

Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Janaina Francisca de Souza Campos Vinha

Profa. Dra. da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (UNESP-TerritoriAL)
e-mail: janadageo.unesp@yahoo.com.br

Monica Schiavinatto

Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (UNESP-TerritoriAL)
e-mail: monica.schi@gmail.com

Resumo

O presente artigo contribui para a reflexão e o debate do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política que estimula a soberania alimentar e fortalece a construção dos territórios camponeses. Procura-se discutir a soberania alimentar como um projeto dos movimentos sociais na busca pelo desenvolvimento dos territórios camponeses e que se amplia à toda sociedade. Foram pesquisadas 36 comunidades, cuja coleta de campo realizou um amplo levantamento de informações e dados, além de entrevistas, por amostra, em todas as macrorregiões brasileiras. No limiar das políticas compensatórias e emancipatórias, compreende-se que o PAA vem possibilitando maior autonomia à agricultura camponesa, elemento necessário para que as mudanças estruturais sejam realizadas em contraposição à lógica do agronegócio.

Palavras-chave: agricultura camponesa; soberania alimentar; território camponês; PAA.

Abstract

Food sovereignty and peasants territories: an analysis of the Food Acquisition Program (FAP)

This paper contributes to reflection and debate the Food Acquisition Program (FAP) as a policy which encourages food sovereignty and strengthens the construction of peasant territories. It seeks to discuss food sovereignty as a project of social movements in the pursuit of development of peasant lands and that extends to the whole society. They were surveyed 36 communities whose field collection conducted a broad survey of information and data, as well as interviews, for sample, in all Brazilian regions. On the threshold of compensatory and emancipatory policies, it is understood that the PAA has allowed greater autonomy to peasant agriculture, necessary element for structural changes to be made in contrast to agribusiness logic.

Keywords: peasant agriculture; food sovereignty; territory peasant; PAA.

Resumen

Soberanía alimentaria y territorios campesinos: un análisis del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Este trabalho contribuye a la reflexión y el debate del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) como una política que anima a la soberanía alimentaria y fortalece la construcción de los territorios campesinos. Se busca discutir la soberanía alimentaria como un proyecto de los movimientos sociales en la búsqueda del desarrollo de los territorios campesinos y que se extiende a toda la sociedad. Fueron encuestados 36 comunidades cuya colección de campo llevado a cabo una amplia encuesta de información y datos, así como las entrevistas, por ejemplo, en todas las regiones brasileñas. En el umbral de políticas compensatorias y de emancipación, se entiende que la PAA ha permitido una mayor autonomía a la agricultura campesina, elemento necesario para los cambios estructurales que se hagan en contraste con la lógica de la agroindustria.

Palabras clave: agricultura campesina; soberania alimentaria; territorio campesino; PAA.

Introdução

Em pleno século XXI, uma série de polêmicas e embates continuam exaltando a atualidade e complexidade da questão agrária brasileira. Uma das últimas polêmicas envolveu o fatídico pronunciamento feito no início de janeiro de 2015 pela Ministra da Agricultura Katia Abreu¹, que afirmou a inexistência do latifúndio no país. Para a ministra, não há necessidade de uma política de reforma agrária, uma vez que considera a problemática como pontual e irrelevante. Declarações como essa, sobretudo quando emanadas de uma representante de Estado, evidencia, explicitamente, uma concepção de caráter elitista que se nega enxergar a concentrada estrutura fundiária brasileira, trazendo à tona falaciosos discursos que nada dialogam com a realidade. O uso e a posse da terra, que no Brasil concentra-se nas grandes propriedades, representando 55,8% da área total (INCRA, 2010), ainda são, intencionalmente, números ocultados à sociedade. Mesmo apresentando um dos piores índices de distribuição da posse da terra, a questão fundiária não assume a relevância social esperada.

A agricultura capitalista, representada pelo agronegócio em sua mais nova roupagem, a modernidade, está baseada na produtividade, eficiência, tecnologia e mascaramento das suas origens que, ligadas ao latifúndio moderno-colonial (PORTO-GONÇALVES; ALENTEJANO, 2009), se territorializa rapidamente em todo o território nacional (CAMPOS, 2011). O agronegócio constitui-se num complexo de sistemas que envolve agricultura, indústria, mercado e finanças. É um modelo de desenvolvimento econômico controlado por grandes corporações transnacionais (FERNANDES; WELCH, 2008) que engloba toda a atividade econômica - produção, estocagem, transformação, distribuição, transportes, comercialização de alimentos, fibras industriais, biomassa, fertilizantes e defensivos.

No Brasil, o emprego do conceito vem da década de 1990, disseminado por entidades vinculadas ao setor agrário e agroindustrial, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG). Esta última, surge como um dos principais novos símbolos de organização do empresariado rural e agroindustrial, articulando-se à bancos públicos, centros de pesquisa, universidades e mídias (CAMPOS, 2007).

O agronegócio é um novo tipo de latifúndio que ampliou seu raio de ação. Diferente do latifúndio improdutivo, não significa, apenas, a concentração fundiária, controlando, além do território, as tecnologias e as políticas de desenvolvimento (FERNANDES, 2008a). Contudo, o agronegócio utiliza do campesinato para a gerência deste sistema, sendo a subalternidade, a expropriação e a expulsão elementos que compõem o processo de

¹Jornal Folha de São Paulo: *Não existe mais latifúndio no Brasil, diz nova ministra da Agricultura*. Reportagem publicada dia 05/01/2015. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1570557-nao-existe-mais-latifundio-no-brasil-diz-nova-ministra-da-agricultura.shtml>

territorialização do agronegócio no Brasil (FERNANDES; WELCH, 2008). Sua lógica está fundamentada na concentração e acumulação do capital e na exploração da terra e do trabalho camponês.

A monopolização do território pelo capital (OLIVEIRA, 1999), compreendida por Fernandes (2009) como territorialização do agronegócio, também significa interpretar o campo diante da desterritorialização e exploração do campesinato em todo o mundo. Esses dois movimentos trazem a perspectiva *desigual e contraditória* do desenvolvimento do capitalismo no campo (OLIVEIRA, 1999). A (re)produção de capital no campo se dá de duas formas: relações capitalistas e *relações não-capitalistas* (MARTINS, 1981), sendo a segunda mediada pelas relações camponesas de produção.

Diante da territorialização do agronegócio, a produção camponesa se vê ameaçada, com a redução da área plantada de cultivares alimentares. Aos movimentos sociais, cabem redefinir as suas estratégias de luta, enfrentamento e resistência. O ritmo das ocupações de terra, principal instrumento de luta e acesso à terra no Brasil, desde 2004, vem diminuindo ano a ano. Inversamente, as manifestações crescem consideravelmente (DATA LUTA, 2014), reivindicando, dentre outras bandeiras, a produção de alimentos saudáveis em repúdio à produção de transgênicos e monoculturas (FELICIANO; PEREIRA, 2014). Na contramão da lógica do agronegócio, os movimentos sociais reivindicam um outro modelo de desenvolvimento para o campo, baseado na soberania alimentar. A soberania alimentar desponta-se como bandeira dos movimentos sociais, e a luta pela terra incorpora novos sentidos. Considerando a importância da soberania alimentar, o presente artigo traz para o debate o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política que estimula a produção de alimentos e fortalece a agricultura camponesa. Procura-se discutir a soberania alimentar como um projeto dos movimentos sociais na busca pelo desenvolvimento dos territórios camponeses. É um projeto que se estende à toda a sociedade, uma vez que boa parte da população brasileira reside nas cidades e é a grande consumidora de alimentos. Para tanto, dialogamos com a pesquisa em andamento,² que pesquisou 36 comunidades e cuja coleta de campo iniciou-se em 2013. Foi realizado um amplo levantamento de informações e dados nas comunidades, além de entrevistas, por amostra, em 12 estados brasileiros: Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rondônia, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Espírito Santo e São Paulo. O estudo alcançou todas as 5 macrorregiões brasileiras, sendo 27 assentamentos, 1 acampamento, 2 áreas de quilombos, 1 assentamento construído por impactados por barragem e 5 comunidades tradicionais, totalizando 36 áreas pesquisadas.

