição da realização de feiras livres e da entrega de alimentos ao PNAE que são, em muitos territórios rurais, canais de comercialização imprescindíveis para agricultores familiares garantirem renda e, além disso, os impactos sanitários da pandemia são mais severos em populações que se encontram em situação de vulnerabilidade (ITO; PONGELUPPE, 2020).

A pesquisa utilizou o referencial teórico da vulnerabilidade social para compreender os efeitos do desmonte do PAA na agricultura familiar, associando com o contexto

da pandemia da COVID-19. Cabe ressaltar que o referencial da vulnerabilidade social foi norteado pelas indagações: como a erosão de uma oportunidade empreendida pelo Estado, o PAA, afeta a vulnerabilidade social de uma categoria social? Quais serão as estratégias de manejo dos ativos dos indivíduos neste momento de desamparo institucional?

## **5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Como abordado anteriormente, o PAA (atual Programa Alimenta Brasil) tem enfrentado processos de desmonte desde o início da década de 2010. O PAA-CDS operado pela Conab, anteriormente reconhecida como a principal modalidade do programa, tem sido uma das modalidades mais afetadas pelo desmonte, reduzindo drasticamente o público de agricultores participantes, de alimentos comercializados, do orçamento e das entidades beneficiadas (ver cap. 4).

O desmonte do PAA-CDS iniciou-se a partir das mudanças operacionais ocorridas no programa entre os anos de 2012 a 2014, ocasionadas pelo o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 e pela deflagração da Operação Agro Fantasma. As mudanças operacionais no programa desmembraram nas estratégias de desmonte por adensamento institucional e ativo (ver figura 4) (CAMARGO et al., 2020; GRISA; NIEDERLE, 2021; MATTOS, 2017; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). Por seguinte, o PAA sofreu constantes cortes orçamentários, caracterizados como desmonte por *default*, estratégia que foi amplificada nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (BAUER et al., 2012a; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). Por fim, o PAA ainda experienciaria a extinção do Consea e as mudanças institucionais impostas pelo Programa Alimenta Brasil (ver cap. 4).

Desta forma, apresenta-se no próximo item a operacionalização do PAA-CDS no município de Capão Bonito por meio de dados secundários, salientando a importância do programa para a agricultura familiar local e os efeitos do desmonte do PAA-CDS no nível municipal.

### **5.1. Operacionalização do PAA-CDS em Capão Bonito e o processo de desmonte**

De acordo com a plataforma Transparência Pública do PAA, Capão Bonito foi um dos municípios que mais recebeu valores monetários para a operacionalização do PAA-CDS no território do Sudoeste Paulista durante o período de 2012 a 2020 – R\$ 8.553.866,57 (CONAB, 2021a).

Em Capão Bonito, o PAA-CDS foi operacionalizado do ano de 2012 a 2018 por intermédio de 25 CPR-Doação de três organizações sociais de agricultores familiares (duas associações e uma cooperativa). Diante disso, o PAA-CDS de Capão Bonito adquiriu 4.664,68 toneladas de 152 alimentos diversificados; e distribuiu os alimentos, predominantemente, às entidades municipais e da região do Sudoeste Paulista (CONAB, 2021b).

**Tabela 6.** Execução PAA-CDS em Capão Bonito – 2012 a 2016.

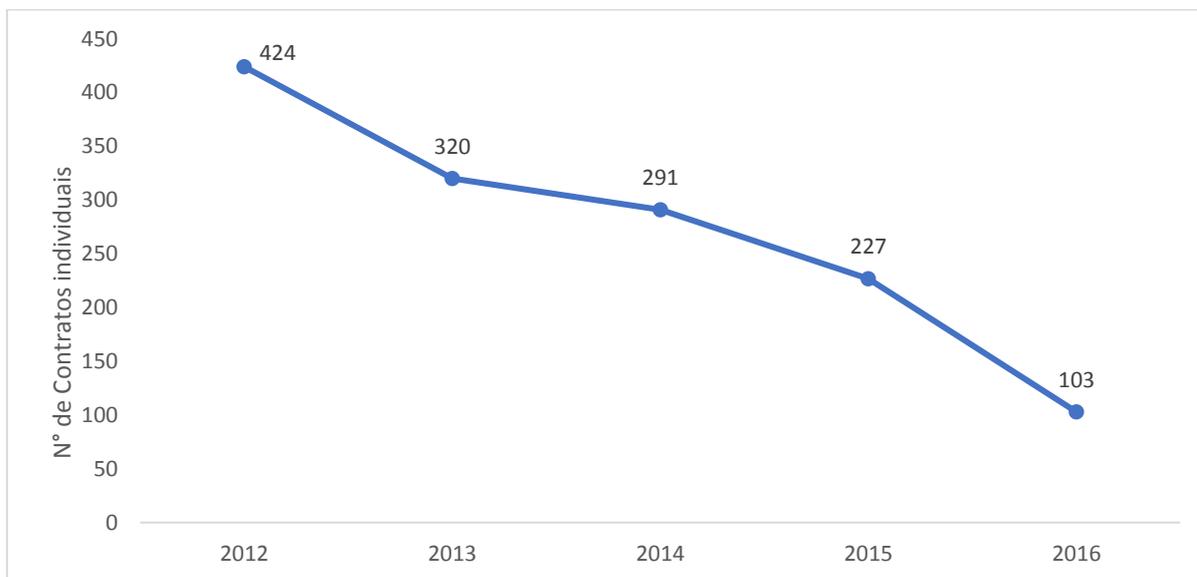
Ano	Orçamento	Volume de Alimentos (kg) <sup>35</sup>	Organizações de Agricultores	Entidades beneficiadas
2012	R\$ 1.837.798,24	1.147.617,00	3	25
2013	R\$ 1.953.000,00	1.022.862,85	2	2
2014	R\$ 2.163.149,14	1.091.454,29	3	4
2015	R\$ 1.799.999,80	1.015.510,31	1	2
2016	R\$ 799.919,39	387.233,63	1	3

Fonte: Adaptado de CONAB (2021b).

Apesar dos agricultores familiares de Capão Bonito terem firmado a última CPR-Doação no ano de 2016 (tabela 6), a CPR-Doação foi operacionalizada pelos agricultores até o ano de 2018. Em 2012, ano que o governo federal repassou o maior volume monetário para a operacionalização do PAA (SAMBUICHI et al., 2020a), foi o que teve o maior número de entidades beneficiadas pelos alimentos produzidos por agricultores familiares de Capão Bonito, 25 entidades. No âmbito do processo de desmonte do PAA, no último ano de operacionalização do PAA no município, 2016, os volumes orçamentários e de alimentos adquiridos pelo programa reduziram expressivamente em comparação aos anos anteriores de execução do programa: em 2016, o orçamento do PAA no município caiu aproximadamente 55% enquanto que o volume de alimentos comercializados no programa teve uma queda de 61,9% quando comparados ao ano de 2015 – consequência do processo de desmonte por *default*.

No que diz respeito à participação dos agricultores familiares no PAA-CDS, em Capão Bonito, no período de 2012 a 2016, foram firmados 1518 contratos individuais com agricultores capão-bonitenses e da região do município (figura 7) – beneficiando, ao todo, 799 agricultores familiares.

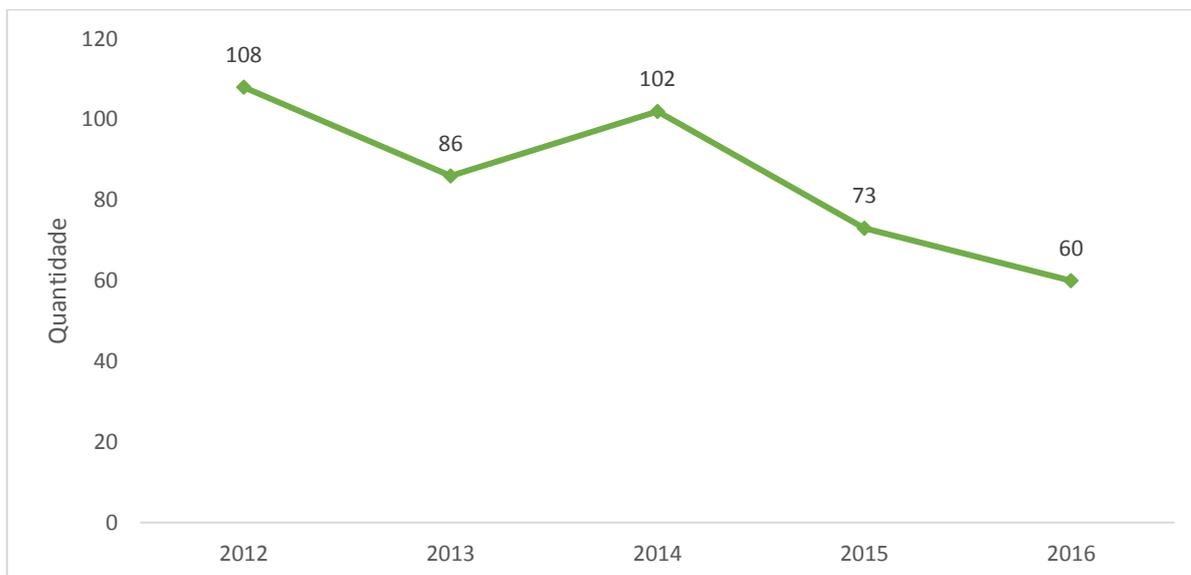
<sup>35</sup> Para mensurar o volume de alimentos, utilizou a quantidade formalizada pelos agricultores familiares disponível na plataforma Transparência Pública do PAA (CONAB, 2021b).

**Figura 7.** Número de contratos individuais do PAA-CDS em Capão Bonito-SP.

**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021b).

Percebe-se na figura 7 a queda descendente do número de contratos individuais firmados junto ao PAA-CDS no município de Capão Bonito. Apesar do orçamento do PAA-CDS em Capão Bonito se manter estável – somente em 2016 houve um corte orçamentário expressivo (tabela 6) –, a marcante diminuição dos contratos individuais do PAA-CDS indica os reflexos do desmonte do programa: a Conab passou a adotar uma maior complexidade burocrática para acessar a modalidade CDS a partir de 2012 (PORTO, 2014) – motivado pelo processo de desmonte ativo da Operação Agro Fantasma; e processo de desmonte por adensamento institucional ocasionado pelas mudanças operacionais e institucionais impostas pelo Decreto 7.775, que passou a regulamentar o programa (GRISA; NIEDERLE, 2021). Ambos processos de desmonte: ativo e adensamento institucional, tornaram-se obstáculos para a participação da agricultura familiar no PAA-CDS via Conab devido ao aumento da burocracia para acessar o programa (CAMARGO et al., 2020; NIEDERLE et al., 2021; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Outro dado que aponta para o desmonte do PAA, é a diversidade de alimentos fornecidos ao programa em Capão Bonito (figura 7). Os anos de 2012 e 2014 tiveram maior diversificação de alimentos entregues ao PAA-CDS pelos agricultores familiares locais: 108 alimentos distintos em 2012 e 102 em 2014. Cabe ressaltar que em 2012 e 2014, o PAA-CDS em Capão Bonito teve os maiores volumes de alimentos comercializados no período estudado (ver tabela 6).

**Figura 8.** Diversidade de alimentos comercializados no PAA-CDS em Capão Bonito-SP.

**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021b).

Novamente nota-se uma queda marcante na diversidade de alimentos comercializados no PAA-CDS em Capão Bonito, com exceção de 2014. Todavia, além de 2014 ter tido elevado volume de alimentos entregues ao programa no município, também foi o ano de auge orçamentário do PAA-CDS operado pela Conab no estado de São Paulo (CONAB, 2015) e no município (ver tabela 6). Neste sentido, a diminuição da diversidade de alimentos entregues ao PAA-CDS pode estar correlacionada aos processos de desmonte enfrentados pelo PAA-CDS, sobretudo o desmonte por adensamento institucional e o desmonte ativo, que refletiram em enrijecimento burocrático para acessar o PAA-CDS por parte da Conab (GRISA; NIEDERLE, 2021; PORTO, 2014; VALADARES; SOUZA, 2015).

Quanto às organizações sociais, Capão Bonito teve três organizações que eram responsáveis pela operação do PAA-CDS no município: Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável (APDS); Associação dos Apicultores de Capão Bonito (AAPICAB); e a Cooperativa Mista Agropecuária de Capão Bonito (COMCAB).

**Tabela 7.** Número de convênios do PAA-CDS firmados com as organizações sociais de Capão Bonito - SP.

Ano	APDS	AAPICAB	COMCAB
2012	3	1	6
2013	3	-	1
2014	4	1	1
2015	-	-	2
2016	3	-	-

**Fonte:** Elaborado com base nos dados de CONAB (2021b).

A APDS, no período analisado, foi a organização social que teve mais convênios (CPR-Doação) firmados junto ao PAA-CDS: 13, ficando somente no ano de 2015 sem firmar um convênio junto a CONAB. Por seguinte, a COMCAB teve 10 convênios para operar o PAA-CDS – não conseguiu obter convênio em 2016. Por fim, a AAPICAB firmou apenas dois convênios, em 2012 e 2014. Ressalta-se que a partir de 2015 (tabela 7), as organizações de Capão Bonito não conseguiram mais firmar a mesma quantidade de convênios junto a CONAB para operar o PAA-CDS no município – em 2015 foram firmados dois convênios e em 2016, três.

Assim, os processos de desmonte do PAA afetaram a operação do PAA-CDS em Capão Bonito em todos os indicadores abordados: volume orçamentário; volume de alimentos; número de contratos individuais; número de entidades socioassistenciais; diversidade de alimentos; e número de convênios firmados. Todavia, percebe-se que o desmonte do PAA afetou, em maior intensidade, a participação da agricultura familiar local no programa – seja no número de contratos individuais, ou no volume e na diversidade de alimentos comercializados pelos agricultores ao programa – do que o seu orçamento para ser operado no município – apenas em 2016 houve diminuição orçamentária expressiva do programa no município, apesar do orçamento ficar restrito ao um número menor de convênios (ver tabela 6).

Portanto, pode-se apontar que em Capão Bonito, o desmonte por adensamento institucional e o desmonte ativo foram as estratégias mais preponderantes para o desmantelamento, em nível municipal, do PAA-CDS durante o período de 2012 a 2016. E, após esse período, em decorrência das restrições orçamentárias impostas pela estratégia de desmonte por *default*, a agricultura familiar de Capão Bonito não conseguiu mais operar o PAA-CDS via Conab no município. Percebe-se que o processo de desmonte do PAA em nível federal afetou a agricultura familiar municipal. Ao retomar ao conceito de vulnerabilidade social, associando-o à susceptibilidade de pessoas, grupos ou comunidades a algum tipo de adversidade (BUSSO, 2001; JANCZURA, 2012; VIGNOLI, 2001), faz-se o questionamento se há uma relação causal

entre o desmonte do PAA e o aprofundamento da vulnerabilidade entre os agricultores familiares de Capão Bonito – município que foi muito ativo neste Programa.

Para confirmar essa relação de causa e consequência entre desmonte do PAA e aumento da vulnerabilidade social, o próximo tópico apresenta-se a análise das entrevistas com as lideranças das organizações sociais, a representante de ATER em nível municipal e com os agricultores familiares municipais.

## **5.2. Vulnerabilidade social**

### **5.2.1. A abordagem analítica da vulnerabilidade social**

Nesta pesquisa, assumimos o desmonte do PAA como uma situação que pode acarretar o aprofundamento da vulnerabilidade social dos agricultores familiares. Como anteriormente mencionado, a vulnerabilidade social caracteriza-se como fragilidade a riscos suscitados por situações de adversidade (BLAIKIE et al., 1996; MOSER, 1998; PARIZEAU, 2015) – dentre elas, o desmonte de políticas públicas (BUSSO, 2001; ORTIZ-RUIZ; DÍAZ- GRAJALES, 2018). Assim, o desmonte do PAA se configura como um risco de aprofundamento da vulnerabilidade social, de forma imediata ou futura, para os agricultores participantes do programa, ou seja, uma situação que pode afetar negativamente o bem-estar e a qualidade de vida das famílias rurais (ARISTEGUI et al., 2017).

No referencial da vulnerabilidade social, a análise temporal – comparando o momento antecedente à situação adversa, com o momento da situação de adversidade – é imprescindível para a compreensão da existência ou não de um aprofundamento na vulnerabilidade social dos indivíduos pesquisados. Busso (2005, p.19) aponta:

El aspecto temporal es otro tema importante para la medición de la noción de vulnerabilidad social. La medición de los niveles de vulnerabilidad supone, entre otras, una metodología de panel, que permite comparar la medición en un momento “uno” respecto a un momento “dos”.

Diante disso, neste trabalho buscamos identificar e analisar, de forma comparativa, a situação dos agricultores familiares de Capão Bonito em dois momentos: i) quando havia a execução do PAA-CDS no município; e, posteriormente, ii) sem a operacionalização do programa no município. Além de analisar a situação dos agricultores familiares capão-bonitenses de forma individual, este trabalho também abordou as situações de duas

organizações sociais que participavam do programa sob a luz do referencial da vulnerabilidade social.

