

Abordagem territorial da segurança alimentar: articulação do campo e da cidade no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): considerações sobre o caso colombiano

Hellen Charlot Cristancho Garrido

Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Geografia, FCT/UNESP
Campus de Presidente Prudente

Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA)

Mestre em Meio ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Nacional da Colômbia
e-mail:hellen.cristancho@gmail.com

Resumo

Na América Latina, tanto os estudos urbanos como os rurais têm oferecido variadas proposições e debates sobre as mudanças da relação campo-cidade, porém, ainda que se considerem algumas das perspectivas mais relevantes, a reflexão que se expõe neste texto parte de ressaltar certas permanências que a nosso juízo constituem elementos chave na análise do contexto contemporâneo desta relação: a dimensão agrária da ruralidade, a bimodalidade na produção agrária desde a colônia até hoje, e em especial, a questão alimentar. Com o centro de apreciação no papel da agricultura familiar na segurança alimentar no Brasil e na Colômbia é apresentada uma síntese do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sua abrangência e limitações como articulador dos territórios urbanos e rurais e como possibilidade de vinculação dos setores populares do campo com os da cidade. Posteriormente, se assinala uma proposta de abordagem territorial da segurança alimentar, bem como das contribuições da geografia na compreensão do processo alimentar pelo qual impreterivelmente se ligam o campo e a cidade. No final são apontadas considerações sobre a implementação de estratégias de fomento à agricultura familiar na Colômbia baseadas na experiência do PAA.

Palavras chave: relação campo-cidade; segurança alimentar; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Colômbia; Brasil.

Resumen

Abordaje territorial de la seguridad alimentaria: articulación del campo y la ciudad en el Programa de Aquisición de Alimentos (PAA): consideraciones del caso colombiano

En América Latina tanto los estudios urbanos como los estudios rurales han ofrecido variadas proposiciones y debates sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad, sin embargo, aunque se consideren algunas de las perspectivas más relevantes, la reflexión que se expone en este texto parte de resaltar ciertas permanencias que a nuestro juicio constituyen elementos claves en el análisis del contexto contemporáneo de esta relación: la dimensión agraria de la ruralidad, la bimodalidad en la producción agraria desde el periodo colonial hasta hoy, y en especial, la cuestión alimentaria. Con el centro de atención en el papel de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria en Brasil y en Colombia, se presenta una síntesis del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), sus alcances y limitaciones como articulador de los territorios urbanos y rurales y, como posibilidad de vinculación de los sectores populares del campo y de la ciudad. La sección posterior señala una propuesta de abordaje territorial de la seguridad alimentaria, así como de las

contribuciones de la geografía en la comprensión del proceso alimentario por el cual se enlazan imprescindiblemente el campo y la ciudad. Finalmente, son apuntadas consideraciones sobre la implementación de estrategias de fomento a la agricultura familiar en Colombia basadas en la experiencia del PAA.

Palabras clave: relaciones campo-ciudad; seguridad alimentaria; Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); Colombia; Brasil.

Abstract

A territorial approach to food security: building connections between the city and countryside with the Food Acquisition Program (PAA): considerations for the Colombian case

In Latin America both urban studies and rural studies have offered various proposals and debates on the transformation of the rural-urban relationship, however, although we are considered some of the most relevant perspectives, even if are considered the most relevant perspectives, reflection we suggest in this paper highlight some part of permanence which we believe are key elements in analyzing the contemporary context of this relationship: the agrarian dimension of rurality, bimodality in agricultural production from the colonial period to the present, and especially, the food issue. With the spotlight on the role of family farming for food security in Brazil and Colombia, a summary of the Food Acquisition Program (PAA) is presented, looking especially at the program's scope and limitations as an articulator of urban and rural territories, as the possibility of linking the popular sectors of the countryside and the city. The following section outlines a proposal for a territorial approach to food security, and underscores the contributions of geography to understanding the food process by which food is indispensably linked the countryside and the city. Finally, considerations are made regarding the implementation of development strategies for family farming in Colombia, based on the experience of PAA.

Keywords: rural-urban relations; food security; Food Acquisition Program; Colombia; Brazil.

Introdução

Os cientistas sociais das diversas áreas do conhecimento têm dado valiosas contribuições à reflexão sobre as relações entre o campo e a cidade. Destaca-se inicialmente desde a sociologia rural, o denominado enfoque clássico dicotômico, que corresponde a proposta teórico-metodológica de Sorokin, *et.al*, (1986, p. 199) de definir o rural em oposição e não em relação ao urbano, com base em vários critérios¹. Segundo Solari (1979) destes critérios, três tratariam do rural: a ocupação (principalmente agrícola), a distribuição da população no espaço e as características socioculturais. O uso do enfoque dicotômico para diferenciar o campo da cidade levou ao que se configurara uma representação produtivista da ruralidade “tradicional”, que estudou o campo como o atrasado, vinculado ao agropecuário, e a cidade como o moderno em etapa de industrialização e urbanização, como um modelo a ser alcançado. Este enfoque

¹ As *diferenças ocupacionais* são consideradas o principal critério definidor das particularidades entre o mundo rural e o urbano. A sociedade rural se caracterizaria pela ocupação agrícola, critério que contribui para explicar de maneira causal outras diferenças: as *diferenças ambientais*: a ocupação agrícola faz com que os agricultores trabalhem ao ar livre e estejam em relação direta com a natureza; o *tamanho das comunidades*: existe uma correlação negativa entre o tamanho da comunidade e a população que trabalha na agricultura; a *densidade populacional*: as comunidades de agricultores têm uma densidade populacional mais baixa que as comunidades urbanas; a *maior homogeneidade psicossocial das comunidades rurais*: a classe agricultora “é impermeável à infiltração de outras ocupações”.

desenvolvimentista e acrítico da realidade social oculta o caráter diversificado das sociedades rurais e o protagonismo dos habitantes do campo na sociedade em geral.

Por outro lado, desde uma perspectiva histórica, Singer (1977) propõe que para analisar o campo e a cidade ao longo de um período histórico, além dos critérios formais - distinção ecológica, tamanho da população, densidade demográfica -, é necessário incorporar simultaneamente as dimensões econômica e política, levando em consideração a divisão de poderes e atividades entre o campo e a cidade. O autor examina as transformações da relação entre o campo e a cidade no contexto latino-americano da conquista à industrialização, dando ênfase aos mecanismos que condicionaram as transformações na relação do campo e da cidade, e defende a tese de que há uma dominação política e econômica do campo pela cidade.

Nos últimos anos, tem-se refletido sobre a relação entre campo e cidade desde uma vertente analítica, que aponta para o surgimento de uma nova ruralidade. Por exemplo, Favareto (2007, p.184), ao analisar a longa evolução da relação entre campo e cidade, conclui que há uma permanência do fenômeno rural no mundo contemporâneo, e afirma que:

A oposição campo–cidade se desloca para a contradição rural–urbano. Enquanto a primeira diz respeito ao contraste entre espaços, sendo os campos o lugar de realização de atividades predominantemente primárias, destacadamente a agricultura, na segunda o estatuto fundante da distinção, desloca-se para o grau de artificialização desses espaços e seus impactos para os modos de vida, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios ecológicos com outros de caráter social e econômico. O rural mostra-se não mais uma categoria passível de ser apreendida em termos setoriais, e sim territoriais.

Embora o autor não explique a “contradição” rural-urbano, assinala que há uma erosão do paradigma agrário que sustentou as visões predominantes sobre o rural no século XX, e que hoje os espaços rurais não desaparecem ou diminuem inexoravelmente. Porém, considera que se desloca o conteúdo social e a qualidade da articulação de três dimensões definidoras da ruralidade: a proximidade com a natureza, os laços interpessoais e as relações rural–urbano. Assim, da produção de bens primários se passa à valorização, aproveitamento das amenidades naturais e à conservação da biodiversidade; da relativa homogeneização das comunidades rurais se muda a uma crescente heterogeneização; e da exportação de recursos como bens materiais e trabalho, os territórios rurais convertem-se em atrativos às populações urbanas. Ainda segundo o autor;

[...] sendo o lugar por excelência onde ainda mais se valoriza a proximidade com a natureza e a tradição, isso se faz sob conteúdos sociais totalmente novos. Com a racionalização da vida rural, **é todo um universo ancorado na ruralidade agrária que se dilui**, para dar lugar a novas significações. (FAVARETO, 2007, p.185, grifo nosso).