Além da introdução e considerações finais, o presente texto está organizado em três partes: a primeira expõe o debate conceitual e político que envolvem os conceitos de soberania alimentar e segurança alimentar; a segunda trata como a segurança alimentar e soberania alimentar compõem na agenda política brasileira, fazendo a relação entre PAA, território e soberania alimentar, entendidos como elementos necessários para o desenvolvimento territorial camponês; a terceira aborda as políticas públicas compensatória e emancipatória, considerando o PAA como política que potencializa um projeto emancipatório.

Soberania alimentar e segurança alimentar: compreendendo o debate

No Brasil e em diversos países da América Latina, há uma forte disputa entre Estado e sociedade civil pela utilização dos termos soberania alimentar e segurança alimentar. O primeiro, defendido pelos movimentos sociais, enfatiza a autonomia dos povos e comunidades, e vai muito além de garantia de acesso a qualquer tipo de alimento. O segundo, utilizado pelos governos para definir estratégias de políticas públicas, traz a concepção a

² Projeto Residência Agrária "Desenvolvimento Territorial e Educação do Campo em Territórios da Cidadania e Assentamentos de Reforma Agrária nas Cinco Macrorregiões" – CNPq.

garantia do alimento em quantidade e qualidade às populações em situação de insegurança alimentar. O debate calcado na soberania alimentar carrega uma visão de fundo que relaciona o tema do direito à alimentação com políticas estruturantes e não meramente paliativas ou assistencialistas.

O tema da fome ganha destaque internacionalmente a partir das duas Grandes Guerras Mundiais, período em que o problema atinge os países europeus, porém, com reflexos no mundo todo. A partir desses momentos, o mundo se divide em dois blocos de poder que disputam posição e influência nos demais países. Neste contexto, o combate à fome e à pobreza ganha relevância e passa a ser elemento estratégico no jogo de disputas pelo controle geopolítico do mundo. Esses problemas deveriam ser combatidos por meio de cooperações internacionais, evitando, assim, situações de instabilidade social e política em países do terceiro mundo que pudessem desencadear conflitos e processos revolucionários (SILVA, 2014).

É no período pós-guerras, em 1945, que surge a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), organismo internacional que tem como objetivo debater os problemas da fome no mundo. Em 1974, acontece, em Roma, a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, momento marcado por sérias crises na produção de alimentos. Esse cenário favoreceu a tese da necessidade de modernização agrícola, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde. O argumento era de que “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (MALUF e MENEZES, 2000, p. 1).

A Conferência deixou como resultado mais importante a incorporação do debate das causas da fome - o acesso ao alimento pela população mais vulnerável. A FAO passou, então, a declarar que o problema da fome global não é uma questão restrita à disponibilidade de alimentos, mas derivada das condições de pobreza de grande parte da população. Este debate ganha força nos anos 1980-1990 em função das mobilizações sociais em torno do tema. Em 1992, a FAO organiza a Conferência Internacional de Nutrição (CIN), incorporando o aspecto nutricional ao conceito de segurança alimentar.

É nesta perspectiva que o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) avança, no sentido de incorporar o acesso ao alimento em quantidade e qualidade. O direito à alimentação passa a ser visto como direito humano básico e que deveria ser incorporado à agenda política como estratégia de desenvolvimento, envolvendo a combinação de ações assistenciais-compensatórias frente a questões emergenciais, com políticas de caráter estruturante que visem assegurar o acesso e a disponibilidade ao alimento (MALUF et al., 1996).

É na década de 1990 que a soberania alimentar surge enquanto conceito. Foi lançada pela Via Campesina em seu Segundo Encontro Internacional, evento concomitante à Cúpula Mundial sobre a Alimentação, momento no qual a soberania alimentar traduziu-se como enfrentamento e contestação às políticas agrícolas neoliberais impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Banco Mundial (BM), ambos parceiros da FAO. O debate oficial girava em torno da noção de segurança alimentar, reafirmando-a como “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de não passar fome” (MALUF e MENEZES, 2000, p. 59). Em contraponto, no Fórum paralelo da sociedade civil, a reivindicação da soberania alimentar apareceu com grande destaque. As organizações sociais presentes fizeram severas críticas aos termos empregados na discussão dos governos, com destaque a definição de segurança alimentar, enfatizando a importância da soberania e autonomia alimentar dos países, associado à geração de emprego e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional.

A partir de então, os movimentos sociais introduzem em sua agenda de lutas o debate da soberania alimentar, questionando a lógica neoliberal embutida no conceito de segurança alimentar delineado pela FAO. Ao se opor à FAO, que compreende que é preciso

garantir a produção de alimentos independente dos sujeitos envolvidos e da qualidade dos alimentos cultivados, a Via Campesina³, movimento internacional camponês e indígena que reúne cerca de 164 organizações locais e nacionais de 73 países de todo o mundo, defende um projeto de soberania alimentar que aposta em princípios que questionam a concentração de poder do sistema agroalimentar. Argumenta pelo direito dos povos e países em definir as suas próprias produções e políticas agrícolas de acordo com as necessidades internas em detrimento do modelo agroexportador. Ao contrário da segurança alimentar, entendida aqui como política compensatória que garante parcialmente alimentos industrializados para as populações pobres, a soberania alimentar é concebida como política que recupera o poder da produção e consumo local de alimentos saudáveis às famílias camponesas, indígenas e quilombolas e que não utilizam agrotóxicos ou sejam de origem transgênica. Luta à favor dos direitos dos povos de uso da terra, dos territórios, da água, de controle das sementes e da biodiversidade, sendo a reforma agrária uma política defendida como prioridade para a Via Campesina.

Defender a soberania alimentar e priorizar a agricultura camponesa são questões que apontam outro modelo de desenvolvimento territorial. Mais do que dois projetos de agricultura (agronegócio e campesinato) que possuem lógicas e objetivos antagônicos (CAMPOS, 2007; FERNANDES, 2008a), a realização de uma leitura geográfica permite direcionar a análise para a disputa territorial no campo brasileiro. Ao comprar latifúndios, o agronegócio se territorializa, avançando e ameaçando os territórios do campesinato. A terra é sinônimo de negócio, acúmulo e expansão de capital. Estes novos elementos da questão agrária criam novas conflitualidades, gerando novas formas de luta e de resistência, das quais se destaca a soberania alimentar. O que está em jogo são territorialidades que possuem dois modelos distintos de desenvolvimento para o campo: o agronegócio, que objetiva a produção de monoculturas (*commodities*), a grande escala, o trabalho assalariado, a intensa mecanização e a massiva utilização de agrotóxicos e sementes transgênicas; e o campesinato, que visa a produção de alimentos, baseada na policultura, pequena escala, predomínio do trabalho familiar, baixa e média mecanização, biodiversidade e sem ou baixa utilização de agrotóxicos (FERNANDES, 2009).

O debate sobre a soberania alimentar possibilitou aos movimentos camponeses a expansão do seu escopo reivindicatório, fazendo com que a exploração da natureza e a expropriação dos seus recursos pela agricultura mercantil fosse prática repudiada. Assim, a soberania alimentar constitui-se num projeto alternativo e que propõe a construção de territórios de vida e esperança.