A vulnerabilidade social, distintamente do conceito de pobreza, que se refere essencialmente à privação de bens e recursos financeiros (ORTIZ-RUIZ; DÍAZ-GRAJALES, 2018), está relacionada com a disposição dos indivíduos de um contingente multidimensional de recursos, tangíveis e intangíveis – os ativos. No referencial sobre vulnerabilidade social, a identificação e análise dos ativos são essenciais para aferir se houve ou não elevação da vulnerabilidade social dos indivíduos pesquisados, tendo em vista que os ativos são mobilizados para a superação das situações adversas (MOSER, 1998). E, como nos trabalhos clássicos sobre a vulnerabilidade social (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001), este trabalho adotou a classificação de cinco tipos de ativos: físicos, humanos, financeiros e capital social.

Correlacionando com o contexto rural, os ativos físicos são, sobretudo, ligados à produção agropecuária: cultivos; sistemas produtivos; implementos e maquinários; e criação animal, e às condições habitacionais: disposição de terra; e acesso ao saneamento básico, luz elétrica e internet. Pizarro (1999) afirma que os ativos relacionados à produção agropecuária têm grande relevância para o enfretamento da pobreza rural. No que diz respeito aos ativos humanos, visa o entendimento do trabalho familiar – ativo com o benefício econômico mais imediato (JONES; CHANT, 2009); a educação e o acesso a cursos ou a especialização – ativo que tem um potencial benéfico a longo prazo (PARIZEAU, 2015); e a alimentação familiar. Já os ativos financeiros estão relacionados à renda familiar e o acesso a créditos bancários (BUSSO, 2005). Por fim, os ativos de capital social permitem a compreensão da relação dos agricultores familiares com as organizações sociais, assim como a relação das organizações sociais com os demais atores que participavam da operação do programa – governo federal e municipal e agentes de ATER – identificando possíveis ações coletivas dos agricultores de Capão Bonito para contornar o aprofundamento da vulnerabilidade social.

Autores apontam que para evitar o processo de aprofundamento da vulnerabilidade social, os indivíduos devem contar com ativos em quantidade e diversidade (BEZERRA et al., 2020; BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001). No entanto, as estratégias de uso dos ativos também são importantes diante do risco de aprofundamento da vulnerabilidade social, como assinala Moser (1998, p.5, tradução nossa): “A capacidade de [...] reduzir a vulnerabilidade depende não apenas dos ativos iniciais, mas também da capacidade

de gerenciá-los – de transformá-los em renda, alimentação ou outras necessidades básicas”<sup>36</sup>. Portanto, para o entendimento se houve ou não o aprofundamento da vulnerabilidade social é necessário compreender as estratégias de uso dos ativos tomadas pelos indivíduos, pois somente a presença quantitativa e diversa de ativos não garante a resiliência dos indivíduos diante da adversidade.

**Tabela 8.** Ativos e seus componentes de análise

<b>Ativos</b>	<b>Componentes</b>
Físicos	Meios de vida (terra, habitação, animais e etc.); e Recursos Produtivos (ferramentas, maquinários, veículos e etc.)
Humanos	Educação; Trabalho; e Alimentação
Financeiros	Fontes de renda; e acesso a Créditos bancários
Capital Social	Participação nas organizações sociais; e Estratégias das organizações sociais para superar as adversidades

Fonte: Elaborado com base em Busso, (2001); Huynh; Stringer, (2018); Moser; Felton, (2007); Moser, (1998).

Por fim, para a compreensão da vulnerabilidade social é preciso levar em consideração a estrutura de oportunidades que cercam os agricultores familiares (KAZTMAN, 2000; PIZARRO, 1999). As ações institucionais (p.ex. políticas públicas e programas sociais) das diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) foram consideradas como oportunidades, assim como acesso a ATER e aos canais de comercialização dos alimentos da agricultura familiar.

Diante do exposto, este capítulo explora as entrevistas com os representantes das organizações sociais, a agente de ATER e os agricultores familiares de Capão Bonito, buscando entender se o processo de desmonte do PAA-CDS suscitou um aprofundamento da vulnerabilidade social. Para tanto, inicialmente, apresentamos brevemente os entrevistados e como se dava a participação no PAA-CDS; em seguida analisamos se houve ou não aumento na vulnerabilidade social dos agricultores familiares utilizando-se das categorias analíticas –

<sup>36</sup> The ability [...] reduce vulnerability depends not only on initial assets, but also the capacity to manage them - to transform them into income, food or other basic necessities (MOSER, 1998, p.5).

ativos da agricultura familiar, ações estratégicas de manejo dos ativos pelos agricultores familiares e a estrutura de oportunidades para a agricultura familiar.

### **5.3. Apresentação dos entrevistados**

#### **5.3.1. Organizações sociais**

Os representantes da APDS e da COMCAB entrevistados apontam que ambas organizações foram criadas entre os anos de 2008 e 2010, com o objetivo de promover a entrada dos agricultores de Capão Bonito aos mercados institucionais – PAA e PNAE. O representante da COMCAB está na função diretiva desde 2018, tendo exercido o mesmo cargo entre os anos de 2012 e 2016; enquanto que o representante da APDS é um colaborador da associação desde 2012<sup>37</sup>. Atualmente, a APDS conta com 138 sócios, e a COMCAB com 107, e comercializa os alimentos dos sócios exclusivamente para o PNAE.

Os entrevistados mencionaram que ambas as organizações, APDS e COMCAB, participaram do PAA desde que foram criadas, entre 2009 e 2010, até 2015 para a COMCAB, e 2016 para a APDS<sup>38</sup>. Nestes anos de participação no PAA, a APDS chegou a contar com 140 associados, enquanto que a COMCAB teve 560 cooperados. Cabe ressaltar que agricultores de outros municípios do estado de São Paulo, mais expressivamente de Buri e Jacupiranga, integraram as organizações de Capão Bonito – agricultores de Buri na APDS e de Jacupiranga na COMCAB.

#### **5.3.2. Profissional de ATER**

A entrevista com a profissional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi realizada com uma agente que trabalhava nesta função na Prefeitura Municipal de Capão Bonito entre os anos de 2013 a 2016. De acordo com a entrevistada, o PAA oportunizou a sua entrada na Prefeitura de Capão Bonito, pois para o acompanhamento da operação do programa juntamente aos agricultores familiares locais, abriu-se uma vaga para um/uma profissional formado em Agronomia. Assim, segundo a entrevistada, ao obter a vaga, sua principal função seria o acompanhamento da operacionalização do PAA-CDS no município de Capão Bonito.

A extensionista promovia vistorias nas propriedades dos agricultores familiares participantes do PAA, seja para verificar se a produção estava de acordo com os contratos

---

<sup>37</sup> A APDS é uma associação fundada com o intuito de ser uma prestadora de serviços aos agricultores – elaborando a parte burocrática para o acesso dos agricultores aos mercados institucionais. Assim, a APDS não é gerida pelos agricultores de Capão Bonito, mas sim por colaboradores que vivem no município.

<sup>38</sup> Anos que foram firmados os contratos para a execução do PAA-CDS juntamente com a Conab. Contudo, com estes contratos, o PAA-CDS foi operacionalizado até os anos de 2017 e 2018 pelas organizações em Capão Bonito.

firmados com a Conab, seja para promover o serviço de assistência técnica, de forma bastante pontual, aos agricultores – auxílio no plantio, colheita entre outras atividades técnicas. Além disso, a entrevistada compartilhou que era responsável por sistematizar, em planilhas da Prefeitura, os alimentos que eram fornecidos ao PAA.

### **5.3.3. Agricultores Familiares**

Os agricultores que participaram da pesquisa residem na zona rural do município de Capão Bonito, com exceção de um entrevistado que vive no rural de um município vizinho, mas participa de uma das organizações sociais de Capão Bonito. Ressalta-se que, ao todo, foram 15 agricultores e agricultoras entrevistados: dez agricultores e cinco agricultoras. A maioria dos entrevistados, nove agricultores, não concluiu o ensino médio. Enquanto que a composição familiar, número de pessoas que moram no mesmo domicílio do entrevistado, variou de uma a oito pessoas – a maioria, seis entrevistados, indicou que vive no meio rural de Capão Bonito com uma família composta por dois integrantes. O tamanho das propriedades dos entrevistados variou de 1,5 a 20 hectares, sendo que a totalidade dos entrevistados mencionou viver na mesma propriedade há mais de dez anos.

Com relação à participação nas organizações sociais, APDS e COMCAB, a maioria dos entrevistados, 10 pessoas, participa na atualidade de uma das organizações, enquanto que o restante dos entrevistados, cinco, não participam mais, porém, na época em que o PAA-CDS era operacionalizado no município faziam parte das organizações sociais.

### **5.4. PAA em Capão Bonito: percepções dos entrevistados**

Com relação à participação da agricultura familiar no PAA-CDS em Capão Bonito, todos os agricultores de Capão Bonito entrevistados entregavam hortaliças *in natura* para o PAA, sendo poucos os agricultores que também comercializaram frutas – geralmente em poucas quantidades e em menor frequência. Nenhum dos entrevistados forneceu algum alimento de origem animal e nem processados. Estudos anteriores realizados em municípios que integram o Território do Sudoeste Paulista (BORSATTO et al., 2020a, 2021; MACEDO et al., 2017), também constataram a falta de alimentos de origem animal e/ou processados nos contratos firmados com o PAA-CDS via Conab pelos agricultores familiares. A ausência destes alimentos pode estar condicionada a maior complexidade burocrática do PAA-CDS que, desde 2013, passou a exigir das organizações de agricultores familiares o seguimento da legislação

sanitária e do Serviço de Inspeção – motivado pelo processo de desmonte por adensamento institucional (CAMARGO et al., 2020; NIEDERLE et al., 2021; PORTO, 2014).

Cabe ressaltar que entre os agricultores entrevistados houve dois casos de agricultores que ainda participavam do PAA-CDS. Um deles participava do PAA-CDS via Conab e do PAA-CDS via Termo de Adesão em um município vizinho, enquanto o outro somente participava do PAA-CDS via Termo de Adesão. Indagados sobre o que achavam do PAA-CDS via Termo de Adesão, os agricultores foram enfáticos em demonstrar preferência pelo PAA-CDS via Conab e operado por organizações sociais de agricultores, tendo em vista que as organizações eram responsáveis por toda a documentação. No PAA-CDS via Termo de Adesão são os próprios agricultores quem devem regularizar a documentação para participar do programa, fato que, segundo os entrevistados, demanda tempo e acesso à internet.

Por outro lado, mais da metade dos agricultores entrevistados relataram não saber os motivos que levaram o fim da operacionalização do programa no município. De acordo com os representantes das organizações sociais locais, a partir de 2015 e 2016 iniciaram os cortes governamentais das verbas do PAA, sendo que a Conab passou a privilegiar projetos pequenos de R\$ 300 mil, além de priorizar um público distinto dos presentes nas organizações de Capão Bonito, como assentados, agricultores agroecológicos e povos tradicionais. Desde então, tanto a APDS como a COMCAB não conseguiram mais lograr convênios do PAA-CDS junto a Conab.

O setor de agricultura da Prefeitura de Capão Bonito também foi afetado pela privação de convênios do PAA. Segundo a extensionista entrevistada, a falta do PAA fez com que a área da agricultura de Capão Bonito passasse a executar os serviços de manutenção de estradas rurais e patrulha rural, deixando de realizar o acompanhamento da produção dos agricultores familiares locais. Dessa forma, a extensionista foi remanejada para à área de meio ambiente em 2016 e, desde então, não atuando mais na área da agricultura do município.

Ressalta-se que os anos de 2015 e 2016 marcaram o início de desmonte por *default* do PAA (SAMBUICHI et al., 2019; VASCONCELOS et al., 2019) – a principal estratégia de desmonte do programa. Por meio de restrições orçamentárias, o desmonte por *default* visa tornar a política ineficiente (BAUER; KNILL, 2012), algo de fato identificado nas entrevistas com representantes das organizações de Capão Bonito, tendo em vista que desde o início do desmonte por *default* as organizações de agricultores do município não conseguiram mais obter novos convênios com a Conab para operar a modalidade PAA-CDS no município.

Os representantes das organizações entrevistadas refletem que o PAA-CDS teria maior relevância nos tempos atuais, devido a elevação dos níveis de pobreza<sup>39</sup> e de insegurança alimentar no município de Capão Bonito, reforçada pela pandemia da COVID-19. Todavia, os entrevistados detêm pouca esperança sobre mudanças na atual conjuntura de desmonte do PAA, mesmo participando todos os anos das chamadas públicas da Conab, creem na improbabilidade de obter recursos para operacionalizar novamente o PAA-CDS. A descrença dos entrevistados está também associada com o panorama atual do PAA-CDS, ou melhor Programa Alimenta Brasil, pois o novo programa não definiu o orçamento (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2021) – portanto, apesar de anunciado, não se sabe se o Programa Alimenta Brasil irá ser ativado.

### **5.5. Ativos Físicos**

Moser e Felton (2007) apontam que os ativos físicos são os bens duráveis que as pessoas detêm e podem adquirir e a habitação familiar – componentes que podem se transformar para gerar renda às famílias (MOSEK; FELTON, 2007; SHINBROT et al., 2019). Neste sentido, Busso (2001) pontua que os ativos físicos estão relacionados aos meios de vida (terra, habitação, animais e etc.) e aos recursos produtivos (ferramentas, maquinários, veículos e etc.). Portanto, em uma situação adversa capaz de aumentar a vulnerabilidade social, os ativos físicos podem ser gerenciados para gerar renda à família, assim como se constituir como direitos à cidadania: à terra e à moradia adequada – fundamentais para promover os sentimentos de segurança e de proteção presente e futura aos indivíduos (ORTIZ-RUIZ; DÍAZ-GRAJALES, 2018).

No contexto do desmonte do PAA, a agricultura familiar de Capão Bonito teve os seus ativos físicos impactados de diferentes formas. No âmbito da produção de alimentos, a maioria dos agricultores, oito entrevistados, relatou que mantêm o plantio das hortaliças que entregavam para o PAA-CDS, comercializando-as em outros mercados (p.ex. PNAE, feiras, centrais de abastecimento). Uma outra parcela de agricultores entrevistados, quatro pessoas, apontou que houve diminuição expressiva da diversidade de alimentos plantados em virtude da falta do PAA: “...a gente tinha uma média aqui no sítio de 50 tipos de culturas, era muita coisa... aí nós ficamos só com o repolho, tomate cereja, pepino, abobrinha e pimentão...” (Entrevistado 8) e, além disso, buscaram plantar outros tipos de hortaliças. Houve também, em dois

---

<sup>39</sup>Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, Capão Bonito em 2021 faz parte dos municípios em situação de maior vulnerabilidade, de acordo com a taxa de pobreza multidimensional do estado de São Paulo (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

entrevistados, a ação de deixar de plantar as culturas que comercializavam outrora no PAA-CDS, devido, principalmente, à falta de um canal de escoamento. Estes agricultores familiares têm buscado plantar outras culturas para destinar à alimentação familiar e desenvolver outras atividades no rural para contornar o cenário de escassez de contratos do PAA-CDS, a principal delas é a criação de animais, visando a obtenção de leite e ovos para o consumo e comercialização. Por fim, teve o caso de um agricultor familiar que não planta mais nenhum tipo de alimento e não executa mais nenhuma atividade agropecuária, mas que ainda reside na área rural de Capão Bonito – todos os entrevistados residem ainda na mesma propriedade, ou seja, mantiveram a terra que é componente essencial para desenvolver estratégias para contornar o aumento da vulnerabilidade social.

Já para as organizações sociais dos agricultores de Capão Bonito, o cenário de falta de convênios com o PAA afetou significativamente o volume de alimentos da agricultura familiar comercializado anualmente pelas organizações. Segundo o representante da APDS, a associação teve uma queda de 60% do volume de alimentos comercializados quando comparado à época do PAA, enquanto que a COMCAB teve uma queda de aproximadamente 90%.

Além da redução marcante do volume de alimentos comercializados, ambos representantes das organizações mencionaram que houve diminuição na variedade de alimentos comercializados. No PAA, as famílias agricultoras tinham a possibilidade de comercializar uma gama maior de gêneros alimentícios, sendo que os padrões de qualidade exigidos pelo programa eram mais flexíveis quando comparados a outros meios de comercialização; enquanto no PNAE, segundo os entrevistados, preza para maior especialização do agricultor em algumas culturas, assim como exige ao produtor maior padrão de qualidade, quando comparado aos alimentos entregues ao PAA-CDS. Autores apontem que os agricultores familiares necessitam deter um certo nível de planejamento para atender as quantidades e a qualidade exigida pelo PNAE, além de que as organizações e as entidades executoras têm de estar articuladas e organizadas para operar este mercado institucional (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013; MARQUES et al., 2014).

Retornando ao ativo físico da produção dos agricultores de Capão Bonito, percebe-se que a maioria dos agricultores, 12 entrevistados, ainda continua a produzir as hortaliças da época do PAA-CDS, enquanto que o restante, dois agricultores, continuam a plantar e a desenvolver outras atividades agropecuárias – somente um entrevistado deixou de desenvolver algum tipo de atividade agropecuária. Apesar da diminuição no volume e na variedade de hortaliças cultivadas, especialmente no âmbito das organizações sociais, os agricultores de

Capão Bonito mantiveram este ativo através de estratégias adaptativas (MCDOWELL; HESS, 2012; MOSER, 1998), como por exemplo: reduzir a variedade de cultivos, especializar em algumas culturas e o plantio para a alimentação familiar. Sobre este último ponto, a alimentação familiar, os entrevistados relataram o plantio de feijão, milho, mandioca e algumas espécies frutíferas para utilizar, exclusivamente, ao consumo familiar. Shinbrot et al. (2019) afirmam que a produção da agricultura familiar voltada à subsistência familiar é uma estratégia vital para adaptação a choques econômicos e ambientais – estratégia amplamente empregada por agricultores de Chiapas no México (SHINBROT et al., 2019) – e, também, essencial para a agricultura familiar capão-bonitense em resposta ao desmonte do PAA e a pandemia da COVID-19. Ademais, os agricultores de Capão Bonito relataram que mantiveram a estratégia de doar o excedente do plantio familiar para entidades socioassistenciais do município (p.ex. asilos e hospitais) – estratégia que não se modificou em função do desmonte do PAA-CDS.