A intenção do grifo é apresentar o argumento exposto pelo presente trabalho, de que, é preciso, como afirma o autor, reconhecer os conteúdos, mas, não só sociais, como também o novo panorama político e econômico para explicar as transformações do rural e do urbano e a forma como tais mudanças se articulam. Salienta-se, que o artigo objetiva apresentar uma reflexão sobre a importância de valorizar o elemento agrário da ruralidade por meio do que denominaremos a *dimensão territorial da segurança alimentar*, desde a perspectiva da geografia.

Ainda mais, ao considerar um recente estudo (Neves, 2013) que indagou a produção de conhecimento sobre a relação cidade-campo, a partir da revisão dos trabalhos sobre esta temática, apresentados nos 30 anos de realização dos Encontros Nacionais de Geografia Agrária no Brasil (1979-2009). Mesmo que foi observada a coexistência das diferentes correntes e perspectivas de análise da temática, configura-se preocupante que só 24

trabalhos dos 281 analisados como fonte da pesquisa bibliográfica, ou seja, somente 8,5% utilizaram algum dos conceitos-chave da geografia, em ordem: território, espaço, paisagem, lugar, rede, e região (NEVES, 2013, p.171).

Inicialmente, para atender essa inquietação do relativo “abandono” dos conceitos geográficos nos estudos analisados, como na possível produção do conhecimento sobre a relação campo-cidade, neste texto se parte do pressuposto de considerar o campo e a cidade como territórios interdependentes e inter-relacionados, visualizando como elemento articulador de tais relações a questão alimentar. Uma reflexão preliminar sobre as prováveis contribuições da geografia na leitura da política pública que articule o campo e a cidade tem foco na análise da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), efetivado no Brasil desde 2003.

O artigo se divide em quatro partes: A primeira apresenta de forma breve o que consideramos o contexto contemporâneo da ruralidade agrária nas relações campo-cidade, caracterizada pela coexistência do sistema mundial agroalimentar de caráter corporativista e pela permanência da agricultura familiar ou camponesa que sustenta a cesta alimentar básica da Colômbia e do Brasil. A segunda, oferece uma síntese do PAA e a abrangência e limitações do programa como articulador dos âmbitos territoriais (urbano/rural) e dos setores populares do campo e da cidade. Na terceira seção, são feitos apontamentos sobre a compreensão dos processos articuladores do campo e da cidade, e no desenvolvimento de políticas públicas desde uma perspectiva ampla da alimentação como processo e direito humano para alcançar a segurança alimentar das populações em situação de maior vulnerabilidade social e econômica no campo e na cidade. Finalmente, se expõem considerações sobre os projetos de fomento à agricultura familiar em Colômbia baseadas na experiência do PAA².

Contexto contemporâneo do agrário nas relações campo-cidade

Situou-se o contexto contemporâneo das relações campo-cidade, tendo como foco no elemento agrário o tema da segurança alimentar, a partir de um olhar histórico na América Latina. Entende-se como uma permanência, a existência do elemento agrário da ruralidade, referente à produção de alimentos. Contudo, no sistema capitalista, se faz para o mercado externo ou para o abastecimento interno dos países. Compara-se brevemente o panorama atual desta dimensão agrária na Colômbia e no Brasil, visando ressaltar os aspectos comuns e diferenciadores.

Com a instauração do sistema de exploração colonial nos territórios que constituiriam as nações da América Latina, a produção se fez ou para o setor do mercado externo ou para o setor da subsistência. A exploração colonial se sustentou num setor do mercado externo extremamente especializado nas atividades extrativas que afetavam diretamente o campo (ouro, prata e açúcar) e, na exploração simultânea dos trabalhadores engajados no setor do mercado externo e os que permaneciam no setor da subsistência (SINGER, 1977).

O aparecimento e a expansão da indústria como atividade eminentemente urbana permitiu à cidade oferecer uma contrapartida econômica pelo excedente alimentar. Mas a divisão do trabalho entre o campo e a cidade estava viciada pelas condições de exploração pré-existentes. Ou seja, a contrapartida pelos produtos industriais era baixa pelo reduzido poder aquisitivo da população rural, além de que só em um estágio avançado da industrialização a demanda de matérias-primas leva ao crescimento da agricultura capitalista, especialmente, nas áreas de melhor acesso ao mercado urbano (SINGER, 1977). O desenvolvimento do capitalismo no campo, ainda que tem sido um processo

² A propósito do “Memorando de entendimiento de cooperación Sur-Sur sobre seguridad alimentaria y generación de ingresos para pequeños productores rurales en Colombia, entre el gobierno de Brasil, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de Colombia, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO”, assinado pelas partes o dia 18 de Dezembro de 2012 em Bogotá.

desigual nos países da América Latina, em geral, aprofundou as diferenças entre a produção de bens primários para a exportação em mãos da agricultura comercial e/ou empresarial e a produção de alimentos a cargo do denominado setor da subsistência, conhecido logo como de agricultura familiar ou camponesa³. Já na segunda metade do século XX, o modelo desenvolvimentista urbano-industrial através da política agrária, sob o marco da revolução verde, enraizou a função diferenciada do rural como fornecedor de alimentos e matérias-primas, favorecendo notadamente, aqueles produtos com vantagens comparativas e competitivas no mercado mundial.

Na década de 1990, o ideário neoliberal inseriu nas políticas macroeconômicas a liberalização de mercados, numa situação de produção agrícola subsidiada dos países denominados desenvolvidos e a monopolização do mercado agroalimentar mundial por parte de corporações transnacionais. Na primeira década do século XXI, com o auge dos agrocombustíveis e a produção de monoculturas de exportação (cana-de-açúcar, soja, e milho) fixadas nos mercados financeiros globais como *commodities*, por tanto, susceptíveis a especulação que leva ao incremento dos preços internacionais destes alimentos, desencadeou-se uma crise alimentar mundial.

A FAO (2010) destaca que na crise alimentar que enfrenta América Latina é preciso diferenciar dois períodos tanto do ponto de vista dos fatores determinantes, quanto das políticas formuladas para fazer-lhe frente. O primeiro (2006-2008), o incremento nos preços internacionais das *commodities* alimentícias e energéticas impactaram as taxas de inflação ao redor do mundo, causando uma diminuição do poder de compra das famílias, especialmente as mais pobres, nas quais, grande parte do orçamento é destinada à compra de alimentos. O segundo, logo após da fase crítica da crise financeira no ano de 2008, ocorreu a partir de 2009, caracterizado por uma forte desaceleração econômica, a conseguinte caída do comércio, o aumento do desemprego, tudo isso contribuindo a precarizar ainda mais as condições de vida das populações de baixa renda (FAO, 2010).

Mesmo assim, não é fortuita a afirmação no estudo do Banco Mundial (2011) de que a instabilidade e volatilidade dos preços mundiais dos alimentos são o “novo normal” pelo qual é preciso adotar medidas para mitigar os efeitos desta espiral no preço dos alimentos e, em consequência, a provável ocorrência de novas crises.⁴ Sob estas considerações são feitas propostas de políticas públicas, as quais adicionam também os efeitos da mudança climática na produção de alimentos, o aumento da população, inserindo-se na agenda pública dos governos, os discursos sobre a prevenção de novas crises alimentares e a gestão do risco. Nesse sentido, uma das medidas propostas pela FAO foi a promoção da agricultura familiar para garantir a segurança alimentar da população mais vulnerável aos efeitos da crise alimentar. Às políticas de desenvolvimento rural tradicionais que se concentraram em diminuir a pobreza das populações do campo, especialmente do setor de subsistência, se incorpora o enfoque territorial que pretende transcender a estratégia setorial agropecuária, assim como, a focalização de políticas sociais compensatórias.