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), com a proposição do Plano Camponês, em 2012, aponta diretrizes em defesa a soberania alimentar. O Plano faz referência à um conjunto as ações que orientam o desenvolvimento e o fortalecimento do campesinato no Brasil, entendendo a soberania alimentar como:

[...] uma proposta alternativa de produção e consumo, que apóia os povos em sua luta contra o agronegócio e as políticas neoliberais promovidas por instituições financeiras e transnacionais. É um direito dos povos, nações ou uniões de países, definirem suas políticas agrícolas e alimentares sem nenhuma interferência de terceiros, produzir, a proteção e regulação da produção nacional agropecuária, bem como de práticas de mercado como o dumping, de excedentes agrícolas e importação a baixos preços. A soberania alimentar organiza a produção e o consumo de alimentos saudáveis de acordo com as necessidades das comunidades locais, dando prioridade para o consumo local e doméstico. Reconhece os direitos das mulheres camponesas e defende que todo o campesinato deve ter acesso à terra, água, sementes, recursos produtivos e serviços públicos adequados à sua realidade. Seus princípios rompem com a lógica neoliberal de tratar o alimento e a agricultura em si mesma como uma mercadoria, e

³ Ver em www.viacampesina.org

colocam a alimentação como uma questão de estado e a autossuficiência alimentar considerada central para a soberania nacional [...] (MPA, 2012, p. 20).

A soberania alimentar aposta em princípios que questionam a concentração de poder do sistema agroalimentar. Além do acesso aos alimentos, argumenta pelo direito dos povos e países em definir as suas próprias produções e políticas agrícolas de acordo com as necessidades internas em detrimento do modelo agroexportador. Ao contrário da segurança alimentar, política compensatória que garante parcialmente alimentos industrializados para as populações pobres, a soberania alimentar é pensada como política que recupera o poder da produção de alimentos saudáveis e que não utilizam agrotóxicos nem de origem transgênica. Ainda, a soberania alimentar redimensiona os projetos de reforma agrária e agroecologia, e apóia os processos administrativos de grupos, associações e cooperativas, dando autonomia às famílias na gestão e produção de alimentos.

De acordo com essa visão, na Conferência Mundial de Soberania Alimentar, realizada em Mali⁴, em 2007, a Declaração de Nyéléni afirma que:

[...] a soberania alimentar dá prioridade para as economias locais e aos mercados locais e nacionais, e outorga o poder aos camponeses e à agricultura familiar, à pesca artesanal e ao pastoreio tradicional. Coloca a produção alimentar, a distribuição e o consumo sobre a base da sustentabilidade ambiental, social e econômica [...] (Declaração de Nyéléni apud STEDILE e CARVALHO, 2010, s/p).

Os propósitos da soberania alimentar estabelecem um diálogo com o fortalecimento dos assentamentos rurais que, por meio de políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), têm o potencial de garantir a sua reprodução social, política, econômica, cultural e ambiental dos territórios camponeses. Além de articular as escalas, propõe desburocratizar o processo de aquisição dos produtos provenientes da agricultura camponesa e garantir a produção de cultivares alimentícios. Esses produtos atendem aos programas públicos, dispensando as regras de licitação e criando mecanismos jurídicos de apoio à comercialização desenvolvidos pela agricultura camponesa.

Soberania alimentar na agenda política do Brasil: campesinato, território e PAA como elementos para se repensar o desenvolvimento territorial camponês

No Brasil, o tema da fome e da questão alimentar estiveram presentes desde a década de 1930 na agenda governamental (SILVA, 2014). Entre 1930 e 2000, foram criadas várias estruturas de auxílio às políticas de produção, armazenagem e abastecimento: Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). Conselhos e Comissões: Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Inúmeros programas e planos de abastecimento: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan I, II e III); Plano Nacional de Abastecimento. Em 1990, a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)⁵.

⁴ Declaração de NYÉLÉNI. Foro Mundial por la Soberania Alimentaria. Nyéléni, Selingue, Malí. 28 de febrero de 2007.

⁵ Para maiores detalhes sobre a história das políticas de segurança alimentar, ver SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, 2014.

A estratégia dessas estruturas sempre atuaram no sentido de prover assistência alimentar às populações mais pobres. Todavia, de acordo com os governos vigentes na época, estes programas e estruturas eram extintos, fundidos e/ou criados, o que indica descontinuidades, fragilidades e um forte caráter assistencialista. Isso mostra o quanto essa temática esteve inserida de maneira precária na agenda governamental, ligada a estruturas e programas quase sempre clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades e rupturas (SILVA, 2014).

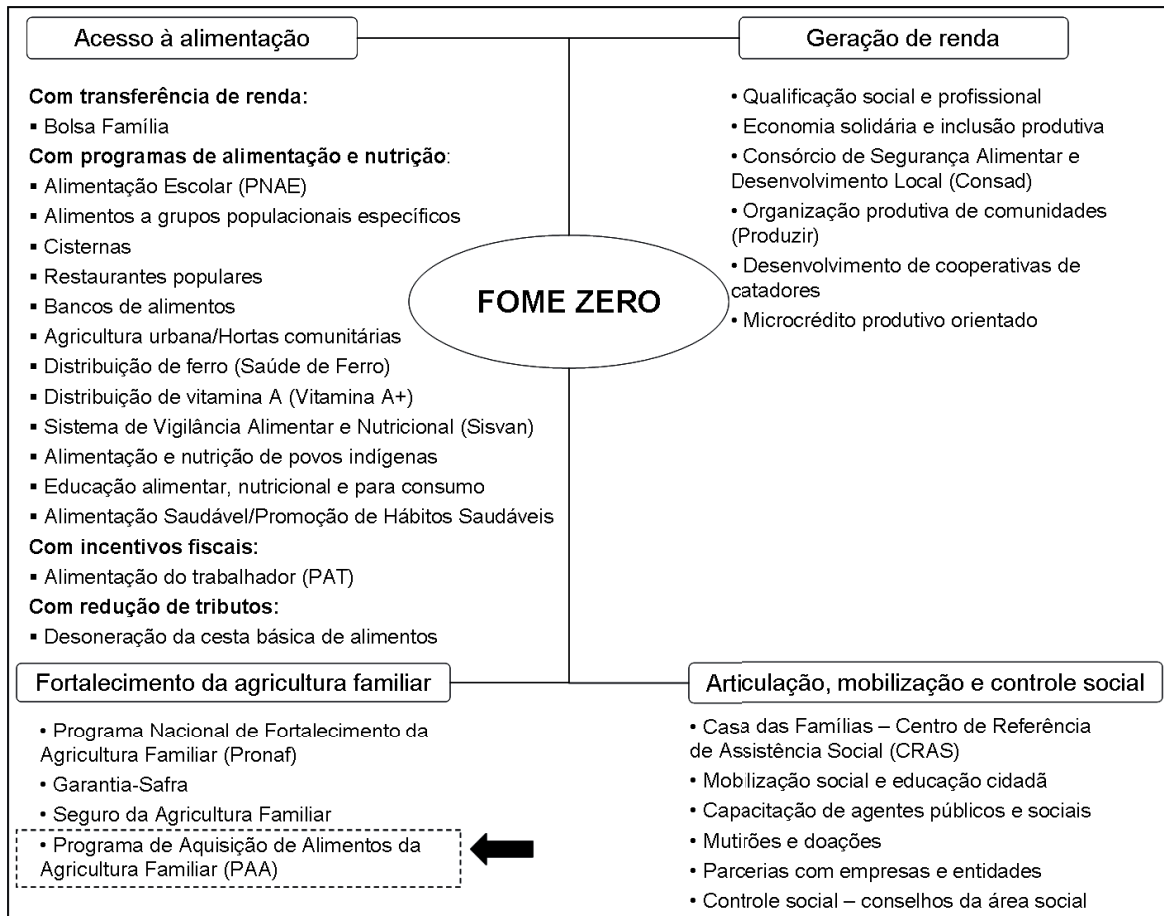
Em decorrência disto, boa parte destas propostas tiveram pouco ou nenhum resultado prático. No entanto, este debate ganhou forte repercussão nos anos 1980 e 1990 devido às mobilizações sociais em torno do tema. É neste período que se consolida o conceito de SAN no Brasil. O termo surgiu oficialmente em 1985, com a elaboração da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), “*que visava atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos*” (IPEA, 2008, p. 233).