De outra forma, os agricultores entrevistados mencionaram que, na época do PAA-CDS, detinham algum tipo de criação animal, sobretudo galinhas e vacas leiteiras, visando a possibilidade de produzir leite e ovos para, primeiramente, a alimentação e, o restante, à comercialização. Contudo, três entrevistados relataram que na atualidade não têm mais as criações animais e/ou não têm mais a mesma quantidade de animais do que quando o PAA era operacionalizado – fato que pode dificultar estratégias para contornar a vulnerabilidade social destes agricultores (p.ex. o consumo alimentar ou a venda de animais) e os ativos humanos e financeiros (KNUTSSON; OSTWALD, 2006).

Também, segundo a maioria dos entrevistados, a comercialização dos alimentos junto ao PAA possibilitou que promovessem reformas na propriedade rural, o investimento em implementos e maquinários e construir novas instalações (p.ex. estufas e mangueiras). Alguns agricultores relataram que foi somente com o PAA que puderam construir suas atuais casas – no período anterior à participação no programa, as casas eram de barro. Moser e Felton (2007), no estudo com as famílias de Guayaquil no Equador, apontam que uma das primeiras atitudes tomadas pelas famílias ao obterem uma nova renda é melhorar as condições de suas habitações, portanto os autores consideram a habitação o principal componente dos ativos físicos (MOSER; FELTON, 2007) – fato observado juntamente aos agricultores de Capão Bonito.

Os relatos demonstraram quanto uma estrutura de oportunidades oriunda da ação do Estado, como é o caso do PAA-CDS, tem a potencialidade de oportunizar ativos que garantam os direitos básicos de cidadania: a moradia adequada. Reforçando o apontado pelos autores Busso (2001) e Kaztman (2000), o Estado e os demais atores (governos municipais,

estaduais e mercados) devem fornecer os ativos faltantes à sociedade, assim como fortalecer os ativos já existentes. Portanto na época do PAA-CDS, o programa fortaleceu os recursos materiais dos agricultores. No entanto após a participação no programa, todos os entrevistados relataram que não fizeram mais reformas na propriedade e/ou investiram em maquinários, mas se mantêm na mesma propriedade e resguardam, em ampla maioria, os implementos obtidos na época do PAA.

Shinbrot et al. (2019) afirmam que os ativos físicos estão intimamente ligados aos ativos financeiros – os ativos físicos podem se tornar renda às famílias (MOSER; FELTON, 2007) –, no caso de Capão Bonito ficou evidente que os recursos oriundos da operacionalização do PAA-CDS foram importantes para consolidarem os ativos físicos dos agricultores familiares (p.ex. instalações agrícolas). No contexto de falta do PAA-CDS, a maior parte dos agricultores entrevistados buscou estratégias adaptativas para evitar a erosão dos ativos físicos (MCDOWELL; HESS, 2012) (p.ex. especialização em número reduzidos de cultivos, o plantio para a alimentação e a criação animal) – somente uma parcela reduzida dos entrevistados, três pessoas, relataram a diminuição no número de criações animais o que pode interferir em outros ativos e, conseqüentemente, na vulnerabilidade social.

Assim, no geral, os agricultores capão-bonitenses tiveram mudanças nos ativos físicos. Se por um lado a maior parte dos entrevistados buscou estratégias para atenuar o aumento da vulnerabilidade social, por outro lado um outro grupo de agricultores entrevistados não conseguiu desenvolver estratégias e, conseqüentemente, sentem à falta do programa para poder investir na propriedade, nos maquinários e/ou nas condições de habitação. Portanto, os ativos físicos foram suficientes para condicionar a capacidade de resposta de parte dos agricultores perante ao desmonte do PAA-CDS (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; VIGNOLI, 2001), a outra parte sofreu com desajuste dos ativos –, no mesmo sentido, as organizações sociais foram ainda mais afetadas pelo desmonte do PAA.

De acordo com as lideranças das organizações sociais, a falta dos recursos do PAA-CDS suscitou mudanças significativas nas estruturas das organizações. A COMCAB chegou a ter caminhões e uma câmara fria, mas com a finalização dos convênios com PAA-CDS e atrelado à mudança no quadro diretivo da cooperativa, esta teve de vender todas as estruturas, fato que incita um profundo lamento do entrevistado: “A gente já poderia caminhar com as próprias pernas, atendendo o produtor do PAA mesmo caso o programa não estivesse sendo operacionalizado” (Entrevistado 1).

O representante da APDS apontou que na época do PAA a associação também contava com uma estrutura melhor, promovendo apoio ao agricultor associado com implementos e materiais, além de garantir descontos no aluguel de maquinários da Prefeitura municipal e convênios com farmácias de Capão Bonito. No contexto atual, sem o PAA, a APDS não consegue fornecer os serviços anteriores pela falta de recursos financeiros.

O atual momento das organizações sociais de redução da estrutura física quando comparado à época do PAA-CDS, ratifica a interdependência entre os ativos físicos e os ativos financeiros (MOSER; FELTON, 2007; SHINBROT et al., 2019) – para os entrevistados a falta dos recursos financeiros do PAA foi uma das razões da perda de estrutura das organizações. Assim, se as organizações sociais mantivessem seus ativos físicos poderiam promover estratégias que gerassem novas rendas e, conseqüentemente, elevar a qualidade de vida aos agricultores participantes, como por exemplo buscar novos mercados para os alimentos da agricultura familiar local diante da situação de desmonte do PAA-CDS (MCDOWELL; HESS, 2012; SHINBROT et al., 2019).

Apesar da evidente erosão dos ativos físicos das organizações sociais, é necessário analisar os demais ativos – Knutsson e Ostwald (2006) afirmam que os ativos não estão isolados, mas sim interligados – e a estrutura de oportunidades que rodeia as organizações sociais da agricultura familiar de Capão Bonito.

## **5.6. Ativos Humanos**

Nos ativos humanos integram os componentes da educação, trabalho e alimentação. Moser (1998), no marco conceitual da abordagem da vulnerabilidade social, considera, basicamente, as dimensões da saúde – condicionante para o trabalho dos indivíduos – e o nível educacional, que influencia no retorno financeiro do trabalho. Em trabalho seguinte, Moser e Felton (2007) dão ênfase na educação, anos de escolaridade, como componente principal dos ativos humanos, assim como em trabalhos de outros autores (CALERO; BEDI; SPARROW, 2009; JONES; CHANT, 2009; KUCHIMANCHI; VAN PAASSEN; OOSTING, 2021; PARIZEAU, 2015). No entanto, no âmbito da agricultura familiar é preciso considerar a força de trabalho buscando entender uma situação de adversidade e a inserção dos membros familiares no trabalho (rural e/ou urbano) (BUSSO, 2005). Outro componente dos ativos humanos que deve ser compreendido é a alimentação familiar. Apesar da alimentação não constar nos estudos clássicos da vulnerabilidade social (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000;

MOSER, 1998), torna-se válido abordá-la por diferentes motivos: i) por integrar o conceito de saúde (SANTOS; MACHADO, 2019); ii) pelo PAA ter o objetivo de garantir a segurança alimentar e nutricional; e iii) pelo aumento da fome e da insegurança alimentar no Brasil durante a pandemia da COVID-19 (REDE PENSSAN, 2021)<sup>40</sup>.

Neste sentido, analisando o componente trabalho dos ativos humanos, a maioria dos agricultores entrevistados apontou que o trabalho na propriedade é de forma familiar, enquanto que poucos agricultores mencionaram ser de forma individual ou através de mão-de-obra contratada. Além disso, quando comparada a questão do trabalho atual na propriedade com a época em que estavam participando do PAA, a maioria dos agricultores relatou que a forma de trabalho não mudou – exceto para o agricultor que não cultivava mais nenhuma cultura na propriedade que, para entregar ao PAA, contava com ajuda dos filhos. Somente alguns agricultores salientaram que na época do PAA era mais comum contratar diaristas para auxiliá-los nas épocas de plantio e colheita – algo impraticável no cenário atual.

Portanto, não houve modificações na forma de trabalho dos agricultores entrevistados se mantendo predominantemente familiar. Jones e Chant (2009) apontam que, em momentos de adversidade que acarretam o aumento da vulnerabilidade social, as pessoas passam a adotar estratégias de inserção de familiares, sobretudo crianças e adolescentes, no trabalho – no caso de Capão Bonito isso não foi constatado.

Ainda no componente trabalho dos ativos humanos, um terço dos agricultores entrevistados mencionaram que eles ou um membro familiar tinha algum outro trabalho no meio rural – informal ou terceirizado em grandes propriedades de monocultura da região – ou uma atividade no meio urbano. Esse processo de buscar trabalhos para além da propriedade, iniciou-se, na maioria dos casos, após o fim do PAA-CDS em Capão Bonito e com o advento da pandemia. De acordo com os representantes das organizações sociais, o cenário de falta de novos convênios com o PAA-CDS e a pandemia da COVID-19 afetaram fortemente a agricultura familiar do município. Os representantes APDS e COMCAB apontaram que as medidas de isolamento, as restrições comerciais impostas pelo contexto pandêmico e a suspensão do PNAE pelo adiamento das aulas nas escolas da rede pública, fizeram com que

---

<sup>40</sup> De acordo com a Rede Penssan (2021) o Brasil tem 116,8 milhões de cidadãos que convivem com algum grau de insegurança alimentar, sendo que 43,4 milhões de brasileiros passam fome. A pesquisa também aponta que, no rural brasileiro, 65,2% dos domicílios apresentam algum nível de insegurança alimentar, e 12% dos domicílios rurais convivem com a insegurança alimentar grave.

houvesse até mesmo agricultores que deixaram o meio rural rumo à cidade. No entanto, cabe ressaltar que os agricultores familiares entrevistados permanecem no meio rural.

Aprofundando a questão sobre a terceirização dos agricultores familiares e a busca por novas fontes de renda para além do rural, estas ações podem ser interpretadas como estratégias de enftamento ao processo de desmonte do PAA, visando a permanência no meio rural e a mobilização e preservação de ativos. De acordo com Wanderley (1996) o trabalho externo e a pluriatividade dos agricultores familiares não devem ser interpretados como elementos de desagregação dos agricultores, mas sim como estratégias que objetivam viabilizar a reprodução, presente e futura, dos agricultores camponeses no rural. Diante disso, Huynh e Stringer (2018) afirmam que as famílias agricultoras que detêm mais atividades que gerem renda podem, com mais facilidade, superar as situações adversas pois estão fortalecendo os ativos e diminuindo a vulnerabilidade social – no caso dos agricultores entrevistados, todos permanecem no rural e quase a totalidade manteve a produção de alimentos.

Ademais, a falta de contratos com o PAA não alterou a composição das famílias agricultoras, não havendo, sobretudo, a saída de membros familiares do rural em direção aos centros urbanos. Houve casos de filhos dos agricultores entrevistados que saíram da propriedade dos pais para constituírem uma nova família no rural – vivendo, muitas vezes, em propriedades vizinhas aos pais.

No âmbito da alimentação, a maioria dos agricultores entrevistados apontou que a falta de contratos com o PAA-CDS não provocou alterações na alimentação familiar, ou seja, o desmonte do PAA-CDS não interferiu na quantidade e na qualidade da alimentação destas famílias agricultoras. Por outro lado, três agricultores, que tinham o PAA como principal meio de comercialização, na atualidade não se alimentam da mesma forma que na época em que participavam do programa. Estes agricultores refletem que não detêm mais uma horta diversificada como outrora pois “demanda de muito trabalho” e “muitas vezes ocorrem perdas”. Sambuichi et al. (2020c) afirmam que sem o mercado institucional do PAA, os agricultores familiares têm o risco de perder alimentos na propriedade enquanto que nos municípios as pessoas enfrentam à fome. Com o desmonte do PAA-CDS, os agricultores também mencionaram que não conseguem mais comprar alimentos distintos daqueles produzidos na propriedade: “Era diferente, a alimentação era mais boa pois a gente vendia o que plantava e podia comprar algumas coisas mais diferentes para comer” (Entrevistado 15). Destes três agricultores que mencionaram uma diferença na alimentação familiar, dois são mulheres e são as referências do domicílio. Ademais, outros três agricultores (dois agricultores e uma

agricultora) mencionaram que a pandemia da COVID-19 afetou negativamente a alimentação familiar, principalmente pela paralisação dos canais de comercialização e o aumento de preços dos alimentos<sup>41</sup>.

Percebe-se que mesmo com a utilização da estratégia de produção para o consumo familiar, constatada nos ativos físicos, com o cenário da falta do PAA-CDS e de pandemia da COVID-19, a alimentação de seis agricultores regrediu. Uma das possíveis razões para a modificação na alimentação é a diminuição da diversidade de alimentos produzidos, já que o PAA-CDS estimulava a diversificação produtiva e o policultivo dos agricultores familiares (AGAPTO et al., 2012; ALMEIDA et al., 2020; BATISTA et al., 2016; BECKER; ANJOS, 2010; FERREIRA et al., 2014; HESPANHOL, 2013; MACEDO et al., 2017; MARQUES; LE MOAL; ANDRADE, 2014) – fato que também foi constatado nos ativos físicos.

Por outro lado, cabe ao Estado ser um dos promotores de estratégias para o enfrentamento da insegurança alimentar e da fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Se no início do século XXI, o Estado brasileiro, por intermédio de governos de centro-esquerda, tinha como intuito acabar com a fome e a insegurança alimentar, tendo obtido êxito – saindo do mapa da fome e se consolidando como um exemplo a outras nações (SIPIONI et al., 2020) –, na atualidade, o cenário é de avanço da insegurança alimentar e da fome, sobretudo no meio rural (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020; REDE PENSSAN, 2021). Autores e movimentos sociais pontuam que políticas públicas como o PAA-CDS, no atual cenário, teriam uma importância vital para mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19, assim como a revitalização do Consea (ABA, 2020b, 2020a; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2020c), mas o que observamos no atual governo, e também no antecessor, é o desmonte das instituições relacionadas à temática da segurança alimentar e nutricional (ver cap. 4).

Neste sentido, seis agricultores de Capão Bonito percebem que a alimentação familiar já não é mesma, ou seja, este componente dos ativos humanos foi afetado indicando um aumento na vulnerabilidade social destas famílias por meio da erosão deste ativo (KAZTMAN, 2000). Ressalta-se que das cinco agricultoras entrevistadas, três mencionaram que a alimentação familiar mudou – seja pelo desmonte do PAA-CDS ou pela pandemia da COVID-19. As agricultoras entrevistadas são as referências do domicílio familiar sendo que,

---

<sup>41</sup> Os preços dos alimentos no Brasil tiveram uma alta acumulada de 12,54% em doze meses, de outubro de 2020 à outubro de 2021, e uma alta de 21,39% desde o início da pandemia (PODER 360, 2021).

de acordo com estudos recentes, a insegurança alimentar está mais presente em domicílios em que as mulheres são as referências (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020; REDE PENSSAN, 2021). Dentre os ativos já abordados e os que irão ser analisados na sequência, o componente alimentação dos ativos humanos foi o único ativo que apresentou diferença na percepção de agricultores e agricultoras entrevistados.

O acesso aos cursos e demais capacitações pelos agricultores familiares de Capão Bonito foi outro componente dos ativos humanos afetado pelo desmonte do PAA-CDS. No contexto atual, nenhum agricultor entrevistado relatou ter acesso a algum tipo de curso. Segundo os agricultores capão-bonitenses as formações e os cursos eram disponibilizados por duas vias principais: i) pela Casa da Agricultura municipal; e ii) pelas organizações de agricultores que utilizavam as taxas administrativas cobradas dos sócios para promoverem capacitações aos agricultores.

Assim como o PAA-CDS, as Casas de Agricultura coordenadas pela CDRS – antiga CATI – no estado de São Paulo têm enfrentado um constante processo de desmonte por restrições orçamentárias, *default*, movido pelo governo estadual<sup>42</sup> (DIESEL et al., 2021; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). O desmonte das Casas de Agricultura no estado de São Paulo tem incapacitado o acesso da agricultura familiar paulista aos cursos e capacitações e aos serviços de ATER – cenário relatado pelos agricultores de Capão Bonito.

Já os representantes das organizações de agricultores mencionaram que, com os convênios do PAA-CDS firmados junto à Conab, sobrava um montante da porcentagem administrativa<sup>43</sup> cobrada dos agricultores, que era reinvestida em formações e cursos aos agricultores. Contudo, sem os projetos do PAA, os orçamentos de ambas as organizações sociais de Capão Bonito foram comprometidos e, assim, não puderam mais disponibilizar formações aos agricultores. Os relatos dos representantes das organizações de Capão Bonito evidenciaram a desmobilização deste ativo humano, representado na inversão em formação aos agricultores: “Os projetos foram se encerrando... automaticamente tem uma margem menor, então hoje a nossa margem é somente para deixar a estrutura (organização) aberta”

---

<sup>42</sup> Em 2020, o Ministério Público do estado de São Paulo anunciou que iria fechar todas as 574 Casas da Agricultura do estado, além de outros prédios voltados ao desenvolvimento rural. A medida, no entanto, nunca foi executada, mas houve casos, em alguns municípios, em que os prédios das Casas de Agricultura foram cedidos a outros departamentos (APAER, 2020).