Ainda que, os estudos rurais da década de 1990, começam a examinar o caráter multisetorial do rural, hoje é inegável que não perde centralidade o papel da produção de alimentos. Aprofunda-se na América Latina o modelo de desenvolvimento rural bimodal ou dual, e os organismos internacionais como o Banco Mundial e a FAO começam a apoiar as políticas de segurança alimentar. Tal apoio mais que uma resposta ao incremento da fome mundial e a pobreza rural, que, de acordo com Vergopoulos (2014), se explica pelos benefícios que garante a agricultura familiar ao sistema capitalista, como os assinalados por Chayanov (1930) - maximização de produtos alimentares, diminuição dos seus custos de

³ Segundo a FAO (2010, p. 1) se entende por agricultura familiar as unidades produtivas que empregam essencialmente mão de obra familiar e só ocasionalmente mão de obra adicional (contratada, sob a forma de troca u outra). O termo agricultura familiar pode ser utilizado de modo intercambiável com pequena agricultura, agricultura camponesa ou agricultura por conta própria, ou seja, agricultura a pequena escala.

⁴ Segundo o estudo referido os preços internacionais dos alimentos incrementaram-se mais de 43% desde junho de 2010. (World Bank, 2011, p.7). Alguma das medidas recomendadas pela entidade se encontram sintetizadas no relatório “Responding to higher and more volatile world *food prices*” do Maio de 2012. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org>> Acesso em: 03 jul.2013.

produção e seus preços, e principalmente, abundante mão de obra familiar não remunerada -, ao contrario das desvantagens que provocaria em seu lugar o predomínio absoluto do modo capitalista de produção na agricultura. De tal maneira, se tem o setor produtor de alimentos e matérias-primas para o mercado externo, que valoriza o território rural em termos produtivos relativos à rentabilidade da produção agrícola como *commodities* e produção de energia, enquanto o setor de subsistência está alicerçado na agricultura familiar que é a responsável pela alimentação da maior parte da população do campo e das cidades da região.

Na Colômbia, o estudo de Garay, Barberi y Cardona (2010), a propósito do possível impacto do Tratado de Livre Comércio com Estados Unidos, mostra que no ano de 2005 o campesinato⁵, ocupava 51% da área total agrícola, 47% dos cultivos transitórios (32% da produção) e 56% dos permanentes (68% da produção), 17% dos bovinos, 17% das aves, 35% dos suínos y 38% de espécies menores, isto com base nos resultados da *Encuesta Nacional Agropecuária* do referido ano. Além disso, a produção camponesa é predominantemente andina, precisamente onde se localiza a rede urbana mais consolidada do país.

Entretanto, no Brasil, segundo a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com base em dados oficiais do IBGE (2009), os estabelecimentos da agricultura familiar correspondem a 84% do total de estabelecimentos agropecuários, ocupam 1/4 da área total e absorvem 75% da mão-de-obra ocupada na agropecuária. Também, a agricultura familiar cumpre um papel decisivo na produção de alimentos para o mercado interno. Com base em dados do Censo Agropecuário 2006, domina a produção de mandioca (87%), feijão fradinho (83%), feijão preto (77%), leite de cabra (67%), suínos (59%), leite de vaca (58%), café onilona e robusta (55%), feijão de cor (54%) e aves (50%) e participa com relevância da produção de milho (46%), café arábica e arroz (34%) e bovinos (30%) (BRASIL-CAISAN, 2011, p.16).

Problemas estruturais como a desigual distribuição no uso e na posse da terra, na Colômbia como no Brasil, com coeficientes de Gini de concentração da propriedade rural de 0.86 e 0.85 respectivamente⁶, dão conta do fracasso das políticas de reforma agrária, assim como a persistência da pobreza rural é reflexo do fracasso das políticas agrícolas modernizantes, que excluíram do “desenvolvimento” milhares de camponeses/agricultores familiares. Temos então no cenário do reconhecimento da bimodalidade ou a dualidade do desenvolvimento rural, a coexistência de políticas públicas que atendem a produção agrícola de grandes empreendimentos com capitais nacionais e estrangeiros e políticas de desenvolvimento rural com foco na melhoria das condições sociais das populações que conformam o setor da subsistência e que desempenham um papel fundamental no abastecimento interno de alimentos em ambos os países. Dentro desta conjuntura, se inscrevem as políticas de segurança alimentar, que contribuem a territorializar o modelo produtivo da agricultura familiar, entre elas o caso do Programa de Aquisição de Alimentos, como se expõe a continuação.

O Programa de Aquisição de Alimentos: abrangência e limitações

A origem do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) se remonta à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, e à primeira política pública destinada aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criada em 1996. Em articulação entre o CONSEA e o Governo Federal, se constitui o PAA como uma das ações estruturantes da proposta do Programa Fome Zero em 2003. O programa consiste na

⁵ No referido estudo o camponês é assimilado como o pequeno produtor ou trabalhador da rama agropecuária por conta própria, que produz numa parcela com ajuda ou não de familiares, mas sem empregar nenhum trabalhador remunerado de forma permanente.

⁶ Fonte para Colômbia, PNUD (2011, p.197) e para Brasil, FERNANDES, WELCH e GONÇALVES (2012, p.11).

compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, dispensada a licitação, por parte do governo por meio do orçamento feito pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os alimentos são destinados às entidades da rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entre outros para sua distribuição às populações, principalmente urbanas em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social (BRASIL-MDS, 2010).

A figura 1 e o quadro 1 mostram uma síntese da operacionalização do PAA ao longo da produção, comercialização, consumo e as entidades do governo envolvidas na coordenação, execução e controle social do programa. Para o fortalecimento e integração da agricultura familiar e as políticas de assistência social, a execução é federalizada em parceria com a CONAB e descentralizada através de parceria com governos estaduais, distritais e municipais. As diferentes modalidades de compra estão resumidas no quadro 2.

Quadro 1. Enquadramento institucional do Programa de Aquisição de Alimentos

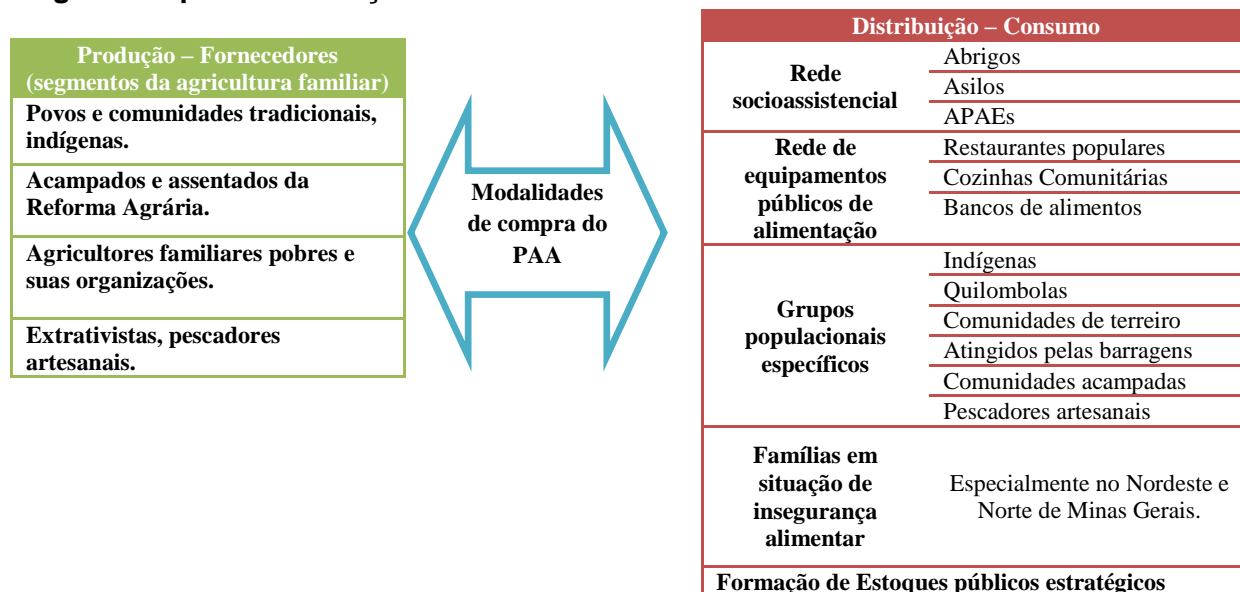
Orçamento	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Coordenação do Programa	Grupo gestor - Ministérios Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Desenvolvimento Agrário (MDA) Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Fazenda (MF); Ministério da Educação (MEC)
Execução	Estados, Municípios, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
Controle social	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Nacional, CONSEAS Estaduais, CAE, CMDRS, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), COMSEAS.