A construção de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil com foco no direito à alimentação é iniciada em outubro de 2001, por meio do documento *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, elaborado pelo Instituto de Cidadania em conjunto com representantes de ONG’s, sindicatos, movimentos sociais, instituições de pesquisa, organizações populares e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Na síntese do documento foram apontadas três prováveis causas para a fome no Brasil. A primeira é baseada na ideia malthusiana de que há escassez de alimentos devido ao número elevado de habitantes do país, ou seja, “a agricultura brasileira não tem capacidade para fornecer os alimentos necessários à população e ainda exportar” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 79). A segunda causa está centrada nos problemas relativos à distribuição e comercialização, ou seja, existe capacidade produtiva, mas a “estrutura de distribuição é tão inadequada que, além dos desperdícios, causa encarecimentos dos preços desses produtos, que eles se tornam inacessíveis à população de mais baixa renda” (idem, 2001, p. 79). E, como terceira causa, está a falta de poder aquisitivo da população decorrente do desemprego e subemprego, limitando, assim, o acesso das famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional aos alimentos (idem, 2001, p. 79).

É com base neste documento, que postula em defesa da segurança alimentar, que em 2003 é lançado o Programa Fome Zero (PFZ). Dentre as principais ações institucionais, estão a recriação do Consea, instância de assessoria, com participação da sociedade civil e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010). O PFZ tinha como proposta atuar articuladamente em quatro eixos centrais: 1) acesso à alimentação; 2) geração de renda; 3) fortalecimento da agricultura familiar e 4) articulação, mobilização e controle social (Figura 1).

Figura 1: Diagrama do Programa Fome Zero



Fonte: BRASIL (2010). Elaboração Chmielewska et al., 2010.

O PAA está inserido no terceiro eixo, numa perspectiva de abertura dos mercados institucionais para a agricultura camponesa com dispensa de licitação. Foi criado em 2003, instituído pelo artigo 19 da Lei n. 10.696 de 02 de julho de 2003 e regulamentado pelos Decretos n. 4.772 de 02/07/2003, substituído pelos decretos n. 5.873, de 16/08/2006, n. 6.447 de 07/05/2008, n. 7.775, de 4 de julho de 2012, com o objetivo central de “[...] garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (BRASIL, 2010, apud Chmielewska et al., 2010).

A operacionalização do Programa é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em parceria com governos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Um grupo gestor coordenado pelo MDS e por representantes do Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (MEC), faz o acompanhamento do programa, definindo as normas para sua implementação. Os recursos são oriundos o MDS e do MDA.

O PAA atualmente é executado em seis modalidades:

- a. **Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)** – os produtos são adquiridos pelo preço de referência, sem licitação. Os produtos são definidos pelo 6,5 mil/AF/ano.

- b. **Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (FE)** – visa adquirir alimentos da safra vigente para formação de estoques nas próprias organizações. Esta modalidade só pode ser acessada por meio de organizações coletivas da AF. É um apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público; O limite atual é de R\$ 8 mil/AF/ano.
- c. **Compra para a Doação Simultânea (CDS)** - articula a produção dos agricultores com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional das famílias preferencialmente já incluídas em programas sociais das localidades. O limite atual é de R\$ 8 mil/AF/ano.
- d. **Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAAleite)** - objetiva contribuir para a diminuição da vulnerabilidade social, combatendo a fome e desnutrição e contribuindo para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição do leite com garantia de preço. Essa modalidade é apenas para a Região Nordeste e Norte de Minas Gerais.
- e. **Compra Institucional** - compra da agricultura familiar realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador. O limite atual é de R\$ 20 mil/AF/ano.
- f. **Aquisição de Sementes** - compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. O limite atual é de R\$ 16 mil/AF/ano.

Obs.: A modalidade Compra Antecipada foi uma modalidade operada apenas em 2003 e 2004 e as modalidades Compra institucional e Aquisição de Sementes foram criadas recentemente.

Ao incentivar o campesinato através da aquisição e distribuição de produtos agropecuários, o Programa faz parte de um conjunto mais abrangente de políticas do Governo Federal, que prevê a parceria com o poder público estadual, municipal e com diferentes organizações da sociedade civil. Por meio do PFZ, a meta foi promover o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e a inclusão social e econômica por meio do fortalecimento da agricultura camponesa. Por meio do Programa, as formas de compras governamentais são revistas, tornando-as instrumentos estatais de incentivo e criação de mercados para a agricultura camponesa e, ao mesmo tempo, viabilizadoras da melhora na qualidade da alimentação via programas públicos. Os produtos comprados pelo PAA são doados para escolas, creches, hospitais, bancos de alimentos, pessoas em situação de insegurança alimentar e outras entidades cadastradas no PFZ, vendidos para pequenos criadores e pequenas agroindústrias e em leilões públicos do excedente que não tem encaminhamento social (CONAB, 2004).

O PAA retoma duas questões que foram alvo de importantes debates nos anos 1990. A primeira diz respeito ao combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população. Este tema teve grande relevância nos anos 1980-1990, no entanto, ganhou notoriedade enquanto política pública no início dos anos 2000. A segunda, refere-se à centralidade da agricultura familiar como categoria social⁶. Em meados dos anos 1990, a agricultura familiar começa a ser reconhecida pelo Estado, por meio da criação de políticas de apoio ao seu desenvolvimento, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da

⁶ Embora se reconheça a centralidade dada à agricultura familiar nesta década, reiteramos o posicionamento de Fernandes, que afirma a necessidade do emprego do conceito de camponês devido a sua concepção política, cujo processo de luta e resistência deve ser ressaltado. FERNANDES, B. M. Agricultura camponesa e/ou agricultura familiar. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13., João Pessoa. **Anais eletrônicos**. João Pessoa: AGB, 2002.

Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), o (Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o próprio PAA.

Assim, o Programa surge como uma das ações estruturantes do PFZ, ao utilizar os recursos do Mesa, não reembolsáveis e destinados à finalidade de comprar alimentos para atender às populações em situação de insegurança alimentar, e, também, para servir como apoio e fortalecimento à produção agrícola familiar, funcionando como uma Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) simplificada (DELGADO, et al., 2005). O propósito era aliar ações de política agrícola voltadas ao campesinato com a política de segurança alimentar e nutricional pela compra de produtos diretamente dos agricultores para doação e formação de estoques estratégicos do governo (MÜLLER, 2007).

Mas, por que o PAA pode ser considerado como uma política de apoio ao desenvolvimento territorial que coloca no centro do processo o campesinato e a soberania alimentar? Assim como a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), fruto das reivindicações e do reconhecimento político das lutas dos movimentos sociais para integrar a produção familiar, o PAA sinaliza para uma mudança importante na política nacional de desenvolvimento rural brasileira: concede espaço político a sujeitos que não estão ligados aos interesses comandados pelo latifúndio e agronegócio e atribui um papel importante que institucionaliza as demandas da agricultura camponesa e da soberania alimentar. Essa política tenta dar voz a outras relações sociais, sujeitos e territórios, rompendo com o centralismo e sinalizando que existe um outro modelo de desenvolvimento para o campo baseado na agricultura camponesa.

Os propósitos da soberania alimentar estabelecem um diálogo efetivo com o processo de luta pela terra e reforma agrária e, conseqüentemente, de fortalecimento dos assentamentos rurais que, por meio de políticas públicas, como PAA e PNAE, têm o potencial de garantir a sua reprodução social, política, cultural, econômica e ambiental. Além de articular as escalas, propõe desburocratizar o processo de aquisição dos produtos provenientes da agricultura camponesa e garantir a produção de alimentos. Esses produtos atendem aos programas públicos, dispensando as regras de licitação e criando mecanismos jurídicos de apoio à comercialização.

Entretanto, historicamente, as políticas para campo nem sempre privilegiaram a adoção de uma enfoque territorial, abordagem essa que vem, pouco a pouco, substituindo a visão setorial que vigorou por muitas décadas. A escala local foi valorizada, havendo maior participação dos municípios e da sociedade civil na articulação de sujeitos de várias escalas de atuação e níveis de governo (ARAUJO, 2010; FAVARETO, 2010). O PAA constitui-se como um importante exemplo que ilustra a mudança na concepção de políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil.