<sup>43</sup> De acordo com o representante da APDS, a taxa administrativa cobrada pela associação aos agricultores associados na época do PAA era de 15% e, atualmente, no PNAE, a taxa é de 18,5%. Já na COMCAB, a taxa administrativa da cooperativa, na época do PAA, era de 15% e, na atualidade, é cobrado 20% aos agricultores cooperados.

(Entrevistado 2). Os entrevistados mencionaram que se tivessem recursos financeiros para a realização de formação aos agricultores, o curso escolhido seria na área de gerenciamento da propriedade, devido a carência observada juntamente aos produtores participantes das organizações.

Parizeau (2015) aponta que como a educação é um ativo humano que proporciona benefícios a longo prazo, ela é deixada de lado para fortalecer os ativos que garantam benefícios mais imediatos. Antwi-Agyei et al. (2012) afirmam que o acesso à educação pode expandir a capacidade adaptativa das famílias agricultoras, pois com a formação, membros familiares, em situações adversas, podem ter mais opções de empregos e com melhores remunerações nos centros urbanos. Além disso, os autores ressaltam que as formações podem aumentar a capacidade dos agricultores em acessar informações e tecnologias sobre sistemas produtivos para além do convencional (ANTWI-AGYEI et al., 2012).

Além da questão do acesso aos cursos e formações, a maioria dos agricultores de Capão Bonito entrevistados, como anteriormente constatado, não concluiu o ensino médio, afetando este ativo humano da educação em sentido de buscar estratégias adaptativas frente as adversidades (ANTWI-AGYEI et al., 2012; MCDOWELL; HESS, 2012). Mas, a questão da educação e das formações no campo incita a reflexão de como o Estado e o governo estadual de São Paulo têm, através da restrição da estrutura de oportunidades, provocado uma erosão deste ativo humano. O caso de Capão Bonito demonstra que a agenda de desmonte das políticas públicas voltadas à agricultura familiar – o PAA, as Casas de Agricultura do estado e as demais políticas para esta categoria social (SABOURIN et al., 2020) – tem contribuído deliberadamente para o aprofundamento da vulnerabilidade social dos agricultores familiares com base neste ativo humano da educação.

Assim, acerca dos ativos humanos, somente a forma de trabalho na propriedade dos agricultores familiares de Capão Bonito não foi alterada com o desmonte do PAA, mantendo-se majoritariamente familiar. Na atualidade, os membros familiares têm buscado trabalhos externos e a terceirização para contornar o aumento da vulnerabilidade social e, como bem apontado por Wanderley (1996), a pluriatividade da agricultura familiar camponesa corresponde a estratégias adaptativas para garantir a reprodução social no campo, ou seja, visa consolidar os ativos para fazer frente às situações adversas. No entanto, a alimentação de uma parcela dos agricultores entrevistados, sobretudo das famílias que tem agricultoras como referência, foi comprometida pela falta do PAA e pela pandemia da COVID-19 indicando a desmobilização deste componente dos ativos humanos, ampliado pela inanição do Estado

brasileiro sobre a temática da segurança alimentar no país – objeto de desmonte das políticas públicas e instituições. O acesso a formações e cursos também foi afetado negativamente pela falta do PAA-CDS em Capão Bonito. Juntamente com a baixa escolaridade dos entrevistados, a falta de acesso a formações pode impossibilitar estratégias adaptativas das famílias agricultoras a longo prazo perante a situações adversas, ou seja, fragilizando ainda mais as famílias entrevistadas e aumentando a vulnerabilidade social das mesmas.

Através da análise dos ativos humanos percebe-se, preliminarmente, que uma parcela dos entrevistados tem um nível de vulnerabilidade social maior do que outros. O perfil desta parcela de agricultores, tem as agricultoras como referência domiciliar e o agricultor que deixou de produzir qualquer tipo de alimento. Todavia, a análise da vulnerabilidade social requer considerar todos os ativos, atuando de forma interligada (KNUTSSON; OSTWALD, 2006), para aferir se houve ou não o aprofundamento da vulnerabilidade social dos entrevistados. Portanto prosseguiremos a análise dos demais ativos, mas atendendo-se a uma possível repetição de um perfil de agricultores mais fragilizados diante da adversidade do desmonte do PAA.

### **5.7. Ativos Financeiros**

Os ativos financeiros correspondem aos recursos monetários disponíveis aos indivíduos (BUSSO, 2001; MOSER; FELTON, 2007). Moser e Felton (2007) atentam que em países de elevados índices de desenvolvimento socioeconômico, os ativos financeiros se traduzem como ativos bancários, ações, bonificações, créditos e entre outros. No entanto, nos demais países, a medida monetária não é tão relevante, pois os ativos financeiros são, geralmente, intangíveis e de difícil quantificação em termos monetários (MOSER; FELTON, 2007).

Diante disso, no âmbito da agricultura familiar, este trabalho entende como ativo financeiro a caracterização da fonte de renda dos agricultores, visando compreender se houve mudanças na principal fonte de renda familiar em decorrência do desmonte do PAA e da pandemia da COVID-19. E, também, o acesso a créditos bancários, sobretudo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Com isso, pautou-se compreender especialmente as estratégias adotados pelos agricultores de Capão Bonito para contornar a falta da renda do programa.

Nas entrevistas com os agricultores de Capão Bonito ficou evidente que, para a maioria dos entrevistados – onze pessoas –, a renda principal manteve-se do trabalho familiar na propriedade, ou seja, mesmo com o desmonte do PAA e a ascensão da pandemia da COVID-19, a renda da maioria dos agricultores de Capão Bonito continuou oriunda do campo. Apesar disso, percebe-se que a renda da maior parte dos entrevistados foi complementada por outras atividades, a aposentadoria e trabalhos externos no meio rural ou urbano. Huynh e Stringer (2018) afirmam que as famílias se tornam mais resilientes (oposto à vulnerabilidade social) quando há a diversificação nas formas de obtenção de renda.

Por outro lado, os entrevistados apontaram que a renda atual é um pouco menor de quando comparada à época de participação no PAA-CDS. Cabe salientar que para a maioria dos entrevistados o dinheiro obtido junto ao PAA era um complemento que se somava às outras rendas obtidas na comercialização com outros canais. E, mais importante que a própria quantia monetária, era a segurança que o dinheiro da venda para o PAA fornecia aos agricultores, pois muitos relataram que a renda do programa auxiliava no planejamento familiar anual seja para aquisição de itens básicos do dia-a-dia, como anteriormente mencionado (ver ativos físicos), quanto para propiciar investimentos em implementos e estruturas para o sistema produtivo.

Neste sentido, novamente percebe-se que o PAA-CDS era entendido como uma oportunidade de acesso aos ativos para as famílias agricultoras (BEZERRA et al., 2020; KAZTMAN, 2000). Porém, ressalta-se que, com o desmonte do programa, a maior parte dos agricultores entrevistados buscou outras atividades para não aprofundar a vulnerabilidade social de suas famílias e mesmo havendo uma pequena diminuição na renda houve a preservação dos ativos, sobretudo dos ativos físicos que estão relacionados diretamente aos ativos financeiros (MCDOWELL; HESS, 2012; SHINBROT et al., 2019).

Sobre o acesso a créditos e/ou políticas de créditos subsidiados, a maioria dos agricultores familiares relatou que já teve acesso a créditos bancários – seja através do PRONAF ou por meio de instituições bancárias locais. Todavia, alguns agricultores foram enfáticos em afirmarem que não têm interesse em acessar o PRONAF, rememorando que familiares, amigos ou até eles próprios já tiveram acesso a créditos bancários, mas acabaram se endividando. Spanevello, Matte e Boscardin (2016) apontam que o medo do endividamento é um dos principais fatores que afugentam a agricultura familiar do acesso ao PRONAF. Além disso, poucos entrevistados relataram terem acessado instituições bancárias e o PRONAF após o fim da participação no PAA – fato que pode significar que tanto o desmonte do PAA quanto

a própria conjuntura de desmonte das políticas públicas para agricultura familiar brasileira podem ter limitado o acesso a este ativo financeiro (SABOURIN et al., 2020).

É necessário deixar claro que o acesso a créditos bancários, para a maioria dos agricultores entrevistados, não se comportou como um ativo financeiro imprescindível para a manutenção do bem-estar familiar – diferentemente de Pizarro (1999) que aponta as políticas de créditos como essenciais para contornar o aumento da vulnerabilidade social da agricultura familiar –, pois, como mencionado (SPANVELLO; MATTE; BOSCARDIN, 2016), os créditos bancários geram em muitos agricultores preocupações sobre um possível endividamento e, conseqüentemente, o aumento da vulnerabilidade social familiar – razão pela qual uma parcela dos entrevistados enfatizou não ter interesse em mobilizar este ativo financeiro.

Com relação a pandemia da COVID-19, os ativos financeiros dos entrevistados foram afetados pelo contexto pandêmico, principalmente pelos agricultores que comercializavam a produção em certos canais de comercialização. Os agricultores familiares que participavam do PNAE ficaram meses sem poder entregar a produção, devido a paralisação das escolas públicas municipais, assim como os agricultores que vendiam a produção familiar nas feiras de Capão Bonito que, pelas medidas restritivas sanitárias, também ficaram meses sem a renda da venda nas feiras locais. Todavia, como anteriormente mencionado, os agricultores buscaram estratégias adaptativas para superar tanto o desmonte do PAA quanto à pandemia da COVID-19, estratégias como: passar a comercializar em grandes centros de distribuição (p.ex. CEASA) e supermercados – estes mercados, de acordo com os entrevistados, mantiveram a mesma demanda do período anterior a pandemia; diminuir a diversidade de culturas produzidas; e destinar a produção à alimentação familiar, foram essenciais para a preservação da maioria dos ativos financeiros, físicos e humanos – sem a perda dos ativos não se pode afirmar que houve o aumento da vulnerabilidade social das famílias entrevistadas (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001).

Ressalta-se que para uma parcela minoritária de entrevistados, três pessoas, os ativos financeiros foram bastante afetados pelo desmonte do PAA-CDS. Diferentemente da maioria dos agricultores entrevistados, estes agricultores não buscaram outras atividades, no âmbito rural e urbano, que possam se tornar opções de renda e deixaram de usar o trabalho na propriedade como a estratégia principal para obtenção de renda para a família – preterida pela aposentadoria. McDowell e Hess (2012) salientam que pode haver distinção entre indivíduos dentro de uma comunidade em decorrência dos ativos e as estratégias de uso dos mesmos:

“algumas pessoas se adaptam às mudanças ao longo do tempo para diminuir a vulnerabilidade social, enquanto que outras experienciam o estresse da situação adversa, comprometendo sua capacidade adaptativa e aprofundando a vulnerabilidade social” (MCDOWELL; HESS, 2012, p. 343<sup>44</sup>, tradução nossa). O perfil dos agricultores mais afetados pelo desmonte do PAA-CDS são: agricultores em idade mais avançada (acima dos 55 anos); tinham o PAA-CDS como o principal canal de comercialização (para um deles o único); e na atualidade não participam mais de nenhuma organização social – sem o programa cessaram a participação em organizações sociais.

Os representantes das organizações sociais de Capão Bonito também compartilham a perspectiva de que para uma parcela dos agricultores familiares municipais, a falta do PAA-CDS afetou profundamente a renda familiar, mas que a maioria buscou outros canais de comercialização para suprir a renda do programa – preservando o ativo financeiro (CUNHA et al., 2004). Ademais, percebe-se no discurso dos representantes das organizações que a emergência da pandemia da COVID-19 foi a situação adversa que mais fragilizou as organizações. Sendo que o PAA-CDS teve vital importância para a sobrevivência das organizações sociais durante o contexto pandêmico.

A pandemia da COVID-19 fez com que a APDS e a COMCAB ficassem mais de três meses sem poder comercializar os alimentos oriundos dos agricultores do município, pois atualmente, as organizações comercializam, basicamente, para o PNAE que foi parado juntamente com aulas nas escolas públicas. De acordo com uma das lideranças entrevistadas foi somente com a verba acumulada no decorrer de dez anos de operacionalização do PAA, que manteve a organização funcionando neste período de pandemia. Neste sentido, destaca-se a relevância do ativo financeiro, propiciado pela participação das organizações sociais no PAA-CDS, para sobrevivência das organizações diante dos efeitos pandêmicos. Cunha et al. (2004) apontam que a capacidade de respostas às adversidades depende dos ativos a serem mobilizados, no caso de Capão Bonito percebe-se que a mobilização do ativo financeiro da época do PAA foi essencial para preservação das organizações frente à adversidade da pandemia do COVID-19. Portanto, apesar de não participarem do PAA-CDS há anos, as organizações sociais de Capão Bonito ainda utilizam do ativo financeiro do programa para se manterem funcionando.

---

<sup>44</sup> While some communities do adapt to change over time to reduce their own vulnerability [...], others experience stress that exceeds their adaptive capacity and deepens vulnerability (MCDOWELL; HESS, 2012, p.343).

No entanto, é necessário apontar que houve erosão do ativo financeiro das organizações sociais quando comparado à época que o PAA era operado em Capão Bonito. Com os recursos obtidos pela operacionalização do programa no município, as organizações sociais podiam ofertar uma diversidade maior de serviços aos agricultores locais (p.ex. disponibilização de um extensionista na COMCAB e parcerias com a Prefeitura para aluguel de maquinários e implementos na APDS). Sem o ativo financeiro do PAA, as organizações sociais estão fragilizadas, pois, como compartilhado pelas lideranças das organizações de agricultores familiares, os recursos atuais (oriundos exclusivamente do PNAE) são somente para manter as organizações abertas. Portanto, levando em consideração o aspecto temporal da abordagem da vulnerabilidade social (BUSSO, 2005), houve a desmobilização dos ativos financeiros das organizações sociais com o fim do PAA-CDS e pela pandemia da COVID-19, indicando que as organizações de Capão Bonito tiveram um aumento na vulnerabilidade social.

### **5.8. Ativos Capital Social**

Os ativos de capital social compreendem as redes de reciprocidade, associações, cooperativas e demais arranjos institucionais, formais e/ou informais, que fornecem cooperação, confiança, conexão e acesso à informação entre os indivíduos – permitindo que as pessoas possam atingir seus objetivos individuais e comunitários (CUNHA et al., 2004; KUCHIMANCHI; VAN PAASSEN; OOSTING, 2021; MOSER; FELTON, 2007). Moser e Felton (2007) afirmam que os ativos do capital social são os ativos intangíveis mais comumente citados, e que ao gerar capital social, através da participação dos indivíduos em estruturas sociais e redes, os benefícios deste ativo atingem diferentes dimensões: desde o lar, a família, o mercado e até o próprio sistema político (BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000; MOSER, 1998; VIGNOLI, 2001). No mesmo sentido, Saegert; Thompson e Warren (2001) apontam que os ativos de capital social podem promover saúde, educação, participação política, segurança e benefícios econômicos aos indivíduos mais vulneráveis. Todavia, conforme Aristegui et al. (2017), os ativos do capital social são afetados negativamente quando há escassez de recursos econômicos – os indivíduos passam adotar estratégias individuais para superar as adversidades.

No caso específico do PAA-CDS operado pela Conab, os ativos de capital social são essenciais para operação do programa, tendo em vista que esta modalidade requer o envolvimento dos agricultores familiares em organizações sociais para participar do programa. Diante disso, no âmbito dos ativos de capital foi analisada a percepção dos agricultores e das lideranças da APDS e COMCAB sobre a participação nas organizações sociais em dois

momentos: i) com o PAA ativo e ii) sem o PAA e no contexto da pandemia da COVID-19. Além disso, entender quais são as estratégias das organizações sociais para superar as situações adversas.

Segundo os entrevistados, a falta de contratos do PAA desestimulou uma parcela de agricultores familiares de Capão Bonito, que não conseguiram mais renovar a DAP e, assim, desistiram de participar das organizações e dos outros mercados, como o PNAE, “os produtores não viam muito mais incentivo na parte da agricultura familiar” (Entrevistado 2). De acordo com o representante da APDS, a falta do PAA fez com que dos 138 associados da organização somente 79 continuam com a DAP regularizada – documentação necessária para, por exemplo, participar do PNAE. A COMCAB passou de 560 para 107 membros no contexto atual sem o PAA. Assim como a falta de novos convênios com o PAA-CDS nos últimos anos, a pandemia da COVID-19 também afetou o cenário da agricultura familiar de Capão Bonito. Os representantes APDS e COMCAB apontaram que, além das medidas de isolamento e as restrições comerciais impostas pelo contexto pandêmico, a suspensão do PNAE pelo adiamento das aulas nas escolas da rede pública reduziu, ainda mais, o número de membros das organizações.