Elaboração própria. Fonte: Apresentação Institucional do PAA.

Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=docs> Acesso em: 02 jul. 2013.

O PAA essencialmente incentiva a agricultura familiar por meio do aumento da renda dos agricultores familiares e comunidades produtoras associadas ao programa. Além disso, promove o direito à alimentação com melhoria da diversidade e qualidade dos alimentos fornecidos pela rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Nas apresentações e avaliações institucionais do programa se destacam aspectos positivos como: a dinamização de economias locais, o reconhecimento e valorização da produção familiar e dos agricultores pela sociedade, o aumento da variedade de alimentos produzidos nas propriedades rurais familiares, a valorização da gastronomia local e a valorização da produção orgânica de alimentos. Em suma, o PAA tem um papel estruturador na formação de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, especialmente na modalidade Compra com Doação Simultânea, em que os alimentos adquiridos são produzidos e distribuídos localmente, na maior parte dos casos no próprio município (BRASIL, MDS, 2010, p.13).

Figura 1. Operacionalização do PAA



Elaboração própria, adaptação da Apresentação Institucional do PAA. Disponível em:
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=docs Acesso em: 02 jul. 2013.

Quadro 2. Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

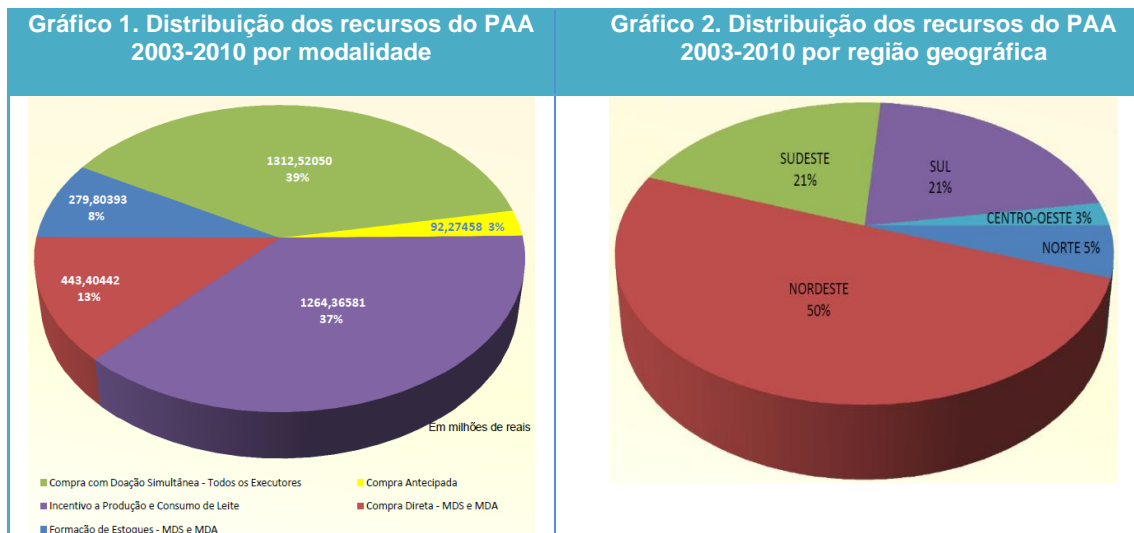
MODALIDADE*	FINALIDADE	LIMITE DA AQUISIÇÃO
Compra direta da agricultura familiar	Destinada à aquisição de específica de produtos (arroz, castanha-de-caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo) para distribuição ou para formação de estoques públicos. É importante na promoção da segurança alimentar e nutricional, na regulação de preços de alimentos e na movimentação de safras e estoques.	Desenvolvida com recursos do MDA e MDS e executado pela CONAB por meio de termos de cooperação. Atendimento de agricultores, organizados ou não. Limite de aquisição de R\$ 8.000 por agricultor familiar por ano.
Formação de estoque pela agricultura familiar	Disponibiliza recursos para que a organização adquira a produção de agricultores familiares sócios/filiados, beneficie e forme estoque de produtos para serem posteriormente comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar. Em princípio, qualquer alimento que possa ser armazenado pode ser atendido pela modalidade. A modalidade foi criada para propiciar aos agricultores familiares instrumentos de apoio à comercialização de seus produtos, sustentação de preços e agregação de valor à produção.	Desenvolvida com recursos do MDA e MDS e executado pela CONAB. Atende exclusivamente agricultores familiares organizados em associações ou cooperativas. Limite de aquisição até R\$ 8.000 por agricultor familiar por ano.
Compra com doação simultânea	Propicia a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social, assumindo importante papel na promoção da segurança alimentar do público atendido. A modalidade permite o enriquecimento dos cardápios das entidades socioassistenciais, com a disponibilização de diversos tipos de produtos, incluindo hortaliças, frutas, carnes, ovos, pescados, leite e derivados, entre outros.	Desenvolvida com recursos do MDS, é executada por meio de termo de cooperação MDS-CONAB e por convênios celebrados com estados, Distrito Federal e municípios. Atender a agricultores familiares diretamente ou por meio de suas organizações. Limite até R\$4,500 por agricultor familiar por ano.
Incentivo a Produção e ao consumo de leite	A modalidade foi criada para contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. O alimento adquirido (leite de cabra ou de vaca) é pasteurizado em laticínios cadastrados e, logo, transportado para os pontos de distribuição às famílias.	Desenvolvida com recursos do MDS em parceria com estados do nordeste e Minas Gerais. Atende agricultores, organizados ou não. Limite de R\$4. 000 por agricultor familiar por semestre.

* A modalidade de **compra antecipada** só funcionou nos anos 2003 e 2004.

Fonte: Caderno balanço PAA 2003-2010, Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/saiba-mais/publicacoes>>. Acesso em: 02 jul.2013.

No período 2003-2010, o PAA investiu mais de R\$ 3,5 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas de alimentos, envolvendo uma média de 160 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2.300 municípios brasileiros. Os alimentos adquiridos contribuem para o abastecimento, em média, de 25 mil entidades por ano que atendem a cerca de 15 milhões de pessoas. (BRASIL - MDS, 2010). Ainda que, seu orçamento apresentou incrementos anuais, que foram importantes para a ampliação de sua cobertura e para seu desempenho no combate à fome e à pobreza no Brasil, a demanda pelas ações do PAA é muito maior que a disponibilidade de recursos (BRASIL – Grupo Gestor PAA, 2010). Conforme observado no gráfico 1, os recursos do PAA se concentram em duas modalidades (Compra com doação simultânea e o incentivo à produção e ao consumo do leite). O gráfico 2 evidencia a distribuição de recursos do PAA por região geográfica entre os anos de 2003-2011. É visível a concentração de recursos na região Nordeste, que apresenta os maiores níveis absolutos de pobreza e de insegurança alimentar no Brasil.



Fonte: Apresentação Institucional do PAA. Slides Nº 18 e 36. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=docs> Acesso em: 02 jul. 2013.

É chave ressaltar para interpretar os gráficos anteriores que, a concentração da terra é até hoje uma característica predominante da agricultura brasileira⁷ e a relação entre a população ocupada na agropecuária e a extensão da terra onde se localizam é inversa. Segundo os dados do IBGE (2006) *apud* em BRASIL-CAISAN (2011, p.16):

Um total de 70% deles [do pessoal ocupado] em terras até 50 hectares – destaca-se que, destes, 41% estão em áreas de 0 a 10 hectares - e apenas 3% em áreas acima de 2.500 hectares. Assim, fica evidente que as pequenas propriedades absorvem grande parte do pessoal ocupado. Registra-se que o pessoal ocupado somava 16,5 milhões de trabalhadores em 2006, por ocasião do Censo Agropecuário. A região Nordeste concentra 46% desse total, seguida das regiões Sudeste, com 20%, Sul, com 18%, Norte, com 10% e Centro-Oeste, com 6%.