O planejamento regional é fenômeno recente nas economias capitalistas. Na Europa, por muito tempo, foi entendido como política intervencionista à serviço do Estado, ideia difundida em diversos países, inclusive no Brasil. Mas é somente após a II G.M, na década de 1950, que o país vive essa experiência. Como intervenção atrelada ao Estado, as evidências desta época estão explícitas no Plano de Metas e na criação da SUDENE, por exemplo (ARAUJO, 1993).

Até o início da década de 1970, o planejamento regional teve maiores repercussões na escala macrorregional. Após este período, a escala subregional passa a ser adotada, na qual a implementação dos polos de desenvolvimento, proposta por Perroux, afasta o planejamento regional dos anseios sociais (EGLER, 2012). A partir da década de 1980, com imposição do projeto neoliberal, as perspectivas de planejamento regional restringiram o espaço da atuação do Estado (ARAUJO, 1993).

Pouco a pouco, outras perspectivas foram incorporadas, uma vez que a atenção ao tecido social, cultural e ambiental estavam ausentes das ações de gestão e planejamento. As macrorregiões, unidades básicas de intervenção em décadas anteriores, deixam de ser representativas e operacionais para a promoção do desenvolvimento. Acontece um processo dinâmico de reestruturação das regiões tradicionais e formação de novas regiões, em que novos olhares passam a analisar essas relações (ARAUJO et al., 2004).

Conceber essa mediação pressupõe reconhecer a existência de relações de poder em todos os níveis e escalas de gestão (local, regional e nacional) para a negociação dos conflitos sobre os diversos tipos e usos do território (EGLER, 2012). Os novos processos de regionalização necessitam da análise multivariada do território, combinando malhas, nós e redes capazes de compreender as relações de poder emaranhadas no espaço (HAESBAERT, 2007). Neste sentido, é importante travar a discussão sobre o desenvolvimento e o planejamento rural na perspectiva territorial. O início do século XXI foi marcado como fase de reavaliação do significado de desenvolvimento rural, que reaparece, principalmente, no debate sobre as relações entre o rural e o urbano e na introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento (FAVARETO, 2010).

O desenvolvimento territorial rural é um tema recente, cujas primeiras publicações compareceram, sobretudo, na década de 1990. Inúmeras são as interpretações e concepções. Contudo, segundo Fernandes (2008b), é preciso superar o pensamento consensual que busca convencer que o desenvolvimento territorial tem o mercado como essência, dando centralidade às ações integradoras, no qual o conflito não é incorporado. Ainda, de acordo com Fernandes (2008b), uma das razões está no conceito de território, empregado de acordo com os limites político-administrativos, como espaço de governança rigidamente recortado, desprovido de qualquer tipo de conflito. O desenvolvimento territorial rural não acontece por meio de ações integradoras, como preconizam os documentos da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), mas de um processo geográfico dotado de movimento, que é simultâneo e contraditório: territorialização-desterritorialização-reterritorialização (TDR). Esse processo traz em seu bojo a multiterritorialidade, no qual se observam movimentos integradores, desintegradores e ressocializadores. É a partir desse movimento, desigual e paradoxal, que o desenvolvimento territorial rural deve ser apreendido, em que o mercado, o Estado e a sociedade participam de forma conflitiva (FERNANDES, 2008b).

Partindo dessa perspectiva, compreende-se que um dos principais movimentos do desenvolvimento está nos conflitos sociais. Através da territorialização da luta pela terra, novos assentamentos são criados, fruto do conflito que promove o desenvolvimento. Analisar os assentamentos rurais constitui-se como uma das formas de promover a discussão sobre desenvolvimento territorial. São territórios de luta e resistência e que fazem parte de uma nova lógica, num contexto de redistribuição da propriedade fundiária e num novo espaço de vida e de trabalho (BERGAMASCO; BLANC-PAMARD; CHONCHOL, 1997). O assentamento é fruto de um ato político em que se criam territórios de luta do campesinato, cujas relações sociais e de poder são construídas por sujeitos que contestam a lógica vigente.

O território manifesta um sentido multidimensional e multiescalar que só pode ser compreendido a partir da multiterritorialidade (HAESBAERT, 2008). A multidimensionalidade destaca a totalidade nos territórios e inclui os aspectos social, cultural, político, econômico e ambiental que se relacionam dialeticamente. A multiescalaridade possibilita entender o território para além do espaço de governança, considerando os diversos tipos de territórios que o território nacional abriga (FERNANDES, 2008a).

A tipologia de territórios, proposta por Fernandes (2009), faz uma leitura geográfica do campo que, além de incorporar a interescalaridade, chamada de multiescalaridade pelo autor, também traz em seu escopo a multiterritorialidade, concepção que trata as relações entre território e poder que transcende a visão tradicional, o que chamou de primeiro, segundo e terceiro território. O primeiro território são os espaços de governança em diferentes escalas (nacional, regional, estadual, municipal, distrital), regidos pela soberania nacional. O segundo território é uma fração do primeiro território, constituído por diferentes tipos de propriedades do capital e do campesinato. O terceiro território é formado por territórios fluxos ou móveis, controlados por diferentes sujeitos que são produzidos nos territórios fixos do primeiro e do segundo território.

Para analisá-los, é preciso que os níveis e escalas territoriais sejam interpretados

diante da multiescalaridade. O enfoque ao segundo território permite que as relações território-poder constituídas nos territórios camponeses e do agronegócio façam parte dessa multiterritorialidade, no qual as relações de poder dinamizam os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização em toda a América Latina.

Como já explicitado, os territórios dos assentamentos devem ser entendidos a partir da multidimensionalidade e da multiescalaridade. Discutir a multidimensionalidade e a multiescalaridade dos territórios é concebê-los não apenas como um conjunto de sistemas naturais, mas como territórios usados, caracterizados, justamente, pelas múltiplas dimensões aonde o homem se realiza a partir das manifestações da sua existência (SANTOS, 2007). Nesta perspectiva analítica, o território é um híbrido que abriga relações de poder (RAFFESTIN, 1993; FERNANDES, 2008a) e reúne, sobretudo, as abordagens política, que se refere às relações de poder; a cultural, cuja dimensão simbólica e subjetiva os grupos sociais é ressaltada, e a econômica, que enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas como fonte de recursos (HAESBAERT, 2007).

Existe a necessidade de considerar, na formulação de políticas de planejamento e desenvolvimento territorial para o campo, a soberania alimentar, ponto latente que ainda merece especial atenção. É neste intento que visamos analisar, na próxima seção, o PAA, política que perpassa tanto as políticas de cunho emancipatório como compensatório, que estimula a soberania alimentar e fortalece a construção dos territórios camponeses.

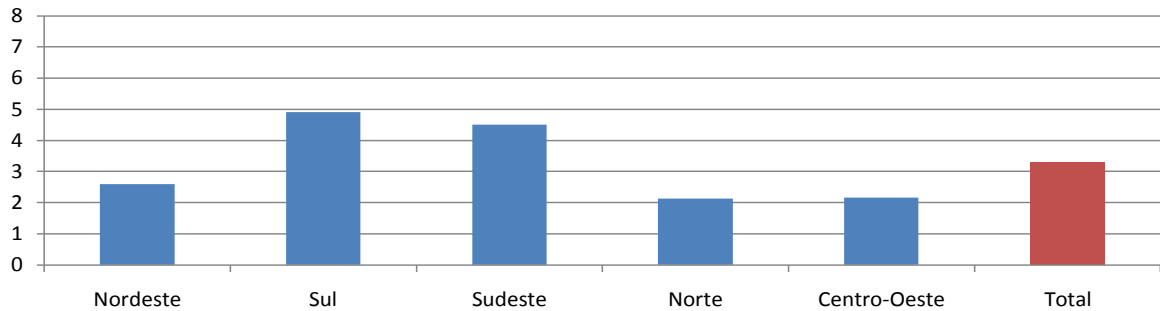
PAA: política emancipatória ou compensatória?