Além da diminuição no número de agricultores participantes nas organizações, os entrevistados alegaram que os agricultores participavam mais efusivamente das assembleias e reuniões promovidas pelas organizações quando o PAA estava ativo. O distanciamento das organizações com os agricultores e Capão Bonito se alargou ainda mais com a emergência da pandemia. Os entrevistados apontaram que o acesso aos agricultores tem sido feito por meios virtuais (p.ex. chamadas telefônicas e aplicativos de redes sociais), porém somente uma fatia dos agricultores dominam essas ferramentas. A partir disso, questiona-se se as organizações sociais mobilizaram os ativos de capital social adequadamente para superar o desmonte do PAA. Como apontado por Gordillo e Santana (2019) a baixa percepção das organizações sociais frente à situações adversas proporciona respostas limitadas para contornar a vulnerabilidade social. Assim, no caso de Capão Bonito percebe-se que, apesar das organizações obterem uma gama diversa de ativos quando o PAA era operado, o desmonte do programa tornou as organizações mais frágeis – o que foi sentido pelos agricultores: deixando de fazer parte das organizações e diminuindo a participação social. Pode-se supor, em um primeiro momento, que as organizações tinham uma relação de dependência com o programa para ter os ativos – relação retratada em outros estudos (BORSATTO et al., 2020a; MODENESE; SANT’ANA, 2019; SCHMITZ; MOTA; SOUSA, 2017).

Por outro lado, a grande parte dos agricultores entrevistados afirma que participa das organizações sociais da mesma forma que na época em que havia o PAA-CDS. Os agricultores relatam que frequentam as reuniões e assembleias e destacam como as organizações, APDS e COMCAB, são importantes para o acesso a informações e para a comercialização da produção familiar através do PNAE. Estes agricultores, mesmo na pandemia da COVID-19 e com o conseqüente isolamento social, mantiveram articulados com as organizações por meio de contatos virtuais, planejando a produção para o retorno do PNAE – mantendo a interação com o intuito de superar os percalços burocráticos e produtivos do programa. Nota-se nestes agricultores um sentido de confiança nas organizações. E, resgatando os demais ativos (físicos, humanos e financeiros), os agricultores entrevistados que fazem parte das organizações, na atualidade, detêm uma maior quantidade e diversidade de ativos dos que não integram as organizações – indicando a importância do ativo de capital social para mobilização dos demais ativos (KUCHIMANCHI; VAN PAASSEN; OOSTING, 2021; MOSER; FELTON, 2007; SAEGERT; THOMPSON; WARREN, 2001). Ressalta-se que alguns agricultores participam de outras organizações, além da APDS e COMCAB, mais precisamente em associações de bairros que têm como finalidade central reivindicar junto ao governo municipal o aluguel de maquinários e implementos a um preço mais acessível – mais uma estratégia dos agricultores para mobilizar, a partir dos ativos de capital social, ativos físicos.

Kuchimanchi, Van Paassen e Oosting (2021) relatam, em estudo sobre agricultoras e agricultores familiares de Telangana na Índia, que, com um elevado capital social, as agricultoras organizadas em grupos sociais obtiveram melhores condições financeiras e acesso a tecnologias e créditos bancários – ativos mobilizados também pela participação dos grupos sociais em um programa governamental indiano – tornando mais resilientes às adversidades das mudanças climáticas. Similarmente, a APDS e a COMCAB têm como principal diferencial a possibilidade dos agricultores participarem do PNAE e, com este programa, obter os ativos que o PAA-CDS disponibilizava e outros ativos que são particulares do PNAE (p.ex. melhoria na qualidade da produção familiar).

De acordo com o trabalho de Shinbrot et al. (2019) os agricultores familiares que participaram de mais grupos sociais foram os mais propensos a diversificar as estratégias diante de uma situação adversa. E, neste sentido, a integração dos agricultores de Capão Bonito em organizações de bairros rurais, para além da APDS e COMCAB, contribuem também para

melhorar ainda mais a capacidade de adaptação das famílias agricultoras – buscando o acesso dos demais ativos e assim reduzindo a vulnerabilidade social.

Entretanto, nas entrevistas também ficou perceptível que uma parcela dos agricultores não tem a mesma vontade em participar dos espaços das organizações sociais (reuniões e assembleias) do que quando o PAA-CDS estava ativo no município. De tal forma que alguns entrevistados não participam das organizações sociais há alguns anos e pouco se interessam em voltar a participar. Esta parcela de agricultores capão-bonitenses está desmotivada pela falta do PAA e de outros serviços que as organizações ofertavam – a disposição de um agrônomo e à oferta de insumos a preços acessíveis –, e pela competição entre os agricultores municipais para participar do PNAE. Segundo os entrevistados, o PNAE requer um número menor de agricultores para atender as escolas municipais quando comparado ao PAA-CDS. Ortiz-Ruiz e Díaz-Grajales (2018) observam o mesmo comportamento de desinteresse em participar de espaços comunitários em populações pobres na Colômbia ocasionado pelo aumento dos índices de pobreza no país. Segundo os autores, as situações que acarretam o aumento da vulnerabilidade podem incitar sentimentos de insegurança e de desconfiança que impossibilitam o estabelecimento de laços interpessoais e, assim, o acesso a ativos de capital social (ORTIZ-RUIZ; DÍAZ-GRAJALES, 2018).

Parizeau (2015) pontua que o risco de deterioração dos ativos, sobretudo os financeiros, por uma situação de aumento da vulnerabilidade social pode levar à perda dos ativos ligados ao capital social. Neste sentido, pode-se presumir que alguns agricultores tomaram a estratégia de atuar individualmente ou isoladamente para preservação de outros ativos – especialmente ativos financeiros e humanos – e assegurar um nível de bem-estar familiar. Knutsson e Ostwald (2006) ponderam que as populações rurais, em resposta às situações de aprofundamento da vulnerabilidade social, podem tomar estratégias que favorecem determinados tipos de ativos em detrimento a outros. Portanto, percebe-se que uma parcela dos agricultores de Capão Bonito tomou a estratégia de mobilizar e fortalecer principalmente os ativos físicos e humanos, deixando os ativos de capital social em segundo plano. Essa estratégia de determinados agricultores pode estar associada com a fragilidade das organizações, APDS e COMCAB, perante o desmonte do PAA-CDS e a pandemia da COVID-19 que, segundo as lideranças entrevistadas, tiveram os ativos profundamente afetados. Ressalta-se que o perfil de agricultores, três entrevistados, constatado nos ativos humanos e financeiros – idade avançada e que tinham o PAA como principal canal de comercialização – também integram o grupo dos

agricultores que não participam mais das organizações sociais, não acessando mais os ativos de capital social desde o fim do PAA.

Retomando as organizações sociais, no âmbito das estratégias empenhadas para fortalecer os ativos do capital social, na atualidade a APDS e a COMCAB têm tomado ações para superar o contexto pandêmico e a escassez de recursos do PAA-CDS via Conab. Durante a entrevista, o representante da APDS mencionou que a organização estava passando por um processo de transição, mudando de associação para cooperativa<sup>45</sup>, objetivando ampliar o acesso ao mercado privado de produtos orgânicos para os agricultores cooperados – muitos agricultores participantes da APDS são produtores orgânicos certificados ou estão na fase de transição para a produção orgânica. O anseio da APDS em entrar no mercado privado de produtos orgânicos não é recente, segundo o entrevistado entre os anos de 2016 e 2017, a APDS estava se preparando para entrar neste mercado, mas a falta de contratos do PAA acabou retardando o processo – a APDS optou por priorizar a participação no PNAE.

Na mesma perspectiva, a COMCAB tem trabalhado para adentrar em outros mercados para além dos institucionais, como por exemplo: redes de supermercados, empresas alimentícias e empresas de produção de ração animal. No caso da COMCAB, os alimentos produzidos pelos agricultores cooperados são convencionais. O gestor entrevistado relatou que a COMCAB estava fazendo uma parceria com uma cooperativa de agricultores familiares especializada em negócios pois, segundo o entrevistado, a COMCAB precisaria de auxílio para chegar aos mercados, assim como negociar os preços, e com esta parceria a COMCAB ficaria responsável pela produção – oriunda dos agricultores cooperados – enquanto que a cooperativa de negócios promoveria o acesso aos mercados para a COMCAB. Ademais, a COMCAB tem buscado local, por meio da Prefeitura municipal, um galpão para melhor organizar a produção dos cooperados visando a entrega nos mercados privados – de acordo com o entrevistado, a Prefeitura de Capão Bonito já se comprometeu em local um espaço para a cooperativa.

Percebe-se que as estratégias tomadas pelas organizações de Capão de Bonito têm priorizado os agricultores que ainda são membros das organizações, a transição de sistemas produtivos e a busca por outros canais de comercialização, e, assim, disponibilizar ativos para reduzir a vulnerabilidade social destes agricultores familiares. Shinbrot et al. (2019) apontam que a diversificação dos sistemas produtivos torna os agricultores mais resilientes às

---

<sup>45</sup> Em meados de setembro de 2021, a APDS tornou-se a Cooperativa Agrícola para o Desenvolvimento Sustentável (COADS).

adversidades, enquanto que Knutsson e Ostwald (2006) destacam que as atividades de grupos sociais têm o potencial de gerar benefícios aos ativos financeiros. Assim, a APDS e a COMCAB, apesar de estarem mais vulneráveis na atualidade, têm buscado ações para contornar a vulnerabilidade das organizações e dos agricultores cooperados.

Uma importante ação mobilizada pelas organizações estudadas foi a criação de um programa inspirado no PAA-CDS em Capão Bonito. Ambos os representantes, da APDS e COMCAB, expressaram que um programa como o PAA seria imprescindível para o município de Capão Bonito, seja pela necessidade de gerar um mercado aos agricultores familiares municipais, como para atender o número alto de pessoas em insegurança alimentar atrelado ao contexto pandêmico. Diante dessa premissa, as organizações pautaram ao poder público municipal à ideia de construir um programa nos moldes do PAA-CDS, porém com o orçamento municipal, apresentando ao prefeito os dados da operação do PAA-CDS realizado pelas organizações durante mais de cinco anos, e explicando como o programa tem o potencial de impactar positivamente na dinâmica comercial local. Essa ação das organizações sociais de utilizar os ativos de capital social para manejar a estrutura de oportunidades, no caso o governo municipal, e compensar o desmonte do PAA-CDS via Conab, enquadra-se na teoria de Busso (2001) sobre a capacidade de resposta de indivíduos frente às situações de risco ao aumento da vulnerabilidade social. O autor salienta que a organização e a criatividade dos indivíduos são fatores chaves para superar o aumento da vulnerabilidade social. E, neste sentido, a APDS e a COMCAB demonstraram estar bem articuladas e deter vínculos com outras instituições municipais.

A gestão municipal de Capão Bonito se interessou pela ideia e, assim, durante a época das entrevistas desta dissertação, várias reuniões entre as organizações e a Prefeitura municipal ocorreram para consolidar o programa. As organizações passaram a comunicar os agricultores de Capão Bonito sobre a possibilidade de um novo programa aos moldes do antigo PAA, direcionando o foco àqueles que deixaram de participar das organizações devido à falta de contratos com o PAA-CDS e de documentação regularizada (DAP) – os agricultores que não estão mais presentes nas organizações. O foco das organizações na participação dos agricultores familiares que deixaram as organizações visa reestabelecer as relações de reciprocidade com os agricultores – reconstituindo os ativos de capital social (KAZTMAN, 2000) – e fortalecendo as organizações sociais no período pós pandemia.

No dia 10 de setembro de 2021 ocorreu o lançamento do programa intitulado P+Alimentos através de uma grande reunião que contou com a participação dos representantes

da APDS e da COMCAB, famílias de agricultores do município, gestores do poder público municipal e entre outros. O P+Alimentos começará a ser operacionalizado em 2022 e contará com o orçamento municipal de R\$ 600 mil, contudo os entrevistados apontaram que deputados presentes no evento prometeram elevar o orçamento anual do programa a R\$ 1 milhão.

O P+Alimentos terá basicamente o mesmo princípio do PAA operacionalizado pela Conab, de aquisição de alimentos da agricultura familiar local para destinação às entidades socioassistenciais e às famílias em vulnerabilidade social. Além disso, o programa seguirá as diretrizes semelhantes ao PAA-CDS, como por exemplo: i) contará com um Grupo Gestor municipal do programa, responsável por normatizar e acompanhar a operacionalização do P+Alimentos; ii) os preços de comercialização dos produtos da agricultura familiar estarão em acordo com os valores praticados nos mercados locais e regionais; iii) o Grupo Gestor definirá uma cota de comercialização anual por família de agricultores participantes do programa; iv) o programa exigirá a obrigatoriedade da DAP Física aos agricultores participantes; v) os agricultores deverão integrar, obrigatoriamente, as organizações de agricultores familiares do município, APDS e COMCAB, para participar do programa; vi) haverá, possivelmente, o pagamento de um sobrepreço de 30% aos produtos agroecológicos e orgânicos certificados com relação aos produtos convencionais; e vii) os produtos comercializados no programa deverão estar de acordo com as normas e os requisitos de controle de qualidade que serão estipulados pelo Grupo Gestor do programa (PREFEITURA DE CAPÃO BONITO, 2021). Ademais, a APDS e a COMCAB ficaram com a responsabilidade de regularizar as DAPs dos agricultores familiares das organizações e os demais interessados em participar do programa.

Cabe ressaltar que todo o processo de construção do P+Alimentos contou com a presença das organizações entrevistadas. A APDS e a COMCAB mobilizaram o poder público municipal através dos ativos de capital social acumulados no decorrer dos vários anos de operação do PAA-CDS para validar e consumir um programa que, inspirado no PAA-CDS, será operado no município. Muitos autores destacaram o papel dos ativos de capital social em alavancar os ativos para estratégias de adaptação às adversidades e melhorar o acesso aos ativos (ANTWI-AGYEI et al., 2012; HUYNH; STRINGER, 2018; KAZTMAN, 2000; KNUTSSON; OSTWALD, 2006; KUCHIMANCHI; VAN PAASSEN; OOSTING, 2021; MCDOWELL; HESS, 2012; SÁNCHEZ-GONZÁLEZ; EGEA-JIMÉNEZ, 2011; SHINBROT et al., 2019). Mcdowell e Hess (2012) afirmam que as organizações de agricultores familiares podem sobrepujar as restrições nas estruturas de oportunidades, essencialmente a falta de apoio do Estado, e propiciar, por si mesmas, uma diversidade de ativos aos seus membros. Diante disso,

tanto as organizações entrevistadas, quanto os agricultores expressaram, de forma bastante animada, o entusiasmo com o P+Alimentos, pois relembram como o PAA-CDS foi importante em diferentes dimensões: social, financeiro e ambiental, aos participantes do programa no município – muitos citaram agricultores citaram os ativos obtidos com o PAA-CDS.

**Figura 9.** Evento de lançamento do Programa P+Alimentos em Capão Bonito.



**Fonte:** PREFEITURA DE CAPÃO BONITO (2021).

Iniciativas como o P+Alimentos – programas similares ao PAA, porém operados com o orçamento municipal – ocorreram em outros municípios, como é o caso do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social (PMAIS) de Araraquara-SP, que desde 2019 supre a lacuna deixada pelo PAA no município, ou seja, adquire os alimentos da agricultura familiar local e distribui as pessoas em insegurança alimentar do próprio município (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, 2021). Além disso, outros municípios do estado de São Paulo (BORSATTO et al., 2020b; PREFEITURA DE ARAÇATUBA, 2018; PREFEITURA DE ASSIS, 2019; PREFEITURA DE ITARARÉ, 2019), e de outras regiões do Brasil (PREFEITURA DE CAMPO GRANDE, 2020; PREFEITURA DE CORUMBÁ, 2019; PREFEITURA DE RIO BRANCO, 2020; PREFEITURA DE SAPÉ, 2019) têm emulado os objetivos do PAA-CDS: compras de alimentos da agricultura familiar e distribuição gratuita às

peessoas em insegurança alimentar e às entidades socioassistenciais municipais, mas utilizando dos recursos municipais para operar os programas locais.

Por fim, as organizações sociais de Capão Bonito estão, na atualidade, mais vulneráveis, seja pela diminuição no número de participantes quanto pela desmobilização de outros ativos (físicos e financeiros). No entanto, as organizações sociais têm se mobilizado, através do capital social, para pautar estratégias adaptativas e, com isso, superar os efeitos do desmonte do PAA e da pandemia da COVID-19. As ações das organizações sociais podem impactar positivamente, também, os agricultores que deixaram as organizações, sobretudo para aquele perfil de agricultor que teve a erosão de vários ativos identificado neste trabalho – pelo discurso das lideranças das organizações é um dos focos do P+Alimentos.

### **5.9. Estrutura de Oportunidades**

Ortiz-Ruiz e Díaz-Grajales (2018) apontam a estrutura de oportunidades como possibilidades de acesso dos indivíduos a serviços ou bens que podem fornecer ativos ou facilitar o uso de ativos já existentes. Para Busso (2001) e Kaztman (2000) os principais responsáveis pela disposição da estrutura de oportunidades são: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Diante disso, correlacionando a estrutura de oportunidades com o contexto da agricultura familiar brasileira, as políticas públicas para agricultura familiar são um dos componentes das oportunidades – focou-se nas políticas que foram acessadas pelos agricultores capão-bonitenses, além do PAA –, os canais de comercialização, os serviços de ATER e as ações do governo municipal e estadual.