⁷ Propriedades de até 50 hectares correspondem a 82% do total de estabelecimentos e ocupam apenas 13% da área ocupada pela agricultura. Em contraposição, propriedades acima de 500 hectares correspondem a 2% do total de estabelecimentos e ocupam 56% da área total (IBGE, acesso jun. 2011, *apud* em BRASIL-CAISAN, 2011, p. 16).

O anterior indica o acerto da focalização do PAA e os êxitos proporcionais na redução da insegurança alimentar pelo apoio à agricultura familiar nas regiões com maior demanda de tais ações, diminuindo as brechas e desigualdades extremas entre as regiões. Mas também a pertinência de que as apostas de desenvolvimento de um modelo produtivo de agricultura familiar precisa com urgência da reforma agrária.

Depois deste breve recorrido, pode-se dizer que uma das principais contribuições do programa é a flexibilidade tanto na forma de produção dos alimentos como nos canais de distribuição e consumo, os quais permitem o desenvolvimento de arranjos institucionais e construção de confianças nos cenários locais. Da mesma forma, destaca-se que, institucionalmente o tema da segurança alimentar passa a compor uma das frentes do sistema social brasileiro, articulada com as políticas de assistência social e transferência de renda (GOMES R., 2012), com avanços na intersectorialidade das políticas públicas de fomento à agricultura familiar e as socioassistenciais.

O PAA tem fomentado o fortalecimento das organizações de produtores rurais porque é basicamente por meio de associações e das cooperativas que os agricultores familiares podem participar no programa. No caso dos assentamentos rurais da reforma agrária, alguns estudos (CAMARGO et al., 2013) têm constatado transformações de caráter qualitativo nos sistemas de produção, na organização social dos agricultores, na forma de exploração dos lotes e na segurança alimentar das famílias. Igualmente, em alguns casos a participação no PAA incentivou a autonomia econômica das mulheres, especialmente na modalidade de compra com doação simultânea, pois muitos alimentos produzidos por mulheres rurais em suas hortas são destinados à venda, assim, além da esfera do autoconsumo, elas começam a decidir na organização da produção. Salienta-se também, o incremento do controle social no âmbito do PAA, a estruturação de redes de comercialização a escala local, e a inter-relação do PAA com outras ações integradoras da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil⁸(BRASIL, 2010b).

Das limitações do PAA, apontam-se como centrais: *i)* A reduzida cobertura do PAA, situando-se em 3,3% do total de agricultores familiares (BRASIL, 2010b, p.39); *ii)* Os diversos problemas com a concessão da DAP (Declaração de Aptidão) exigida pelo PRONAF para identificar os agricultores familiares beneficiários dos créditos. Os debates se centram na conveniência de entregar a DAP por unidade familiar, como é feito até agora, ou por agricultor familiar, assim como a inclusão de outros segmentos/fornecedores, como os agricultores urbanos e as populações e comunidades tradicionais; *iii)* Falta de articulação entre as políticas de crédito e a assistência técnica para o planejamento da produção nos lotes dos agricultores e na organização das cooperativas; *iv)* Não perder o potencial da gestão popular do PAA, pois “[...] o sucesso do PAA está na rede de organizações da sociedade civil que é invisível, mais se compõe de mais de 25 mil organizações, que representam a contrapartida da sociedade comprometida com a consolidação de uma política de SAN” (Ibid., p. 19).

Uma consideração interessante, pontuada como desafio para o PAA, é a necessidade de conhecer e de sistematizar com mais detalhe os beneficiados pelo programa nas cidades, a partir do estudo das redes de relações desenvolvidas pelos agentes dos equipamentos públicos e a rede socioassistencial. Segundo Nivaldo Maia,

⁸ Entre eles se destacam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que exige, no mínimo, que 30% dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar; e a expansão do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), mecanismos como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). (BRASIL - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015; 2011, p.24)

gerente operacional da CONAB - São Paulo “[...] a CONAB tem que saber quem recebe os alimentos, quem está consumindo” (informação verbal)⁹.

A partir das anotações anteriores sobre a abrangência e limitações do PAA, considera-se este programa como um esforço de articulação não somente de políticas públicas ou de políticas setoriais, se não, principalmente, como articulador dos territórios rurais e urbanos. Tal articulação é possível ao pensar nas relações sociais que se estabelecem entre as populações de maior vulnerabilidade social e econômica tanto no campo como na cidade, através da questão alimentar que envolve o processo de produção, distribuição e consumo. A seguir, aprofunda-se o olhar geográfico do tema da segurança alimentar concernente à experiência do PAA e as possíveis contribuições para o caso colombiano.

Abordagem territorial da segurança alimentar

Para a FAO, o enfoque territorial no tema da segurança alimentar tem relação com a redefinição do rural como contínuo espacial, de integração de mercados, de redes sociais e de instituições que integram o urbano e o rural. O seja:

El enfoque territorial implica la adopción del territorio como objeto de la política de desarrollo, incorporando la **dimensión espacial y geográfica** como una forma de superar o complementar las estrategias sectoriales focalizadas en los actores sociales o los sectores económicos. Esto implica por lo tanto el reconocimiento de la integralidad del desarrollo, la multisectorialidad de la economía rural, los vínculos urbano-rurales y la articulación de las diferentes estrategias o políticas públicas que concurren simultáneamente en los **espacios territoriales**. (FAO, 2010, p. 10, Grifo nosso).

Nesse sentido, no denominado *enfoque territorial*, o território parece ser usado de forma instrumental para superar as limitações das políticas setoriais, mas não incorporando as discussões conceituais feitas pela geografia. Isso fica evidente também nos grifos da citação acima. Para a geografia, as conceptualizações sobre o território tem uma perspectiva integradora, a diferença daquelas que o fragmentam considerando separadamente as características econômicas, culturais ou político-econômicas¹⁰. Para pensar a dimensão territorial da segurança alimentar parte-se do pressuposto de que o território se forma a partir do espaço, por ações de apropriação concretas ou abstratas. Este processo de apropriação do espaço pelo qual o território se constitui como território está determinado por relações sociais que implicam o exercício de relações de poder. De acordo com Haesbaert (2004), o território tem um caráter relacional, ou seja, é também um conjunto de relações histórico-sociais caracterizado pela historicidade e a relação complexa entre processos sociais e espaço material. (HAESBERT, 2004, p.82).

A segurança alimentar concebida desde uma perspectiva ampla da alimentação como um direito humano e como um processo que envolve a produção, o transporte, o intercâmbio, o acesso, a transformação e utilização do aproveitamento biológico, leva a pensar nas relações sociais, culturais, econômicas e políticas entre indivíduos e comunidades, que tem se estabelecido historicamente e se (re) constroem permanentemente para garantir uma necessidade vital, sobre a qual tem ênfase o fator

⁹ Palestra “Mudanças e Perspectivas do PAA e PNAE no Território do Pontal do Paranapanema: histórico, mudanças e o controle social” realizada no Seminário sobre os Programas Federais de Compras Institucionais de Produtos da Agricultura Familiar: PAA e PNAE, no município Mirante de Paranapanema, o dia 10 de Julho de 2013. Uma das mudanças propostas respeito à prestação de contas, segundo o anunciado por Maia, é que a partir de Agosto de 2013, as Secretarias de Assistência social dos municípios serão as encarregadas de concentrar o recebimento dos produtos, logo elas distribuem às entidades (igrejas, CRAES, etc.) que a sua vez cadastraram e entregaram recibos a cada família.

¹⁰ Uma síntese das abordagens e conceições do território é feita por Saquet (2007), Haesbert (2004).

econômico do circuito, desvalorizando as demais dimensões do processo alimentar. Nesse sentido, segundo FIAN (2013) no marco do desenvolvimento conceitual, normativo e de monitoramento do direito humano à alimentação, propõe que os conceitos de segurança, soberania e autonomia alimentar podem ser enxergados como *escalas de realização social* deste direito.