Para avaliar o potencial do PAA enquanto política pública é importante observar o programa sob quatro aspectos: 1) política agrícola para fortalecimento do campesinato; 2) soberania alimentar; 3) o SAN; e 4) o desenvolvimento local. Inúmeros estudos foram realizados evidenciando uma e/ou outra destas perspectivas, com o objetivo de analisar o potencial deste programa para o desenvolvimento. Neste artigo, será utilizada uma abordagem que articula especialmente as duas primeiras, de forma integrada e complementar, tentando perceber se o PAA pode ser considerada uma possibilidade de política pública universal e emancipatória que gera autonomia e não dependência à agricultura camponesa na busca pelo desenvolvimento dos seus territórios.

Entre 2003 e 2010 houve um investimento em torno de R\$3,4 bilhões, com a participação de 118 mil AF/ano e 10,5 milhões de famílias atendidas/ano, em média. Considerando os dados do Censo Agropecuário de 2006, no qual constam 4,3 milhões de estabelecimentos familiares, o PAA atinge 2,7% de AF/ano em média, número bem pequeno, considerando a importância do Programa. No decorrer destes anos, há uma clara predominância da modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS. Em seguida, com valores próximos, aparece a modalidade conhecida como PAA Leite. A Compra Direta – CD e a Formação de Estoques - FE aparecem como modalidades com menor volume de recursos alocados no período analisado (BRASIL/MDS, 2010).

Em relação ao número de camponeses envolvidos no PAA por região, em 2009, em termos percentuais, os AFs da Região Sul foram os que mais acessaram o Programa, em torno de 5%. As Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte ficaram abaixo de 2,5%. Isto indica que, apesar do crescimento em recursos e números, este programa ainda é pouco acessado em todo o Brasil (Gráfico 1).

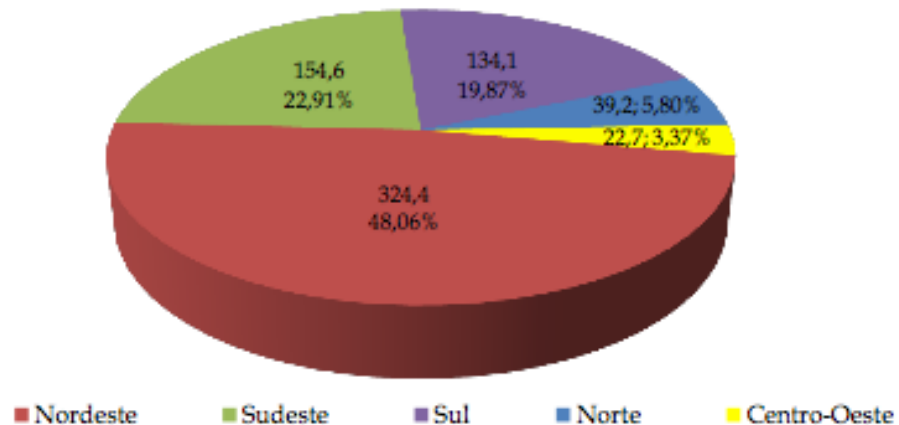
Gráfico 1: Número de agricultores envolvidos no PAA em 2009, com relação ao número total de agricultores na região (%)



Fonte: MDS, 2010

Se tratando de recursos aplicados, em 2010, a Região Nordeste foi a que mais recebeu recursos do PAA, quase 50% do montante, considerando todas as modalidades. Ou seja, apesar de um percentual pequeno de acesso, o maior volume de recursos vai para esta região. Isto demonstra um foco na região considerada a mais pobre do país e com maior número de famílias atendidas, ressaltando a integração das políticas para a agricultura camponesa e de soberania alimentar. Um dos fatores que podem contribuir para esse fato é a existência do “Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite”, modalidade do PAA Leite que atende as áreas que integram a região Nordeste e norte de Minas Gerais.

Gráfico 2: Distribuição dos recursos financeiros, por região geográfica, em 2010



Fonte: MDS, 2010

No tocante à pesquisa realizada, os créditos que as famílias mais acessam são o Pronaf e PAA. As dificuldades das famílias para acessarem o crédito agropecuário estão ligadas, sobretudo, aos aspectos burocráticos - morosidade no processo avaliação para liberação de crédito, acesso à DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), juros altos, documentação incompleta pessoal e do lote, elaboração e aprovação técnica do projeto e da prestação de contras, área insuficiente e impedimento às comunidades tradicionais - que não podem acessar por não terem seus lotes regularizados - além da falta de informações técnicas, inadimplência e falta de estrutura para armazenamento dos produtos e distribuição.

Outra informação importante diz respeito aos produtos adquiridos pelo PAA na Compra com Doação Simultânea (CDS). Os dados do MDS mostram que em 2009 foram adquiridos em torno de 45% de FLV (frutas, verduras e vegetais), ou seja, produtos *in natura*, cerca de 21% de carnes, ovos, leites e derivados (proteínas) e 10% de grãos e cereais. Em termos de aspectos nutricionais, este fato demonstra que estão sendo

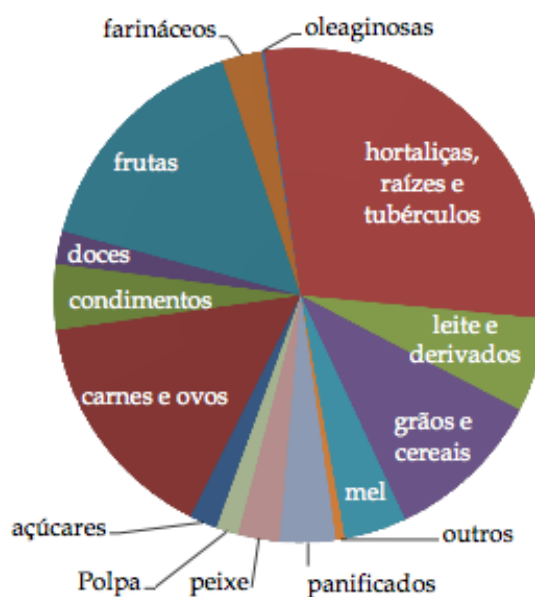
valorizados produtos importantes para uma dieta saudável. Na outra ponta, dos produtores que ofertam os produtos, os números mostram que há poucos processados e/ou semi-processados sendo comercializados pelo PAA, indicando pouca agregação de valor ao produto.

Dentre os principais produtos comercializados nas comunidades onde a pesquisa foi realizada, estão as hortaliças e especiarias, seguido do leite, frutas e carne. A maioria das famílias ainda cultivam plantas medicinais, com destaque para o boldo, babosa, capim-santo, erva-cidreira e hortelã. Estas plantas são utilizadas como medicamentos fitoterápicos pelas famílias, e evidenciam as relações mantidas com a natureza. O manejo dos produtos florestais é feito por mais da metade das famílias. O principal produto é a madeira, além de sementes, frutas e fibras. Os produtos florestais são usados, sobretudo, na construção, alimentação, uso medicinal, artesanato e para produção de energia.

A pesquisa realizada demonstra este fato, pois apesar de quase metade das comunidades existir alguma estrutura de beneficiamento e/ou processamento, estas são, na sua maioria, feitas de forma individualizada, dificultando o atendimento a uma demanda maior de produtos processados. Além disto, mesmo que a pesquisa não tenha tratado essa questão, a regularização sanitária destas pequenas agroindústrias é extremamente complicada devido às exigências legais para tal. Isto inviabiliza a comercialização de produtos processados, tanto para os mercados locais/convencionais, quanto para o mercado institucional. Este, possivelmente é um dos grandes problemas identificados no acesso ao canais de comercialização institucional com produtos que geram maior renda para o campesinato (processados).