No âmbito da ATER, na época que o PAA estava ativo em Capão Bonito, a Prefeitura municipal dispunha de uma profissional de ATER para acompanhar a produção da agricultura familiar. De acordo com a profissional sua função central era inspecionar, propriedades dos agricultores familiares participantes do PAA, se a produção estava de acordo com os contratos firmados com a Conab. Além disso, a extensionista promovia assistência técnica, auxiliando no plantio, colheita e entre outras atividades. Porém, como bem enfatiza a entrevistada, essa função de promover a ATER era secundária e realizada de forma pontual pois em Capão Bonito participavam um número expressivo de agricultores no PAA-CDS e em função disso, era impraticável exercer o serviço de ATER a todos os produtores. Assim, a profissional estava mais ligada a promover vistorias do que a exercer, de fato, o serviço de

assistência técnica junto aos agricultores, de tal forma que somente dois entrevistados se recordam das visitas da agente da Prefeitura.

De acordo com a profissional de ATER entrevistada, o PAA era imprescindível para os agricultores de Capão Bonito consistindo no principal canal de comercialização dos alimentos da agricultura familiar municipal na época. O PAA também foi responsável pelo aumento da diversificação de alimentos da agricultura familiar local. Um exemplo é que no cenário antecedente ao programa não havia agricultores no município que produziam frutas, porém, motivados pela demanda do programa, alguns passaram a plantar espécies frutíferas. Ademais, a diversificação da produção fez com que houvesse maior variedade na alimentação das famílias agricultoras tendo em vista que todos os alimentos produzidos pelos agricultores voltados à comercialização no PAA eram também consumidos pelas próprias famílias dos agricultores.

Além disso, a extensionista apontou que com os recursos dos contratos com o PAA-CDS, os agricultores de Capão Bonito puderam adquirir maquinários, ferramentas e até mesmo investir em estufas e outras estruturas visando ao aprimoramento do sistema de produção. Ademais, alguns agricultores conseguiam contratar diaristas para ajudar, sobretudo, nas épocas de plantio e colheita, porém a maior parte dos agricultores utilizava somente o trabalho da família, assim como, de acordo com a entrevistada, faziam mutirões de forma pontual, essencialmente quando havia algum agricultor precisando de ajuda para montar uma estufa ou nas épocas de plantio e colheita.

Neste sentido, o relato da profissional de ATER dialoga com as informações colhidas com os agricultores e as organizações sociais sobre o PAA-CDS. Segundo os entrevistados, o PAA-CDS fomentou os ativos físicos (p.ex. aumento da diversidade de alimentos plantados pelos agricultores e a aquisição de maquinários e ferramentas); ativos humanos (p.ex. diversificação na alimentação das famílias); e ativos financeiros (p.ex. a renda do programa era essencial para o bem estar social dos agricultores familiares), desta forma agindo como uma estrutura de oportunidades que oportuniza ativos aos indivíduos (BEZERRA et al., 2020; BUSSO, 2001; KAZTMAN, 2000). Entretanto, o mesmo não se pode afirmar para o serviço de ATER municipal, pois além de ser pouco mencionado pelos agricultores entrevistados e visar essencialmente a vistoria, a Prefeitura municipal suspendeu esse serviço com a finalização dos convênios do PAA.

De acordo com a profissional de ATER, a falta do PAA em Capão Bonito fez com que a área da agricultura da Prefeitura de Capão Bonito passasse a executar somente os serviços de manutenção de estradas rurais e patrulha rural, deixando de realizar o acompanhamento da produção dos agricultores familiares locais. Dessa forma, a extensionista foi remanejada para a área de meio ambiente em 2016, não atuando mais na área da agricultura desde então. O município não a substituiu e, assim, os agricultores familiares deixaram de ter acesso a um profissional de ATER municipal, ou seja, em virtude do desmonte do PAA, os agricultores do município sofreram com a erosão desta estrutura de oportunidade do governo municipal.

Os agricultores entrevistados também relataram que na época em que participavam do PAA-CDS havia outros meios de acessar a ATER: a organização social – a COMCAB tinha um extensionista à disposição dos agricultores cooperados; e através de iniciativas de empresas locais – segundo alguns agricultores a FIBRIA<sup>46</sup>, empresa voltada à produção de celulose, promoveu serviços de assistência técnica para aprimorar os sistemas produtivos dos agricultores locais. No entanto, atualmente, nenhum dos agricultores entrevistados conta com serviços de ATER, e houveram poucos relatos positivos dos entrevistados sobre a experiência com os serviços de ATER quando estavam disponíveis – muitos entrevistados relataram que não precisam de extensionistas.

As organizações sociais foram indagadas sobre a ATER por intermédio da Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS) do estado de São Paulo – antigamente conhecida Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) –, e foram bastante críticos. Os representantes das organizações entendem que a CDRS deveria fazer ao menos um serviço obrigatório: a regularização da DAP dos agricultores, mas que nunca foi realizada de modo satisfatório, restando às próprias organizações promoverem este serviço burocrático. Na atualidade não há uma Casa da Agricultura no município de Capão Bonito dificultando ainda mais a relação entre os agricultores e a CDRS – assim como o PAA, as políticas e os instrumentos de ATER no Brasil têm passado por um processo de desmantelamento nos últimos anos (SABOURIN et al., 2020).

A falta de ações de ATER, segundo Modenese e Sant’Ana (2019), é um dos fatores que inviabilizam o acesso dos produtores familiares a outros mercados para além do PAA, principalmente aos agricultores que consideram o programa essencial para a manutenção do

---

<sup>46</sup> Em 2019, a FIBRIA fundiu-se à SUZANO – outra empresa brasileira de produção de papel e celulose –, desde então a marca FIBRIA foi descontinuada.

bem-estar familiar. A falta de ATER para a agricultura familiar de Capão Bonito dificulta a regularização da documentação dos agricultores, pois, como constatado na pesquisa, muitos dos entrevistados não têm mais a DAP regularizada, inviabilizando a participação no PNAE. Salgado, Dias e Souza (2020) apontam que o profissional de ATER é imprescindível para resolver as exigências burocráticas estranhas aos agricultores familiares – no caso de Capão Bonito são as próprias organizações sociais dos agricultores que assumiram esta função. Portanto, a ATER poderia agir como um oportunizador de acesso à ativos a agricultura familiar local, como o PAA-CDS foi, contudo no caso de Capão Bonito isto não foi constatado – cinco entrevistados relataram que nunca tiveram acesso a ATER.

No âmbito das ações do governo municipal, os agricultores mencionaram que no PAA-CDS via Conab, todo o processo de logística do programa – recolhimento da produção na propriedade rural e à distribuição às entidades socioassistenciais do município – era realizado pela Prefeitura municipal, o que facilitava a participação no programa, pois muitos agricultores locais não detêm meios para transportar suas produções à cidade, situação agudizada pela alta dos preços de combustíveis em 2021 no Brasil<sup>47</sup>. A logística feita pela Prefeitura, para muitos entrevistados, era mais um atrativo do PAA-CDS. Como uma parcela dos agricultores municipais não dispõe de recursos financeiros, veículos e das caixas adequadas para transportar a produção, tem dificultado, por exemplo, a participação no PNAE<sup>48</sup>.

Assim, o fim do PAA motivou a Prefeitura municipal a deixar de fazer o processo de transporte de alimentos da agricultura familiar – o que para muitos dos agricultores entrevistados era a principal e única ajuda do município. No entanto, a Prefeitura de Capão Bonito dispõe maquinários e implementos aos agricultores familiares do município com preços mais acessíveis – serviço estimado por uma minoria dos agricultores entrevistados e que estão em organizações de bairro. E, além disso, a partir de 2022 o município de Capão Bonito irá implementar o programa P+Alimentos inspirado no PAA-CDS, mas com orçamento municipal.

A notícia da volta do PAA-CDS, através do P+Alimentos, propiciou empolgação aos agricultores entrevistados, sobretudo naqueles produtores que não acessam o PNAE e que estão afastados das organizações sociais. Muitos agricultores estiveram presentes no evento de lançamento do P+Alimentos, havendo uma reaproximação das organizações sociais. Desta

---

<sup>47</sup> De acordo com o INPC (2021) o preço da gasolina, no valor acumulado de janeiro até setembro de 2021, teve um aumento de aproximadamente 40% em todo o país.

<sup>48</sup> Em Capão Bonito, os agricultores participantes do PNAE fazem o processo de logística, transportando à produção até a sede das organizações sociais.

forma, nas entrevistas, os agricultores familiares que deixaram de integrar as organizações de produtores expressaram a vontade de participarem deste programa municipal, mesmo tendo de voltar a fazer parte das organizações sociais.

Assim o P+Alimentos de Capão Bonito, inspirado no PAA-CDS operado pela Conab, pode contribuir futuramente para o fomento e a consolidação dos ativos de capital social dos agricultores do município e, por intermédio dos ativos de capital social provindos do P+Alimentos, atingir mais ativos para os agricultores municipais – sobretudo, como anteriormente mencionado, aos agricultores que não integram mais as organizações por não se sentirem estimulados em voltar a participar desde o desmonte do PAA-CDS. Pois como bem apontado por Busso (2005), as políticas públicas, federais e locais, podem ser uma fonte de redução e prevenção contra o aumento da vulnerabilidade social – sobretudo para “los grupos de mayores desventajas sociales y que quedan excluidos de los mecanismos de mercado (BUSSO, 2005, p.19)” similarmente a agricultura familiar brasileira.

Portanto, os agricultores familiares locais entendem que, com o desmonte do PAA-CDS, o governo municipal de Capão Bonito deixou de pautar ações para mitigar os efeitos da falta do programa perante a agricultura familiar local. No entanto, o cenário atual e futuro com a implementação do programa P+Alimentos é de esperança para os agricultores entrevistados, principalmente ao perfil de agricultores mais afetados pelo o desmonte do PAA-CDS que visa retomar os ativos e contornar o aprofundamento da vulnerabilidade social.

Com relação ao governo estadual, somente dois agricultores citaram o PAA-CDS via Termo de Adesão como uma ação do estado de São Paulo para os agricultores, porém prefeririam que o PAA-CDS fosse operado pelas organizações. Já as organizações sociais, APDS e COMCAB, foram críticas ao governo estadual – relataram que nunca tiveram ajuda estadual desde a criação das organizações – e ao PAA-CDS via Termo de Adesão. Uma das lideranças entrevistadas mencionou que a CDRS havia procurado a organização buscando operar o PAA-CDS via Termo de Adesão em Capão Bonito. Contudo, de acordo com o entrevistado, esta modalidade do PAA tem burocracia em demasia. E, diante disso, o entrevistado salientou que o PAA-CDS via Termo de Adesão não conseguiu ser operado em Capão Bonito – alguns poucos agricultores do município conseguiram participar desta modalidade do PAA em um município vizinho –, porém o entrevistado sugere que se o governo federal tivesse destinado o recurso para a Conab ao invés do estado de São Paulo, o PAA estaria sendo operacionalizado em Capão Bonito.

Para Kaztman (2005) o Estado, atuando como um facilitador para o uso dos ativos, pode atuar fortalecendo o capital social comunitário, tendo em vista que a confiança entre os membros de uma comunidade pode disponibilizar os recursos das localidades em prol do bem-estar social comunitário. Neste sentido, os representantes das organizações sociais e os agricultores familiares entendem que o Estado, através do PAA-CDS, promoveu ativos que foram importantes para suas famílias, porém isso só foi possível pelo surgimento das organizações sociais – atuando em função do acesso dos agricultores as oportunidades (políticas públicas) do Estado. Há uma percepção que as organizações eram a chave da operação do PAA-CDS, devido à experiência acumulada dos vários anos de participação em programas governamentais e do conhecimento da realidade da agricultura familiar local. Além disso, com os processos de desmonte das instituições, instrumentos e políticas a este público, restaram somente as organizações dos agricultores familiares. Retirando as organizações sociais do processo, os agricultores perdem os ativos de capital social e, associado aos outros ativos – a baixa escolaridade e o acesso às informações (ativos humanos) – e a estrutura de oportunidades desfavorável (p.ex. a falta de ATER), um programa como PAA-CDS via Termo de Adesão torna-se de difícil acesso para uma fatia expressiva de agricultores familiares.

No âmbito do poder federal, os entrevistados que participam do PNAE ressaltam como o programa federal tem sido essencial para a obtenção de ativos, tanto aos agricultores familiares como para as organizações sociais, sobretudo os ativos financeiros – o PNAE tem uma cota maior que o PAA<sup>49</sup>. Entretanto, o PNAE não consegue atingir o público de agricultores familiares que o PAA conseguia no município de Capão Bonito, deixando muitas famílias agricultoras de fora. Além disso, no antigo Bolsa Família (agora Renda Brasil), dentre os agricultores familiares entrevistados, somente dois relataram que participavam do programa, enquanto que dez agricultores e/ou algum membro familiar que reside na mesma casa receberam o Auxílio Emergencial disponibilizado durante a pandemia da COVID-19.

Segundo Kaztman (2000; 2005) o Estado pode atuar de diferentes formas para disponibilizar ativos: i) estruturador – garantindo a seguridade social dos cidadãos e exigindo a assistência escolar; ii) empregador – gerando postos de empregos estáveis; iii) promovendo ativos diretamente a população – através de políticas públicas (p.ex. transferência de renda); iv) provedor indireto de ativos – facilitando o acesso a ativos (p.ex. disponibilização de créditos bancários); e v) regulador – controlando o mercado e as outras esferas para se tornarem fontes

---

<sup>49</sup> O limite de venda por agricultor familiar no PNAE é de 20 mil reais por ano. Enquanto que o PAA-CDS, no seu último momento, era 8 mil reais por ano.

de ativos a população. Diante disso, na entrevista com os agricultores de Capão Bonito ficou evidente que o Estado brasileiro tem sua atuação mais limitada do que quando o PAA estava sendo operado – o PNAE é importante, mas não abrange a mesma quantidade de agricultores locais e enquanto o Auxílio Emergencial, além de não abranger todos os entrevistados, tem valor inferior ao que era obtido pelos agricultores na operação do PAA-CDS. O Estado poderia, por meio de um contingente de políticas públicas, contribuir para diminuir a vulnerabilidade social, além de garantir a segurança alimentar e nutricional e livrar à fome das populações rurais, porém o governo brasileiro atual, como já mencionado, tem atuado diretamente para desmontar as políticas públicas e a própria categoria da agricultura familiar (ver SABOURIN et al., 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Sobre os canais de comercialização, os agricultores que participam das organizações sociais de Capão Bonito comercializam a produção no PNAE e em outros canais, como por exemplo: supermercados e quitandas da região; CEAGESP e CEASA; feiras livres locais; e redes de supermercados na Região Metropolitana de São Paulo. Pode-se perceber que, para esses agricultores, a participação no PAA estimulou o ingresso em outros mercados. Essa constatação vai ao encontro com o que aponta Grisa (2010) ao explicitar que o PAA estimulava a inserção mercantil da agricultura familiar, devido a capacidade do programa em estabelecer relações e laços sociais entre os atores que operacionalizam o programa – fortalecendo os ativos de capital social.

De acordo com os entrevistados, durante a pandemia da COVID-19, o principal canal de comercialização da produção da agricultura familiar local foi a venda para intermediários, que revendem a produção em grandes centros distribuição do estado de São Paulo. Schmitz, Mota e Sousa (2017) encontraram resultados similares no estudo sobre as mulheres extrativistas de mangaba de Indiaroba-SE que participavam do PAA-CDS e, após o encerramento dos convênios com o programa, retornaram a comercializar a mangaba com atravessadores da região. Segundo os autores, a comercialização através de atravessadores embutia incertezas às extrativistas pela oscilação nos preços e pelos atrasos no pagamento (SCHMITZ; MOTA; SOUSA, 2017). No entanto, nas entrevistas com os agricultores de Capão Bonito ficou evidente que na pandemia a venda para intermediários foi essencial para a manutenção dos ativos financeiros, todavia houveram casos relatados de que os preços dos alimentos pagos pelos intermediários não cobriram os gastos com a produção – resultando em prejuízos para as famílias.

Ademais, a maioria dos agricultores entrevistados que comercializam via intermediários também participam de outros mercados, principalmente do PNAE. Para os agricultores que entregam alimentos ao PNAE<sup>50</sup>, ficou evidente a importância do programa em gerar ativos financeiros e de capital social aos participantes, mas percebe-se também que estes agricultores tornaram, de certa forma, independentes dos mercados institucionais. Na emergência da pandemia da COVID-19 e com isto a suspensão do PNAE, esta parcela de agricultores buscou novos canais de comercialização – alguns agricultores estabeleceram parcerias com os comércios locais (supermercados e quitandas) –, contornando o aprofundamento da vulnerabilidade social. Essa constatação ratifica (GRISA et al., 2010) sobre como mercados institucionais podem gerar a inserção mercantil dos agricultores familiares.

No entanto, como mencionado anteriormente, uma outra parte dos agricultores familiares não tem comercializado a produção familiar desde o encerramento dos contratos com o PAA-CDS. Além disso, estes agricultores não participam mais das organizações sociais de Capão Bonito (APDS e COMCAB) e tiveram os ativos comprometidos pelo desmonte do PAA-CDS e a emergência da pandemia da COVID-19. Portanto, este perfil de agricultores – idade mais avançada; não integram as organizações sociais; e que tinham o PAA como principal meio para comercializar a produção familiar – também no âmbito dos canais de comercialização, componente da estrutura de oportunidades, estão mais vulneráveis.

Vignoli (2001) afirma que as pessoas com maior nível de vulnerabilidade social não conseguem acessar a estrutura de oportunidades pela falta e/ou dificuldade de manejar os ativos, ou seja, o desajuste entre os ativos e a estrutura de oportunidades incita o aumento da vulnerabilidade social. No caso de Capão Bonito, percebe-se que a falta do PAA-CDS afetou a composição de ativos das famílias agricultoras entrevistadas.