A primeira definição de segurança alimentar, emanada da Conferência Mundial sobre Alimentação, em 1974, focou na disponibilidade de alimentos no marco da diminuição dos estoques mundiais de alimentos. Posteriormente a Conferência de 1996, centrou o tema do acesso das pessoas e lares a alimentos necessários, relevando só um dos aspectos do processo alimentar. Em contestação, também em 1996 a Via Campesina introduz mediante a definição de soberania alimentar a ideia do direito coletivo dos povos a decidir a respeito da política agrária e alimentar nacional em oposição ao regime alimentar corporativo. Complementário ao anterior vem se formulando o conceito de Autonomia(s) Alimentar(es) para enfatizar o direito das comunidades, povos e coletivos humanos pertencentes a uma nação, a controlar e defender seu próprio processo alimentar, em uma relação que confronta os projetos de vida das comunidades frente aos interesses do Estado nacional, internacional/transnacional (FIAN, 2013). Por conseguinte:

[...] la garantía del derecho a la alimentación en determinado país solo se alcanza cuando la Seguridad (de sus ciudadanos y familias) como la soberanía (nacional) y las Autonomías Alimentarias (de sus pueblos y comunidades) se garantizan plenamente [...] así como no se puede hablar de soberanía alimentaria en un país donde se vulneran la Autonomías de las comunidades, del mismo modo será imposible alcanzar la plena Seguridad Alimentaria sino se garantizan dichas autonomías. (FIAN, 2013, p. 34).

O contexto neoliberal é um grande desafio na elaboração de políticas públicas sobre segurança alimentar, no especial a discussão a respeito da orientação da agenda macroeconômica e das políticas sociais compensatórias. Em especial, trasladar o destaque assistencialista dos programas de alimentação à concepção do direito humano fundamental, que precisa reconhecer as escalas de realização do direito, bem como todos os sujeitos e relações envolvidas no processo alimentar. Nesse sentido, o Brasil fez em 2010 a Inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), no art. 6º da Constituição Federal, Lei nº 11.346/2006, junto com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), ao criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que estabeleceu as bases para a construção da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015. Na Colômbia a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi criada no ano 2008 e está em processo de construção dos instrumentos e mecanismos institucionais. De acordo com o Plano Nacional de Segurança Alimentar 2012-2019, tais mecanismos se concretizariam nas entidades territoriais – administrativas – através de planos departamentais e municipais de SAN.

Das quatro condições que segundo a FAO caracterizam a segurança alimentar: a disponibilidade de alimentos, o acesso a eles, estabilidade alimentar e utilização dos alimentos; no caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a reflexão sobre a dimensão territorial da segurança alimentar, em princípio, se concentra nas duas primeiras, por ser justamente as condições articuladas por meio do Programa, mas enxergando a alimentação como direito. A segurança alimentar aparece então como um processo que envolve populações do campo e da cidade que compartilham uma situação de vulnerabilidade social e econômica, mas que, através de arranjos institucionais e intersetoriais tem as condições para fazer a gestão de seu próprio desenvolvimento. Assim, orienta-se a segurança alimentar como processo articulador entre setores populares do campo e a cidade, levando em consideração que “[...] qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos.” (VAINER, 2001, p.147), então se propõe também uma abordagem territorial que considere tanto os arranjos

institucionais e intersetorial, como os arranjos e conformação de redes das organizações sociais envolvidas em todo o processo para garantir o direito humano à alimentação.

Considerações sobre a implementação do PAA na Colômbia

Vários programas de fomento à segurança alimentar inspirados na política “Fome Zero” têm sido executados em diferentes entidades territoriais na Colômbia¹¹. Especificamente com base no PAA, o *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF) desenvolveu nos anos 2011 e 2012 o modelo de compras institucionais para os mercados escolares a estratégia de Compras Locais no Programa de Alimentação Escolar (PAE). Inicialmente, a dita estratégia funcionou em 3 departamentos, de modo que no ano de 2013 ampliou-se a 23 deles, nos quais operou o PAE. Um dos eixos para a execução das compras locais foi a exigência contratual de que os operadores deviam ofertar uma porcentagem máximo de compras locais de até o 10% (COLÔMBIA, 2014). Ainda que a estratégia constitua um primeiro esforço por conceber o circuito da alimentação escolar e favorecer a agricultura familiar, nos contratos se definem compras locais como “sinônimo de compra de produtos colombianos no território nacional”, deste modo, na prática, desde a contratação, o PAE se torna irrelevante na promoção das economias municipais. Em vista do anterior, uma das principais recomendações da avaliação recente do Programa é exatamente a reformulação do que se entende por “compra local”, tanto quanto que 10% das compras locais sejam o mínimo requisitado aos operadores e não o máximo (G|Exponencial – CINDE, 2013).

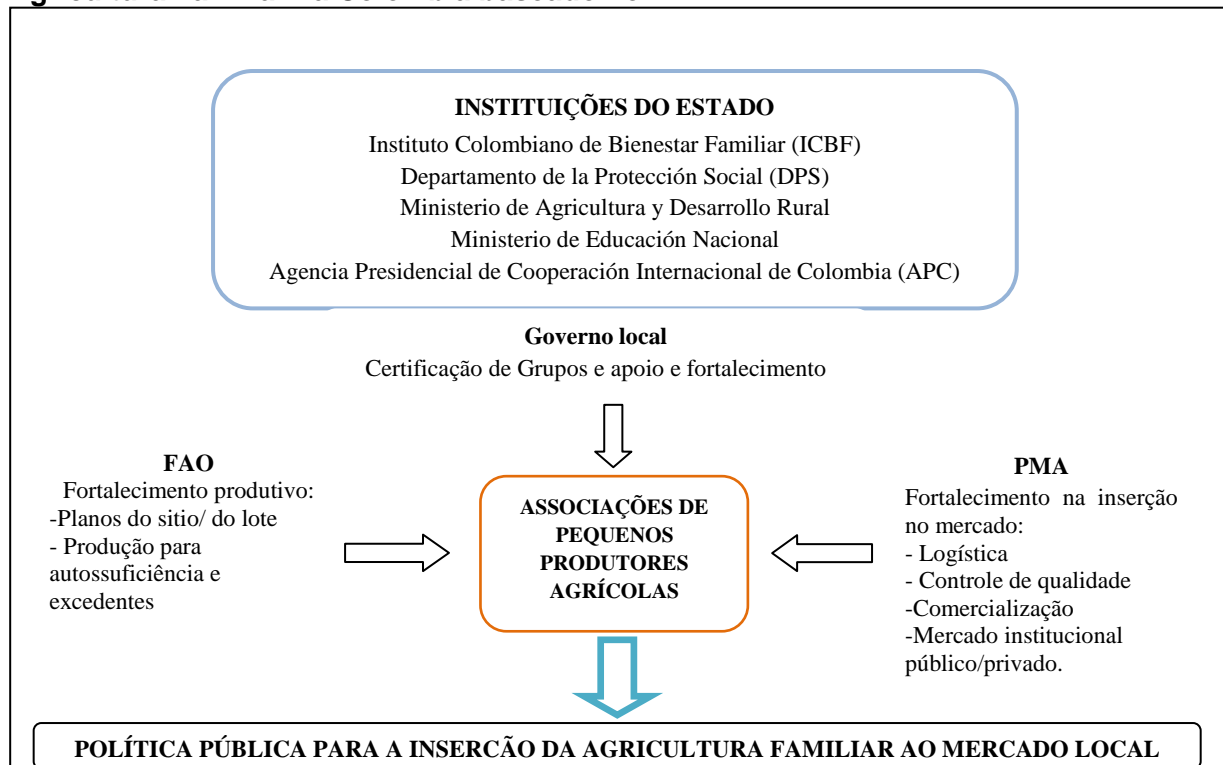
Recentemente, como resultado do *Memorando de entendimiento de Cooperación Sur-Sur* (ver rodapé 2), se formulou o projeto intitulado *Fortalecimiento de la agricultura familiar como modelo agroalimentario para auto-suficiencia alimentaria y generación de excedentes articulados a mercados institucionales y con el apoyo de gobiernos locales como política de Estado*, com base no Programa de Alimentação Escolar como mercado de compras institucionais¹². A seguir se expõem aspectos relevantes da concepção deste projeto piloto.