Gráfico 3: Produtos adquiridos e valores, alocados na modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS / executor município, no ano de 2009

PRODUTO	VALOR (R\$)	%
Hortaliças, raízes e tubérculos	7.194.648,63	28,9
Frutas	3.898.833,87	15,6
Carnes e ovos	3.831.252,91	15,4
Grãos e cereais	2.585.639,72	10,4
Leite e derivados	1.534.580,39	6,2
Condimentos e temperos	1.068.441,52	4,3
Mel	1.019.324,12	4,1
Panificados e massas	912.256,04	3,7
Peixe	673.469,09	2,7
Farináceos	650.528,54	2,6
Doces	537.857,34	2,2
Açúcares	453.271,33	1,8
Polpa de Frutas	366.616,64	1,5
Outros	146.099,52	0,6
Oleaginosas - castanhas	42.142,24	0,2

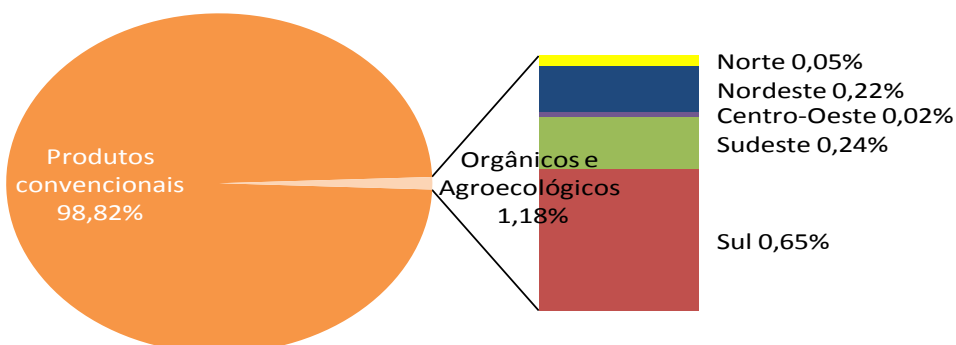


Fonte: MDS, 2010

Ainda, se tratando de produtos adquiridos, observa-se, segundo dados do MDS, que em 2009 foram comprados apenas 1,2% de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, número bem pequeno, considerando que o PAA incentiva a compra destes produtos por meio de um acréscimo de 30% sobre o valor convencional. Um dos principais problemas para aumentar este percentual está na certificação dos produtos orgânicos e/ou

agroecológicos que ainda é complexa e de custo elevado para a agricultura camponesa (Gráfico 4).

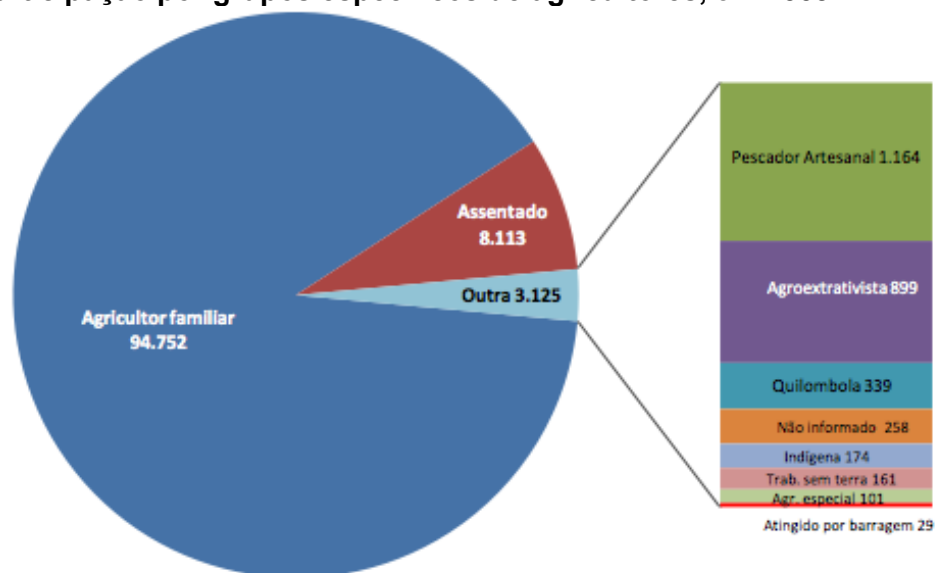
Gráfico 4: Participação e distribuição geográfica de produtos orgânicos e agroecológicos, na execução por meio da CONAB, em 2009



Fonte: MDS, 2010

Outro dado de extrema importância para a análise do PAA são os sujeitos que a acessam. A maioria dos que acessaram o PAA está na categoria AF convencional. Os demais grupos - quilombolas, assentados de reforma agrária, pescadores, indígenas e demais comunidades tradicionais - ainda estão ausentes deste programa (apenas 12% do total). Este fato se deve, principalmente, pela pouca organização para comercialização destes grupos e a dificuldade em conseguir a DAP, documento essencial para acessar qualquer política pública específica para AF, bem como, a falta de estrutura nos locais em que estes vivem (longe do centros consumidores, estradas precárias, falta de transporte) (Gráfico 5).

Gráfico 5: Participação por grupos específicos de agricultores, em 2009



Nota: Excluídas a CDS- execução municipal e o PAA – Leite.
Fonte: MDS, 2010.

Por fim, outro ponto abordado pelo estudo aqui referido trata da menor dependência em relação aos atravessadores e do maior poder de negociação. A partir do PAA, os camponeses passam a conhecer os preços praticados no mercado local e, assim, vendem seus produtos para o Programa ou conseguem um melhor poder de negociação com os

atravessadores. O PAA não tem o poder de eliminar este intermediário, mas coloca outras opções para os camponeses ou os coloca com maior possibilidade de negociar preços. Na pesquisa realizada, a figura do atravessador ainda permanece para 26 das 36 comunidades entrevistadas, entretanto, 21 já vendem ao PAA e 13 ao PNAE. Observa-se a importância da articulação e organização, pois são os movimentos sociais, as associações de famílias e as prefeituras as instituições que mais auxiliam no acesso às informações de tais políticas.

Mesmo pequeno, é interessante ressaltar a representatividade do PAA na construção de mercados paralelos e no fortalecimento dos territórios camponeses, ações que pouco a pouco promovem incrementos ao projeto de soberania alimentar no Brasil. Várias pesquisas têm demonstrado resultados positivos em termos de política pública. Os estudos de Delgado et al. (2005); Chmielewska et al. (2010) e Silva (2014) apontam para quatro grandes avanços.

Um primeiro diz respeito à recuperação dos preços e renda da agrícola. De acordo com os estudos, apenas o simples anúncio da compra pública de um produto é suficiente para elevar sua cotação. Em alguns casos, o mercado local absorve a produção e as compras governamentais nem precisam ser realizadas (DELGADO et al., 2005). Isso é importante para regularização dos preços nos mercados, e a modalidade Formação de Estoques contribui para isto. Desta forma, a renda das famílias pode ser garantida (CHMIELEWSKA et al., 2010; SILVA, 2014).

Outro ponto importante é que o PAA tem contribuído para a organização e o planejamento da oferta de produtos. Em todas as modalidades do Programa há possibilidade do acesso acontecer por meio de organizações econômicas coletivas (associações e cooperativas), por este motivo, houve uma revitalização de organizações existentes que tiveram que se estruturar melhor para participar do programa, bem como a formação de novas organizações. Os dados do MDA mostram que em 2009, havia 90 DAPs jurídicas e em 2014 este número passou para 2.928 (MDA, 2014). O PAA e o PNAE certamente desempenharam papel importante neste considerável aumento de organizações mais estruturadas.