No cenário atual, os entrevistados tiveram de utilizar determinadas estratégias para atenuar os efeitos do desmonte do programa: diminuir a diversidade de culturas plantadas; não promover mais investimentos na infraestrutura das propriedades; recorrer a intermediários para comercializar a produção familiar – e, em alguns casos, tendo prejuízos; deixar de participar das organizações sociais para focar em outros ativos. Além disso, os entrevistados não contam mais com as formações e cursos, a mesma renda, o acesso ao serviço de ATER e os outros elementos da estrutura de oportunidades (logística da Prefeitura, Casa de Agricultura municipal

---

<sup>50</sup> Cabe ressaltar que, durante seis meses em 2020, o PNAE em Capão Bonito foi suspenso devido a pandemia da COVID-19, retornando com maior vigor a partir da metade de 2021 – período de realização das entrevistas com os agricultores familiares.

e etc.). Diante disso, pode-se presumir que mesmo utilizando destas estratégias adaptativas, os agricultores familiares entrevistados tiveram, de certa forma, um aprofundamento na vulnerabilidade social ocasionado pelo desmonte do PAA-CDS – há um desequilíbrio evidente na composição dos ativos e da estrutura de oportunidades atual (KAZTMAN, 2000, 2005; VIGNOLI, 2001), quando levado em consideração o aspecto temporal: com o PAA e sem o PAA (BUSSO, 2005). Mesmo que a maioria dos agricultores entrevistados tenha preservado a maioria dos ativos, na época que o PAA estava ativo em Capão Bonito havia uma maior quantidade e diversidade de ativos disponíveis a agricultura familiar. Ademais, o perfil de agricultores composto essencialmente por três famílias agricultoras, teve um aumento na vulnerabilidade social maior que os demais, sobretudo pôr, na atualidade, deterem uma quantidade ainda menor de ativos e pelo o acesso a estrutura de oportunidades ter sido insuficiente para atingir os ativos logrados quando participavam do PAA-CDS.

Já as organizações sociais, APDS e COMCAB, tornaram-se mais vulneráveis, tanto pela falta de convênios com o PAA-CDS quanto pela pandemia da COVID-19. As organizações sociais tiveram perdas e a fragilização dos ativos físicos, financeiros e de capital social, porém as organizações sociais demonstraram, especialmente através do P+Alimentos, que podem superar as adversidades e retomar os ativos da época que o PAA estava ativo em Capão Bonito.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, busquei demonstrar as implicações do desmonte de uma política pública, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – atual Programa Alimenta Brasil –, sobre a vulnerabilidade social de agricultores familiares do município de Capão Bonito – SP. Os resultados sugerem que os agricultores entrevistados têm, atualmente, um nível maior de vulnerabilidade social decorrente ao desmonte do PAA, tendo em vista que a falta do programa alterou o conjunto de ativos – os agricultores não detêm a mesma quantidade e variedade de ativos – e afetou a estrutura de oportunidades.

Apesar disso, com participação no PAA, os agricultores familiares obtiveram ativos que anteriormente não possuíam, e, mesmo que o último convênio com o programa ter sido firmado há quase seis anos, o PAA foi fundamental, por exemplo, para que as organizações sociais de Capão Bonito sobrevivessem ao contexto pandêmico. E, também, percebeu-se que os agricultores capão-bonitenses adotaram estratégias adaptativas para contornar a falta de contratos com o PAA e a pandemia da COVID-19.

Especificamente sobre as estratégias adaptativas, os agricultores familiares demonstraram deter uma capacidade de se adaptar, de diferentes formas, para permanecer no meio rural. A variação no número de cultivos destinados à comercialização; à participação em organizações sociais; a pluriatividade e o trabalho externo, foram algumas estratégias adotadas pelos agricultores e que foram importantes para preservar uma parcela de ativos da maioria das famílias agricultoras entrevistadas.

Com relação à estrutura de oportunidades, na atualidade os agricultores familiares encontram uma situação de poucas possibilidades de acesso a ativos. Na época em que o PAA estava sendo operado, os agricultores contavam com: o poder público municipal, que disponibilizava uma profissional de ATER e fazia a logística do PAA; o governo estadual mantinha a Casa de Agricultura de Capão Bonito que disponibilizava, principalmente, cursos e formações; e o governo federal, através do PNAE e principalmente do PAA, assegurava ativos para a agricultura familiar local. No atual cenário, os agricultores detêm somente do PNAE, sendo que o programa não atende o mesmo número de agricultores do PAA.

O Estado e os demais atores (governos municipais e estaduais e mercado) deveriam fornecer os ativos faltantes à sociedade e, assim, evitar o aumento da vulnerabilidade social. Neste sentido, com a ação da estrutura de oportunidades, na atualidade, os agricultores

poderiam fortalecer os seus recursos materiais e imateriais – afastando-se do risco de aprofundamento da vulnerabilidade social.

Ademais, para uma pequena parcela de agricultores, três famílias agricultoras, o desmonte do PAA provocou o aumento na vulnerabilidade social maior do que para os outros entrevistados. Estes agricultores tiveram a privação de quase a totalidade dos ativos que o PAA propiciava. A estes agricultores, notou-se também que o PAA foi um instrumento para garantir os direitos básicos da cidadania: moradia; alimentação; e adquirir vestimentas. Assim, a falta do programa e, sobretudo, a inanição da estrutura de oportunidades, tem elevado ainda mais a vulnerabilidade social desta parcela de agricultores.

No mesmo caminho, as organizações sociais da agricultura familiar de Capão Bonito, APDS (atual COADS) e COMCAB, também se tornaram mais vulneráveis em virtude do desmonte do PAA e, essencialmente, pelo advento da pandemia da COVID-19. As organizações padeceram com a evasão de agricultores após o fim dos convênios do PAA, e vivenciaram uma significativa diminuição dos volumes de alimentos comercializados pelas organizações. Em virtude disto, ambas organizações não ofertam a mesma variedade de serviços e de estrutura aos agricultores participantes quando comparado à época do PAA. Com a pandemia, as organizações ficaram meses sem poder acessar o PNAE – o único canal de comercialização das organizações na atualidade.

Contudo, as organizações sociais têm buscado estratégias adaptativas para superar as adversidades. Destaca-se que as organizações têm procurado propiciar canais de comercialização para a agricultura familiar de Capão Bonito, para além dos mercados institucionais. Com o acesso a novos mercados, as organizações sociais podem recuperar os ativos financeiros e físicos e, assim, tornarem mais atrativas aos agricultores que deixaram as organizações. A ação conjunta das organizações em criar um programa municipal aos moldes do PAA, o P+Alimentos, evidencia a presença elevada de ativos de capital social. Ressalta-se que a proposta do P+Alimentos foi construída pelas organizações e fundamentada com os anos de operacionalização do PAA no município. Diante disso, o P+Alimentos tem todo o escopo para beneficiar a agricultura familiar local, em especial os agricultores em maior nível de vulnerabilidade social e que são os alvos prioritários do programa, assim como atender as pessoas em estado de insegurança alimentar e nutricional de Capão Bonito. Portanto, as organizações sociais estão buscando ofertar os ativos aos agricultores familiares municipais, tomando o papel da estrutura de oportunidades, para mitigar o aprofundamento da vulnerabilidade social.

O PAA se consolidou como uma das principais políticas públicas voltada à agricultura familiar do início do século XXI no Brasil. Através da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) operada pela Conab junto às organizações sociais, o PAA gerou uma multiplicidade de benefícios para a agricultura familiar brasileira, como: inserção econômica; segurança alimentar de populações socialmente vulneráveis; construção de circuitos locais de comercialização; estímulo a diversificação produtiva e ao autoconsumo; fortalecimento das organizações sociais locais e entre outras. Todas estas contribuições do PAA-CDS foram observadas junto aos agricultores de Capão Bonito.

Todavia, desde 2012 – ou seja, há aproximadamente dez anos –, o PAA tem sido assolado por um contundente, e constante, processo de desmonte tornando o programa num espectro quando comparado aos seus anos áureos. Sobre o desmonte do PAA, percebe-se que tem sido capitaneado por atores ligados à agenda neoliberal que, presentes nos últimos governos federais, de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, também têm executado o desmonte em outras políticas e instituições ligadas à agricultura familiar – o desmonte está condicionado por motivações políticas-ideológicas. Todo o arcabouço institucional da agricultura familiar, construído durante os governos de centro-esquerda, está ameaçado sob a tutela do discurso de integração da agricultura familiar à agricultura patronal – pregado por atores políticos ligados ao agronegócio.

A modalidade CDS do PAA operada pela Conab com as organizações sociais de agricultores familiares, tem sido alvo de diferentes estratégias de desmonte que modificaram profundamente os objetivos do programa. O desmonte por adensamento institucional e o desmonte ativo, propiciada pela Operação Agro Fantasma, tornaram o PAA-CDS via Conab mais burocrático e, em consequência, de difícil acesso para os agricultores; o desmonte por *default*, identificado através dos cortes orçamentários, contribuíram para dificultar o acesso da agricultura familiar ao programa; e, por fim, o desmonte ativo do Consea, extinto em nível nacional pelo atual governo federal, representa o desprezo do governo pelas temáticas da fome e da segurança alimentar e nutricional – reverberando no aumento do número de pessoas que sofrem com a fome e à insegurança alimentar no país –, assim como destituiu um importante espaço de participação e controle social das políticas SAN do Brasil, dentre elas o PAA.

Em Capão Bonito, um dos municípios que mais acessaram o PAA-CDS no território do Sudoeste Paulista, o desmonte do PAA-CDS fez com que, desde 2016, os agricultores do município não conseguissem mais acessar o programa. Assim como, no decorrer dos anos, o desmonte do PAA-CDS diminuiu: o orçamento; o volume de alimentos adquirido; o número de

contratos individuais com os agricultores; diversidade de alimentos; e número de convênios firmados com as organizações sociais locais.

Além dos processos de desmonte, a substituição do PAA pelo denominado Programa Alimenta Brasil realizada pelo governo de Jair Bolsonaro, retirou, do seu marco legal, os objetivos de valorizar a produção de alimentos orgânicos e agroecológicos oriundos da agricultura familiar e de fortalecer o cooperativismo e o associativismo da agricultura familiar. Diante disso, o Programa Alimenta Brasil emerge bastante distinto de seu programa antecessor, pois o PAA atingiu o *status* de política relevante ao contexto brasileiro e referência internacional – países em desenvolvimento adotaram mercados institucionais inspirados pelo PAA, tendo como maior exemplo o “*Purchase from Africans for Africa*” ou PAA África – principalmente pela ascensão da modalidade CDS operada pela Conab e pelas organizações sociais formadas pelos agricultores familiares.

O Programa Alimenta Brasil caracteriza-se como mais burocrático do que o PAA; não contando com o espaço de participação social propiciado pelo Consea – órgão desmontado ativamente no governo de Jair Bolsonaro; e experimentando a escassez orçamentária – desmonte por *default* –, fatos que restringem a participação da agricultura familiar e das populações em estado de insegurança alimentar. Utilizando da abordagem do *policy dismantling*, o Programa Alimenta Brasil desponta com menor intensidade e densidade quando comparado ao PAA, em consequência das mudanças institucionais impostas pelos processos de desmonte.

Ademais, o Programa Alimenta Brasil, até o início de 2022, segue sem menções acerca do orçamento para sua operacionalização por parte do atual governo federal. Em virtude disso, ampliam-se os questionamentos de pesquisadores, movimentos sociais e organizações relacionadas à agricultura familiar sobre se o programa realmente será executado, ou marcará de vez o fim do PAA?

No entanto, este trabalho afere que, mesmo com o esvaziamento institucional das políticas públicas, a agricultura familiar irá se adaptar. Esta constatação pode estar relacionada à própria essência da agricultura familiar que, por meio de uma base camponesa, visa o equilíbrio entre o trabalho e o consumo familiar – seguindo as proposições chayanovianas. Portanto, os agricultores familiares irão mobilizar estratégias adaptativas que assegurem a reprodução social, presente e futura, da família no campo mesmo diante de múltiplas situações adversas e do aprofundamento da vulnerabilidade social.

Entende-se que futuros trabalhos possam aprofundar as constatações identificadas nesta pesquisa. No âmbito da vulnerabilidade social, se faz necessário realizar as entrevistas juntamente com as famílias rurais, visando capturar elementos impercebíveis durante o contato remoto com os agricultores – metodologia adotada nesta pesquisa devido ao contexto pandêmico – assim como, ampliar o número de indivíduos entrevistados. A partir disso, a abordagem da vulnerabilidade social pode fornecer novas constatações para o meio rural, como por exemplo, trazer mais elementos para compreender os efeitos das situações adversas sobre agricultoras familiares – neste trabalho somente o componente alimentação apresentou uma diferença na percepção de agricultores e agricultoras participantes da pesquisa.

Por fim, espera-se que este trabalho contribua para o entendimento da dinâmica da agricultura familiar e as mudanças institucionais de políticas públicas. E, também, fornecer informações para a elaboração de novas institucionalidades voltadas à agricultura familiar. Mesmo que o atual contexto político tenha desamparado e até mesmo ameaçado a agricultura familiar, espera-se que este trabalho atraia pesquisadores para as temáticas que envolvam o rural brasileiro.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA. **Abaixo assinado pela retomada urgente do PAA.** Disponível em:

<<https://agroecologia.org.br/abaixo-assinado-pela-retomada-urgente-do-paa/>>. Acesso em: 22 set. 2021a.

ABA. **PAA - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS : Comida Saudável para o Povo.** Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2020/04/PAA-Comida-Saudavel-para-o-Povo-2.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2020b.

ABRAMOVAY, M. et al. **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas.** Brasília: Unesco, 2002.

AGAPTO, J. P. et al. Avaliação do programa de aquisição de alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, v. 42, n. 2, p. 13–21, 2012.

ALMEIDA, A. F. C. S. DE et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de Big Push Ambiental para a sustentabilidade no Brasil. In: **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.** Brasília:DF: Repositório de casos sobre o big push para a Sustentabilidade no Brasil, 2020.

ANTUNES JUNIOR, W. F. Território Sudoeste Paulista: Entre conflitos, relações de poder e identidades - Notas de uma pesquisa. **Revista Rural & Urbano**, v. 4, n. 2, p. 109–122, 2019.

ANTUNES JUNIOR, W. F.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. **World Development Perspectives**, v. 24, n. C, p. 100367, 2021.

ANTWI-AGYEI, P. et al. Mapping the vulnerability of crop production to drought in Ghana using rainfall, yield and socioeconomic data. **Applied Geography**, v. 32, n. 2, p. 324–334, 2012.

APAER. **Ministério Público vai investigar proposta de fechamento das Casas da Agricultura.** Disponível em: <<https://www.apaer.org.br/post/ministério-público-vai-investigar-proposta-de-fechamento-das-casas-da-agricultura>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

ARISTEGUI, I. et al. Vulnerabilidad social percibida en contexto de crisis económica. **Revista Espanola de Sociologia**, v. 26, n. 3, p. 17–39, 2017.

- BART-TEIXEIRA, E. et al. **Análise da Operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA/CONAB) no Território Cantuquiriguaçu-PR**. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 55. **Anais...**Santa Maria: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2017
- BATISTA, L. M. G. et al. Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde. **Saude e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 494–504, 2016.
- BAUER, M. W. et al. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012a.
- BAUER, M. W. et al. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. In: BAUER, M. W. et al. (Eds.). . **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012b. v. 15p. 203–225.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C.; MORAIS, A. C. DE (Eds.). . **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. v. 1p. 30–51.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 61–72, 2010.
- BELIK, W.; SILVA, J. G. DA; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119–129, 2001.
- BEZERRA, M. S. et al. Food and nutritional insecurity in Brazil and its correlation with vulnerability markers. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 3833–3846, 2020.
- BLAIKIE, P. et al. Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres. **Primera Edición: Julio de 1996**, p. 292, 1996.
- BORSATTO, R. S. et al. Desafios do programa de aquisição de alimentos (PAA) em fomentar autonomia de agricultores familiares. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, n. September, p. 1104–1122, 2020a.

BORSATTO, R. S. et al. Respostas dos Municípios para Garantir Segurança Alimentar e Nutricional em Tempo de Pandemia. **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**, p. 20, 2020b.

BORSATTO, R. S. et al. Food Procurement as an Instrument to Promote Local Food Systems : Exploring a Brazilian Experience. **International Journal on Food System Dynamics**, v. 12, n. 2, p. 177–191, 2021.

BORSATTO, R. S.; ANTUNES JUNIOR, W. F.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE. Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). **Redes**, v. 25, n. 3, p. 940–961, 2020.

BOSCHI, R. R.; PINHO, C. E. S. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. **Contemporary Politics**, v. 25, n. 3, p. 292–312, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001 - Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 6 de jul. 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp111.htm)>

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.** Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 2 de jul. 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm)>

BRASIL. **Decreto nº 4.772 de 2 de julho de 2003.** Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 2 de jul. 2003b. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4772.htm)>

BRASIL. **Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006.** Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 15 de ago. 2006a. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5873impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5873impressao.htm)>

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.** Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 15 de set. 2006b. Disponível em:  
<[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei\\_11.346-](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei_11.346-)

2006?OpenDocument>

BRASIL. **Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009**. Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 15 de set. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm#art1)>

BRASIL. **Decreto nº 7775, De 4 de Julho de 2012**, Brasil, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 4 de jul. 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: 4 fev. 2020

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios**. Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 29 de set. 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm)>

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 9 de ago. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm)>

BUSSO, G. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo XXI. **Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe**, p. 1–39, 2001.