Devido à experiência do ICBF, o projeto selecionou como alvo de mercado as compras públicas estatais dos programas de alimentação escolar (PAE), ou seja, se priorizaram os comedores escolares, em dois departamentos: Antioquia e Nariño. Calcula-se um total de 800 famílias participantes (4000 pessoas) como beneficiários diretos (produtores), e calcula-se a demanda para quatro comedores escolares (2 por departamento), atendendo a 400 crianças em café da manhã escolar nas 4 escolas selecionadas. Não obstante, no projeto não se estabelece uma quantidade de dinheiro mensal ou anual que receberam os pequenos produtores participantes, nem se indica a porcentagem de compras, mas sim que a estimativa dessa porcentagem será um dos resultados esperados.

¹¹ O Programa Bogotá sin hambre – sem fome-, dentro do Plano de Desenvolvimento da cidade “*Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”, no período de 2004 a 2008, pelo qual foram articulados mercados camponeses com os programas de alimentação escolar, comedores comunitários e população em situação de alta vulnerabilidade, habitantes de rua, famílias deslocadas.

¹² O comitê técnico-político para o desenvolvimento do projeto está conformado pela Chancelaria da República da Colômbia, a Embaixada do Brasil, o Ministério de Agricultura y Desenvolvimento Rural, o Departamento da Prosperidade Social (DPS), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e coordenado pela Agência Presidencial de Cooperação (APC).

Figura 2. Enquadramento institucional do projeto piloto de fortalecimento à Agricultura Familiar na Colômbia baseado no PAA



Adaptado de COLOMBIA, 2014, p. 27.

No projeto -com base na FAO- diferenciam-se três tipos de agricultura familiar: i) agricultura familiar de subsistência (AFS) caracterizada como aquela mais orientada ao autoconsumo com disponibilidade insuficiente de terras e ingressos para garantir a reprodução familiar, com tendência a salarização e em decomposição; ii) Agricultura familiar em transição (AFT), têm maior dependência da produção própria, com as melhores terras e satisfazendo os requerimentos da reprodução familiar, porém tem dificuldades para gerar excedentes que permitam o desenvolvimento da unidade produtiva; iii) agricultura familiar consolidada (AFC), proporciona sustento suficiente na produção própria, explora recursos de terra com maior potencial, tem acesso a mercados e gera excedentes para a capitalização produtiva (COLOMBIA, 2014).

Os componentes de incremento da produção e articulação com os mercados institucionais baseados na experiência do PAA do Brasil estão focalizados em agricultores em transição e consolidados. Por conseguinte, é apreciável que o projeto piloto não atinge aos agricultores que estão em mais alto risco de insegurança alimentar. Outros critérios de seleção da população são contemplados¹³, mas ainda que não se esclareça um esquema de ponderação de tais critérios é relevante que se busca que grande parte dos produtores tem sido participantes de outros programas e projetos (alianças estratégicas, laboratórios de paz, projetos do Sistema de Nações Unidas).

A execução do projeto está prevista em 12 meses, a cargo da FAO e o PMA, ao redor de quatro componentes: 1) Produtores e organizações de produtores em capacidade de ofertar alimentos nas condições requeridas pelo mercado institucional local; 2) Produção de autoconsumo para fortalecer a segurança alimentar e nutricional dos agricultores

¹³ Acesso limitado a recursos de terra e capital, uso preponderante de força de trabalho familiar, participação direta do/da chefe/a de lar no processo produtivo, que a atividade agropecuária/silvícola/pesqueira/agrícola seja a principal fonte de ingressos do núcleo familiar, prioridade a pequenos e medianos produtores, organizações indígenas e conselhos comunitários que tem sido apoiados por programas do governo, viabilidade de acompanhamento da institucionalidade local durante e uma vez terminado o projeto, prioridade ao produtor-comercializador e ao produtor agroindustrial, a famílias com maior número de integrantes, unidades produtivas a cargo de mulheres cabeça de lar e grupos étnicos. (COLOMBIA, 2014, p. 12-13).

familiares; 3) Mercados institucionais articulados com a produção procedente da agricultura familiar; 4) Agricultura familiar posicionada na agenda pública nacional, regional e local. O custo total do projeto é de USD 713.142 dos quais 63,73%, correspondem à FAO e a porcentagem restante ao PMA, isso devido “[...] a que os componentes 1 e 2 recaem quase na sua totalidade na FAO, igual que a maior parte do componente 4” (COLOMBIA, 2014, p. 33). A FAO se concentrara na produção, e o PMA a partir do programa “Compras para o progresso” (PURCHASE FOR PROGRESS - P4P)¹⁴ promovera a inserção do pequeno produtor ao mercado. Contudo, o PMA não será o comprador direto, mas sim o “facilitador” para que a compra se dê entre os agricultores organizados e os operadores da alimentação escolar, com os quais o governo mantém contratos. Assim, apesar do projeto insistir em oferecer recomendações válidas para a formulação de uma política pública de agricultura familiar para Colômbia, provavelmente boa parte delas serão no tocante as compras estatais mediante operadores privados.

A abrangência temporal e financeira do projeto piloto é limitada, ainda mais se levamos em consideração que o Programa de Alimentação Escolar na Colômbia mobiliza um investimento estatal anual de um bilhão de pesos, equivalente ao 0.19% do PIB e um significativo volume de alimentos - 700 toneladas diárias de alimentos, 4.2 milhões de raciones diárias durante 180 dias por ano, no território nacional - (G|Exponencial – CINDE, 2013, p. 129). Portanto, além dos estudos que mostram a relevância da agricultura familiar e o campesinato no sistema agroalimentar do país (Forero, 2003, Rodriguez, 2006, López, 2012, Forero et.,al 2013), é preciso reconhecer o potencial do PAE para promover a agricultura familiar local e, especialmente, as articulações entre os territórios rurais e os centros urbanos, que trazem como possibilidade a vontade política de gestão da segurança alimentar no sentido amplo de sua importância e necessidade para a sociedade.

Considerações finais

Nas últimas décadas têm ocorrido múltiplas transformações em nossas sociedades como resultado do desenvolvimento desigual nas diversas escalas de análise. As mudanças nos modelos de desenvolvimento e na forma de integração no mercado capitalista que estrutura o sistema agroalimentar mundial apontam desdobramentos tanto na formulação das políticas públicas, como avanços para garantir ou não o direito humano à alimentação. A abordagem territorial da segurança alimentar, não desconhece a desconhecer a multifuncionalidade do rural sempre existente, mas pretende evidenciar a dimensão agrária da ruralidade, com o eixo na questão alimentar como articuladora incessante das relações entre os territórios rurais e os territórios urbanos. Dita abordagem também procura incorporar à análise todo o processo alimentar (produção, distribuição, transformação, consumo, aproveitamento) na complexidade das escalas de realização do direito humano à alimentação (autonomia, soberania e segurança alimentar).

Consequentemente, deve se enxergar quem produz os alimentos e em que condições em relação aos fatores produtivos, ponderar o autoconsumo, indagar pelas ações/omissões das entidades governamentais e não governamentais sobre o assunto, considerar quais alimentos vão para o consumo direto e quais serão transformados na indústria alimentar. Os mecanismos de transação nos mercados locais, regionais, nacionais e internacionais, assim como aqueles que não são mediados pelo dinheiro, em suma, os diferentes circuitos nos quais a produção familiar alimentar se articula ao sistema agroalimentar (FORERO, 2014, p. 13). Na transformação dos alimentos, além do papel da agroindústria e as cadeias produtivas, há processos de transformação camponeses que ainda de “baixa tecnificação” são importantes, tanto como aqueles que acontecem no interior dos lares rurais e urbanos prévios ao consumo (FIAN, 2013, p. 23).

¹⁴O Programa de Compras para o Progreso (P4P) esta se implementando em 21 países do mundo. Realizações do Programa Mundial de Alimentos 2013. Disponível em: <http://publications.wfp.org/es/iar/2013/>. Acesso em: 10. Set. 2014.