BUSSO, G. Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. **Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de desarrollo y de población**, n. 2001, p. 1–27, 2005.

BUSTAMANTE, J. Un marco de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos. **Taller sobre mejores prácticas en materia de migración**, 2000.

CALERO, C.; BEDI, A. S.; SPARROW, R. Remittances, Liquidity Constraints and Human Capital Investments in Ecuador. **World Development**, v. 37, n. 6, p. 1143–1154, 2009.

CÂMARA, S. F. et al. Vulnerabilidade socioeconômica à COVID-19 em municípios do Ceará. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1037–1051, ago. 2020.

CAMARGO, R. A. L. DE et al. Plantar prá que? Os efeitos do esvaziamento do PAA no assentamento Córrego Rico - SP. **Retratos de Assentamentos**, v. 23, n. 1, p. 143–180, 2020.

CAMARGO, R. A. L. DE; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. DA. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 21, 2013.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto - Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679–684, 2006.

CEPÊDA, V. A.; CARVALHO, J. G. **Diagnósticos Socioeconômicos dos Municípios de Buri e Campina do Monte Alegre**. São Carlos: Ideias Intelectuais e Instituições - UFSCar, 2016.

CLEMENTS, E. A. Addressing rural poverty and food insecurity through local food purchasing and school lunch programs: PAA Africa , PRONAE and the creation of institutional markets in Mozambique. **Revista NERA**, v. 18, n. 26, p. 28–50, 2015.

CNM. **CNM lança cartilha para apoiar gestores nos serviços de inspeção municipal e consórcios**. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-lanca-cartilha-para-apoiar-gestores-nos-servicos-de-inspecao-municipal-e-consorcios>>. Acesso em: 9 ago. 2021.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Ações da Conab em 2003. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 1, p. 7, 2003.

CONAB. Sumário Executivo - Execução PAA - 2004. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 2, p. 7, 2004.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos - Ações da Conab em 2005. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 2, p. 7, 2005.

CONAB. Sumário Executivo - Execução PAA - 2006. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 4, p. 24, 2006.

CONAB. PAA - Resultados das Ações da Conab em 2007. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 6, p. 23, 2007.

CONAB. Resultado das ações da Conab em 2008. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 6, p. 14, 2008.

CONAB. PAA - Resultado das Ações da Conab em 2012. **Companhia Nacional de**

**Abastecimento**, v. 10, p. 22, 2013.

CONAB. PAA - Resultado das Ações da Conab em 2013. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 11, p. 25, 2014.

CONAB. PAA - Resultados das ações da Conab em 2014. **Companhia Nacional de Abastecimento**, v. 12, p. 24, 2015.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA : Resultados das Ações da Conab em 2017. **Compêndio de Estudos Conab**, v. 13, 2018.

CONAB. Agricultura Familiar: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Resultados das ações da Conab em 2018. **Compêndio de Estudos Conab**, v. 20, p. 25, 2019.

CONAB. Agricultura Familiar: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Resultados das ações da Conab em 2019. **Compêndio de Estudos Conab**, v. 27, p. 25, 2020.

CONAB. **Transparência Pública do PAA**. Disponível em:

<<https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>>. Acesso em: 15 jan. 2021a.

CONAB. **Histórico de Execução do PAA**. Disponível em:

<<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/historico-de-execucao-do-paa>>. Acesso em: 19 ago. 2021b.

CONAB. **PAANet**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/paanet>>. Acesso em: 1 ago. 2021c.

CUNHA, J. M. P. DA et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, p. 1–19, 2004.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: Texto para discussão, 1145. Brasília: Ipea, 2005.

DIESEL, V. et al. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 38, 2021.

FERREIRA, M. J. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Instrumento para Organização Social de Agricultores Familiares: O Caso de Angatuba, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v. 44, n. 1, p. 55–62, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994. v. 264

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, n. 2, p. 357–363, 2005.

GORDILLO, G. D. C. Á.; SANTANA, M. R. A. Social vulnerability and community capitals in two localities of the Comitec plateau, Chiapas, Mexico. **Cogent Social Sciences**, v. 5, n. 1, 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Prospera Família - Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo**. Disponível em:

<<https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/acoes-de-protecao-social/prospera-familia/>>.

Acesso em: 14 out. 2021.

GRAVEY, V.; JORDAN, A. J. Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’? **Public Administration**, v. 98, n. 2, p. 349–362, 2020.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil : um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 82–111, 2010.

GRISA, C. et al. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, n. 13, p. 321–342, 2010.

GRISA, C. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agrícolas**, v. 8, n. 3, p. 34–41, 2011.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **Dados**, v. 62, n. 2, p. 1–37, 2019.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. A. Paradigms, institutional changes and policy dismantling in the mercosur specialized meeting of family farming. **Lua Nova**, n. 112, p. 251–284, 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. 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. S125–S146, 2015.

GRISA, C.; VALENCIA PERAFÁN, M. E.; GIRALDO CALDERÓN, P. E. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 2, p. 353, 2018.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S. A. Estado e Sociedade Civil na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a Construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Agroalimentaria**, v. 21, n. 41, p. 17–36, 2015.

GÜRTLER, K.; POSTPISCHIL, R.; QUITZOW, R. The dismantling of renewable energy policies: The cases of Spain and the Czech Republic. **Energy Policy**, v. 133, n. December 2018, p. 110881, 2019.

HAINES, A. E. F.; FERRARI-FILHO, F.; NEYRA, H. The consequences of the international financial crisis and the great recession in Argentina and Brazil. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 1, p. 68–85, 2020.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HESPANHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e Potencialidades de Políticas de Segurança Alimentar para a Agricultura Familiar. **Sociedade e Natureza**, v. 25, n. 3, p. 469–483, 2013.

HUYNH, L. T. M.; STRINGER, L. C. Multi-scale assessment of social vulnerability to climate change: An empirical study in coastal Vietnam. **Climate Risk Management**, v. 20, n. June 2017, p. 165–180, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico - 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>>. Acesso em: 18 maio. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Capão Bonito (SP) | Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/capao-bonito.html>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Brasília: Fundação Djama Guimarães, 2001.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Emergência da fome no Brasil: 2022 será um ano de riscos e exigirá efetiva transferência de renda. Entrevista especial com Francisco Menezes e Sílvio Porto**. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/614991-emergencia-da-fome-no-brasil-2022-sera-um-ano-de-riscos-e-exigira-efetiva-transferencia-de-renda-entrevista-especial-com-francisco-menezes-e-silvio-porto>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

IPCA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo | IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 18 out. 2021.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 782–838, 2020.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? = Social vulnerability or risk? **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 11, n. 2, p. 301–308, 2012.

JONES, G. A.; CHANT, S. Globalising initiatives for gender equality and poverty reduction: Exploring “failure” with reference to education and work among urban youth in The Gambia and Ghana. **Geoforum**, v. 40, n. 2, p. 184–196, 2009.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795–805, 2013.

JORDANA, J. Multiple crises and policy dismantling in Spain: Political strategies and distributive implications. **Political Studies Review**, v. 12, n. 2, p. 224–238, 2014.

KAZTMAN, R. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Borrador para discusión. In: **5 Taller Regional, La medición de la pobreza, métodos y aplicaciones**. Aguascalientes, México: CEPAL, 2000. p. 277–301.

KAZTMAN, R. Activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades: Enfoque AVEO. In: CANUDAS, R. C.; LORENZELLI, M. (Eds.). **INCLUSIÓN SOCIAL UNA PERSPECTIVA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**. Honduras: INDES, 2005. p. 54–77.

KNUTSSON, P.; OSTWALD, M. A Process-Oriented Sustainable Livelihoods Approach—A Tool For Increased Understanding of Vulnerability, Adaptation and Resilience. **Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change**, 2006.

KUCHIMANCHI, B. R.; VAN PAASSEN, A.; OOSTING, S. J. Understanding the vulnerability, farming strategies and development pathways of smallholder farming systems in Telangana, India. **Climate Risk Management**, v. 31, n. January, p. 100275, 2021.

LIPTON, M.; MAXWELL, S. The New Poverty Agenda: An Overview. **IDS Discussion Paper No. 306**, p. 42, 1992.

MACEDO, A. C. DE et al. Os Limites de Políticas Públicas Voltadas para Agricultura Familiar em Promover Organização Social : O Caso do Assentamento 23 de Maio. **Extensão Rural**, v. 24, n. 2, p. 102–117, 2017.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: University Press, 2010.

MALUF, R. S. et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, p. 2303–2312, 2015.

MARQUES, A. DE A. et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: O caso de Araripe, Ceará. **Saude e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1316–1328, 2014.

MARQUES, P. E. M.; LE MOAL, M. F.; ANDRADE, A. G. F. Programa de aquisição de alimentos (PAA) no estado de São Paulo: Agricultura de proximidade em questão. **Ruris**, v.

8, n. 1, p. 63–89, 2014.

MATHEUS, D. **Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho", Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL), 2016.

MATTOS, L. M. DE. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung**, p. 43, 2017.

MCDOWELL, J. Z.; HESS, J. J. Accessing adaptation: Multiple stressors on livelihoods in the Bolivian highlands under a changing climate. **Global Environmental Change**, v. 22, n. 2, p. 342–352, 2012.

MINAYO, M. C. DE S. (ORG). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MIRANDA, A. C.; GYORI, M.; SOARES, F. V. Fase II do Programa PAA África: Resultados e lições aprendidas. **International policy centre for inclusive growth**, 2017.

MODENESE, V. DA S.; SANT'ANA, A. L. Diversificação produtiva e de comercialização de agricultores familiares assentados de Mirandópolis (SP): contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 636–655, 2019.

MOREIRA JUNIOR, O. **Processos excludentes e produção do espaço urbano em cidades pequenas paulistas: os casos de Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande**. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra). Universidade Federal de São Carlos, 2009.

MOSER, C.; FELTON, A. The Construction of an Asset Index Measuring Asset Accumulation in Ecuador. **The Brookings Institution**, p. 1–23, 2007.

MOSER, C. O. N. The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, v. 26, n. 1, p. 1–19, jan. 1998.

NIEDERLE, P. et al. **Rupturas na transição agroecológica : mudança institucional e desmantelamento das políticas públicas no Brasil \***. n. July, p. 1–27, 2021.

OLIVATI, A. E. D. **Capão Bonito : a gênese, a arquitetura e a dinâmica acadêmica**.

Sorocaba: Tese (Doutorado em Educação), 2019.

OLIVEIRA, T. M. V. DE. Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas. **Administração On Line**, v. 2, n. 3, p. 1–7, 2001.

OLIVEIRA, J. A.; BACCARIN, J. G. Organização Espacial e Execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar entre 2003 - 2012. **Revista Equador (UFPI)**, v. 5, n. 2, p. 120–138, 2016.

ORTIZ-RUIZ, N.; DÍAZ-GRAJALES, C. Una mirada a la vulnerabilidad social desde las familias. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 80, n. 3, p. 611–638, 2018.

PARIZEAU, K. When Assets are Vulnerabilities: An Assessment of Informal Recyclers' Livelihood Strategies in Buenos Aires, Argentina. **World Development**, v. 67, p. 161–173, 2015.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment**. Cambridge: University Press, 1994.

PIZARRO, R. H. Vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, p. 56, 1999.

PODER 360. **Inflação: preços de alimentos sobem 21,4% desde o início da pandemia | Poder360**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

POLLEX, J.; LENSCHOW, A. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. **Journal of European Public Policy**, v. 27, n. 1, p. 20–40, 2020.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014.

PREFEITURA DE ARAÇATUBA. **Chamada Pública para Convocação de Agricultores Familiares locais que possuam DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf para apresentação de propostas de fornecimento de alimentos ao PAA**. Brasil, 2018. Disponível em: <<https://aracatuba.sp.gov.br/?edmc=7189>>

PREFEITURA DE ASSIS. **Prefeitura lança segundo P.A.A. Municipal nesta terça-feira.** Disponível em: <<https://www.assis.sp.gov.br/noticia/1636/prefeitura-lanca-segundo-p.a.a.-municipal-nesta-terca-feira>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

PREFEITURA DE CAMPO GRANDE. **Em 2020, Programa de Aquisição de Alimentos deve atender mais de 50 mil pessoas em Campo Grande | CGNotícias.** Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/em-2020-programa-de-aquisicao-de-alimentos-deve-atender-mais-de-50-mil-pessoas-em-campo-grande/>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

PREFEITURA DE CAPÃO BONITO. **Prefeitura lança Programa P+Alimentos.** Disponível em: <<http://www.capaobonito.sp.gov.br/prefeitura-lanca-programa-palimentos/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PREFEITURA DE CORUMBÁ. **Ação da Prefeitura, PAA Municipal é incentivo para pequenos produtores rurais - Município de Corumbá.** Disponível em: <<https://www.corumba.ms.gov.br/acao-da-prefeitura-paa-municipal-e-incentivo-para-pequenos-produtores-rurais/>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

PREFEITURA DE ITARARÉ. **Inédito: Prefeitura de Itararé (SP) dá início ao Programa de Aquisição de Alimentos Municipal.** Disponível em: <<http://www.itarare.sp.gov.br/noticia/inedito-prefeitura-de-itarare-sp-da-inicio-ao-programa-de-aquisicao-de-alimentos-municipal/>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

PREFEITURA DE RIO BRANCO. **Lei Nº 2351 DE 08/01/2020 - Municipal - Rio Branco - LegisWebLegislação Municipal - Rio Branco,** 8 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388793>>. Acesso em: 6 abr. 2020

PREFEITURA DE SAPÉ. **Prefeitura implanta PAA municipal e beneficia agricultores familiares.** Disponível em: <<http://www.sape.pb.gov.br/noticia-807-prefeitura-implanta-paa-municipal-e-beneficia-agricultores-familiares.html>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Prefeitura publica edital visando a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar .** Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/2021/maio/05-1/prefeitura-publica-edital-visando-a-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 5 out. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO. **Garimpo no Rio das Almas deu origem à primeira povoação de Capão Bonito.** Disponível em:

<<http://www.capaobonito.sp.gov.br/historia/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

RAHMANIAN, M. et al. What types of markets to support agroecology? Reflections from the FAO agroecology symposia. **Sustainable value chains for sustainable food systems**, p. 193, 2016.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar**, 2021.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, p. 1–8, 2020.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020.

SAEGERT, S.; THOMPSON, J. P.; WARREN, M. R. (EDS.). **Social capital and poor communities**. Nova York: Russell Sage Foundation, 2001.

SAGI. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Execução Geral**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SALGADO, R. J. DOS S. F.; DIAS, M. M.; SOUZA, W. J. Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. **Mundo Agrário**, v. 21, n. 46, p. e137, 2020.

SALGADO, R. J. DOS S. F.; SOUZA, W. J.; SANO, H. Relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, p. 1–19, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. 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. **Ipea - Texto para discussão (2482)**, 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros. **Ipea - Texto para discussão**, p. 49, 2020a.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia

de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de administração pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020b.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020c.

SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, D.; EGEA-JIMÉNEZ, C. Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. **Papeles de Poblacion**, v. 17, n. 69, p. 151–185, 2011.

SANTOS, M. DOS; MACHADO, M. C. M. Agricultura Urbana e Periurbana. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 27, p. e020010, 2019.

SANTOS, L. DE L.; FERREIRA, D. P.; ALMEIDA, L. M. DE M. C. Capital Social e Redes: uma Análise dos Efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em Municípios Diferenciados no Estado de Goiás. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, p. 253–272, 2016.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, v. 2, n. XIV, p. 78–88, 2005.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. DA; SOUSA, G. M. O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 80, 2017.

SECRETÁRIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Aquisição de Alimentos - Termo de Adesão nº 2484/2020**. Disponível em: <<https://www.cdrrs.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/servicos/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO DE CAPÃO BONITO. **Praça Central e Igreja Matriz**. Disponível em: <<http://turismo.capaobonito.sp.gov.br/praca-central-e-igreja-matriz/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

SHINBROT, X. A. et al. Smallholder Farmer Adoption of Climate-Related Adaptation Strategies: The Importance of Vulnerability Context, Livelihood Assets, and Climate Perceptions. **Environmental Management**, v. 63, n. 5, p. 583–595, 2019.

SIPIONI, M. E. et al. Máscaras Cobrem O Rosto, a Fome Desmascara O Resto: Covid-19 E O Enfrentamento À Fome No Brasil. **Health Sciences**, p. 21, 2020.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205–222, 2014.

SPANEVERELLO, R. M.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Polis (Santiago)**, v. 15, n. 44, p. 393–414, ago. 2016.

SWENSSON, L. F. J. **Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers: The Case of Brazil**. FAO ed. Roma: FAO, 2015.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. In: **Nota Técnica (Nº21)**. Brasília:DF: IPEA, 2015. v. 21.

VANBERG, G. **Veto Players: How Political Institutions**. Princeton: University Press, 2002.

VASCONCELOS, F. DE A. G. et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, n. February, 2019.

VIGNOLI, J. R. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Población y Desarrollo, n.17), 2001.

VOLPATO, G. L. **Ciência: da filosofia à publicação**. 6ª ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

WANDERLEY, M. DE N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Caxambu, MG: XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996.