Enquanto o Brasil, no ano de 2014 saiu pela primeira vez do mapa da fome da ONU¹⁵ graças a um decidido empenho político que combinou as políticas públicas de fortalecimento à agricultura familiar e a rede socioassistencial com os programas de transferência de renda, por outro lado, o Estado colombiano tem desenvolvido nas últimas décadas uma política macroeconômica que longe de propiciar a segurança alimentar tem conseguido incrementar a dependência alimentar do país, além das dificuldades próprias que impõe o contexto de conflito social e armado. Historicamente na Colômbia os programas de segurança alimentar se tem pensado como um assunto dos pequenos produtores rurais, os quais garantem uma produção básica para seu autoconsumo, e programas voltados à população vulnerável em situação de deslocamento forçado.

Afirmamos que o PAA é uma das estratégias destacadas para incentivar a agricultura familiar no Brasil, sua abrangência poderia ser maior se fosse acompanhada da reforma agrária, um acréscimo substancial no investimento e promoção de mercados locais além dos institucionais. No caso dos projetos inspirados no PAA na Colômbia, em especial o orientado a oferecer recomendações para à formulação de uma política pública de agricultura familiar é preciso considerar que:

- i) É incipiente o processo de coordenação interinstitucional, não existe uma política de comercialização interna de alimentos e só depois de 40 anos estase realizando um censo agropecuário que permita fazer um diagnóstico da situação dos agricultores familiares camponeses,
- ii) A experiência colombiana com o Programa de Alimentação Escolar (PAE) tem mais proximidade com o PNAE brasileiro que com o PAA, com a diferença que o PNAE exige que *mínimo* o 30% dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar, o PAE colombiano exige *máximo* o 10 %.
- iii) Um elemento fundamental do sucesso do PAA é que dispensa licitação e fomenta da associatividade dos produtores, mas esse aspecto não é nem mencionado no projeto a ser executado pela FAO e o PMA, como também não é questionada a concentração dos ganhos dos operadores privados a não há indicações respeito à regulação, exigência e controle acerca das compras locais de alimentos,
- iv) A diferença das modalidades de compra estabelecidas pelo PAA, no projeto referido para o caso colombiano não tem determinado volumes de produção, nem pagamentos mínimos aos agricultores, assim seus produtos entram em um mercado de demanda e oferta sem preços de sustentação, pelo qual não existe a possibilidade de garantir um aumento da renda.

Sendo assim, a territorialização de um modelo produtivo da agricultura familiar e da segurança alimentar tem que continuar sendo discutida desde um marco interdisciplinar e em conjunto com as agendas das organizações e movimentos sociais do campo e da cidade.

Referências

BRASIL – Grupo Gestor PAA. **Balço de avaliação da execução do programa de aquisição de alimentos – PAA, 2003 a 2010**, Relatório descritivo, Dezembro de 2010.

BRASIL - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015**, Agosto 2011.

BRASIL –Plano Brasil sem Miséria. **Apresentação Institucional do PAA**. (Slides). 2011.

Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=docs> Acesso em: 02 jul. 2013.

¹⁵ Ver: <http://www.wfp.org/content/hunger-map-2014>

BRASIL - **Relatório técnico e analítico, contendo a consolidação dos resultados e a avaliação do 3º. Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**, 2010b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/saiba-mais/publicacoes>. Acesso em: 06 jul. 2013.

CAMARGO, E. A. de O., SILVA R., MEIRA B., BORSATTO R. Programa de aquisição de alimentos (PAA) Como instrumento de fortalecimento De assentamentos rurais: O caso do assentamento 23 de maio, Itapetininga, Estado de São Paulo. Em: **Informações Econômicas**, SP, v. 43, n. 1, jan./fev. 2013, pp. 18-28.

COLOMBIA - Observatorio de seguridad alimentaria y Nutricional de Colombia: Componentes y Lineamientos para su implementación. Medellín, Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Beneficiarios/Nutricion-SeguridadAlimentaria>. Acesso: 26 Jun.2013

COLOMBIA Documento del proyecto “Fortalecimiento de la agricultura familiar como modelo agroalimentario para auto-suficiencia alimentaria y generación de excedentes articulados a mercados institucionales y con el apoyo de gobiernos locales como política de Estado”, Marzo de 2014.

FAVARETO, A. A longa evolução da relação rural-urbano. Para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. **Ruris**, v. 1, nº 1, p. 157-190, 2007.

FERNANDES M. Bernardo, WELCH C. Andrew, GONÇALVES C. Elienai. **Políticas fundiárias no Brasil. Uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil**. “Land Governance in Brazil”. Framing the Debate Series, no. 2. International Land Coalition (ILC), Roma, 2012.

FIAN Colombia, **Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia**. 2013. Disponível em: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Informe_DA_FIAN_Colombia_2013.pdf Acesso em: 10 Set 2014.

Food and Agriculture Organization of United States (FAO). **Un programa de políticas para la agricultura familiar**. 31a conferencia regional de la FAO para América latina y el Caribe. Ciudad de Panamá, Panamá, 26 al 30 de abril de 2010.

FORERO, J. **La economía campesina y el sistema alimentario en Colombia: Aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria**. Universidad Javeriana, Bogotá, Diciembre de 2003. Disponível em: http://www.javeriana.edu.co/ear/d_des_rur/documents/campesinadoysistemaalimentarioencolombia.pdf. Acesso em: 06 Nov 2012.

FORERO J., GARAY L., BARBERI F., RAMÍREZ C., SUAREZ D., GÓMEZ R. La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. Em: **Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales**. Bogotá, Junio de 2013, pp. 69-113.

FORERO, J. **La agricultura familiar frente a los mercados de alimentos. El caso de los cinco países andinos**. Em: Anais do IX Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia Rural, Outubro de 2014.

GARAY, L; BARBERI F y CARDONA I. (2010) “Impacto del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia”; Em: J. Forero A. (ed.) **El campesinado colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad**. Bogotá: Universidad Javeriana.

G|Exponencial – Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). **Evaluación de Operaciones y Resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE**. 2013.

Disponível em> <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/ad782b9c-434a-4955-bbdf-9e9b84e62e3a/Informe%20Final%20Evaluacion%20PAE.pdf>. Acesso: 10 Set 2014.

GOMES M. R. **Reforma agrária e segurança alimentar no Brasil: Reflexões no contexto das políticas públicas sociais**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor em Política Social. Dezembro de 2012.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LÓPEZ D. **Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000 – 2010: ¿Producción nacional o importaciones?** Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 2012.

NEVES K. 30 anos de Encontros Nacionais de Geografia Agrária (ENGAs): um “raio X” da produção do conhecimento sobre a temática da relação cidade-campo. **GeoTextos**, vol. 9, n. 1.,p. 151-175, jul. 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011**. Bogotá, INDH, PNUD, Septiembre.

RODRIGUEZ, B. Bogotá sin hambre: una oportunidad para reconocer el papel central de los campesinos en la construcción de Colombia. Em: **Región, espacio y territorio en Colombia**. Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 245-276.

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. SP. Brasiliense, 1977.

SOLARI, A. O objeto da sociologia rural. IN: SZMRECSANYI, T.; QUEDA, O. **Vida social e mudança social**. SP, Ed. Nacional, p. 3-14, 1979

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e urbano. IN: MARTINS, J.S. **Introdução crítica à Sociologia Rural**. SP: Hucitec, p. 198-224, 1986.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escales: O que pode o poder local? **Anais: Encontro Nacional da ANPUR. Ética, planejamento e construção democrática do espaço**, Rio de Janeiro, v.9, 2001, pp. 140-151.

VERGOPULOS, K. La crisis financiera y alimentaria mundial. **Revista ALASRU. Análisis latinoamericano del Medio Rural**. Nueva época Nº 10, Octubre 2014, pp. 45-61.

WORLD BANK. **High Food Prices: Latin American and the Caribbean Responses to a New Normal**. 2011. Disponível em:
http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FoodPrices_english_V2_highres_.pdf
Acesso em: 03 jul.2013

WORLD FOOD PROGRAMME. **Hunger Map 2014** Disponível em:
<http://www.wfp.org/content/hunger-map-2014> Acesso em: 16 sep.2014