O terceiro ponto positivo do programa está no aumento da produção de alimentos, a maior diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo e para a comercialização. A partir do acesso ao PAA, os camponeses realizam investimentos na produção e/ou otimizam recursos existentes, aumentando a área cultivada e/ou diversificando a produção. Esses resultados fazem interlocução com o projeto de soberania alimentar e de fortalecimento dos territórios camponeses com o PAA. O PAA comparece como política de desenvolvimento territorial camponês que propõe estabelecer conexões entre os pequenos produtores de alimentos. É um mecanismo que permite ao governo comprar produtos da agricultura camponesa, auxiliando numa das etapas mais difíceis do processo produtivo. O PAA promove articulações entre agentes locais (associações e cooperativas de produtores; instituições públicas e privadas etc.), o que pode resultar na valorização (econômica, social, ambiental etc.) do território, em que as ações e relações são desenvolvidas. Neste sentido, o PAA pode ser um instrumento de fortalecimento dos assentamentos rurais (CAMARGO et al., 2013; AGAPTO et al., 2012), da reforma agrária e da soberania alimentar. O processo de luta pela terra e o seu resultado, representado pelos assentamentos rurais, produzem uma nova organização socioespacial como oposição à lógica perversa do desenvolvimento excludente do capitalismo no campo (MARTINS, 2000). Eles são capazes de promover o desenvolvimento local e regional e se inserem no campo das políticas de desenvolvimento regional e não de compensação social (MAZZINI, 2007).

Este é um aspecto bastante importante visto pelas duas perspectivas - políticas para agricultura camponesa e a soberania alimentar. O aumento da produção, a diversificação e a melhoria na qualidade deste produto beneficiam os aspectos comerciais e de geração de renda, pois abrem caminho para acessar outros mercados, como melhoram a alimentação tanto das próprias famílias dos agricultores, quanto dos beneficiários finais que recebem estes alimentos.

Ainda, o PAA tem proporcionado um resgate e preservação de costumes, hábitos e culturas alimentares regionais. O Programa incentiva a compra de produtos que fazem parte da cultura alimentar local, assim, muitos alimentos que já não eram mais consumidos, passaram a incorporar a dieta alimentar da agricultura camponesa e dos consumidores. Produtos como o pequi, açaí, mandioca, frutas regionais e pescados tem sido re-introduzido nos cardápios das instituições sociais (que recebem o alimento) e das famílias produtoras. Este é um papel fundamental para o debate sobre soberania alimentar. O incentivo à produção e consumo de alimentos que fazem parte da tradição e da cultura de uma região e/ou país é estratégico para a soberania alimentar. Também, verifica-se o incentivo a sistemas de produção diferenciados (agroextrativistas, orgânicos e agroecológicos). Em termos numéricos, a compra de produtos diferenciados ainda é pouco significativo, porém, em termos de avanço neste debate, há boas perspectivas, uma vez que o tema tem ganhado força na sociedade civil e no poder público, com algumas experiências já em curso. De acordo com o estudo de Chmielewska et al. (2010), onde já havia algum trabalho nesta área, este incremento foi potencializado.

Chmielewska et al. (2010) ainda apontam os principais entraves para a execução do PAA, que vão desde aspectos burocráticos/administrativos do programa (atrasos na aprovação do projeto, dificuldade na prestação de contas e no acesso a documentação exigida (DAP), atraso nos pagamentos), problemas operacionais até descontinuidades dos projetos e falta de organização e planejamento do que foi demandado e o que foi produzido.

Outro problema é que o PAA não facilitou a entrada da agricultura camponesa em novos mercados, o que pode causar uma dependência a estes programas públicos, podendo ser um grande problema caso o Programa seja extinto. Este é um fator importante no debate sobre as possibilidades do PAA enquanto uma política pública emancipatória que merece atenção (CHMIELEWSKA et al., 2010).

Mas, o que garante ao PAA ser uma ação emancipatória, concepção argumentada nesse artigo? Aqui utiliza-se o termo emancipatória no sentido de criar autonomia aos que se beneficiam do Programa. Para gerar autonomia são necessárias mudanças estruturais que visem posturas emancipatórias das famílias camponesas. Ao contrário das políticas compensatórias, criadas para darem continuidade ao processo de subalternidade ao agronegócio, as políticas emancipatórias tem o enfrentamento e a resistência ao agronegócio como componentes constituintes (FERNANDES, 2012).

Sendo assim, para que este seja considerado uma política emancipatória é necessário que exista um componente estrutural em sua base. E qual seria o aspecto estrutural do PAA? Os estudos mostram que o PAA coloca no centro de suas ações dois eixos: o fortalecimento da agricultura camponesa, por meio da compra de seus produtos de forma facilitada, sem licitação e a segurança alimentar, ao distribuir os alimentos comprados da agricultura camponesa às populações em situação de insegurança alimentar. Na ponta da oferta, os estudos demonstram que há incentivos à produção de alimentos em quantidade e qualidade, orgânicos e de tradição local. Para a agricultura camponesa, isto traz a necessidade de organização, geração de renda, melhor relação com mercados (conhecimento de preços, poder negociação com atravessadores), melhoria na alimentação da própria família (ao produzir maior diversidade), a re-introdução de produtos locais na alimentação e a possibilidade de decidir o que plantar.

Neste caso, pode-se dizer que há uma perspectiva estruturante, quando o Programa incentiva a produção de alimentos, a diversificação, a alteração de formas de produzir (orgânicos e agroecológicos). O PAA sinaliza para uma mudança importante, pois propicia que outros sujeitos participem desse processo, possibilitando condições para que a agricultura camponesa promova a soberania alimentar. No entanto, a política ainda apresenta muitas dificuldades para sua efetivação de forma universal. Os números mostram como o acesso ainda é pequeno, devido, principalmente, aos problemas operacionais.

O outro eixo está na ponta da demanda. Nesse caso, o PAA tem um viés de política emergencial/compensatória, pois apenas distribui os alimentos para as instituições de

assistência social, com o objetivo de resolver o problema imediato da fome. Não há perspectiva estruturante neste eixo.

Então, quais são as possibilidades do PAA ser uma política de apoio ao desenvolvimento territorial rural colocando no centro do processo a agricultura camponesa e a soberania alimentar? Levando-se em conta a discussão aqui travada, o PAA apresenta um grande potencial de se tornar uma política de caráter estruturante e emancipatório, que gere autonomia ao campesinato e que leve para a agenda política a perspectiva da soberania alimentar. Com o acesso ao PAA, a produção de alimentos é prática incentivada, fazendo com que a soberania alimentar e a agricultura camponesa sejam fortalecidas. Com isso, a lógica do agronegócio é contestada, sendo construídos projetos de resistência e enfrentamento a partir do PAA.

Porém, para tanto, é importante que este Programa se articule com outros programas e políticas públicas estruturantes e de fortalecimento da agricultura camponesa, em, especial, a reforma agrária, a assistência técnica e extensão rural, créditos especiais e a produção de orgânicos. Desta forma, incentivar a mudança nos sistemas de produção e consumo. Estas mudanças tendem a estimular o debate sobre soberania alimentar, tema ainda pouco difundido no poder público.

Considerações finais

Ao trazer a reflexão e o debate sobre o PAA, nota-se que, pouco a pouco, essa política torna-se instrumento que coloca no centro do processo os territórios camponeses, potencializando a soberania alimentar e criando alternativas à agricultura capitalista. Como estratégia de luta dos movimentos sociais e que se amplia à toda sociedade, a soberania alimentar defende a produção de alimentos saudáveis baseado num outro modelo de desenvolvimento territorial para o campo, em favor da autonomia dos países e da realização de mudanças estruturais. A soberania alimentar vai além da garantia de acesso a qualquer alimento, tal como é argumentado pelos pressupostos da segurança alimentar.

A discussão retoma o poder da produção de alimentos saudáveis, lógica oposta à política agrícola mundial vigente - que atua de acordo com os ditames do agronegócio, baseado na acumulação e expansão do capital. Os territórios camponeses, em seu processo de luta e resistência, hasteiam a bandeira da soberania alimentar. Nesta luta, apesar das dificuldades relatadas e do tímido acesso, merece destaque o PAA, política que apresenta grande capacidade emancipatória, fortalece o campesinato e apoia a soberania alimentar.

Referências

AGAPTO, João Paulo (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**, São Paulo, v. 42, n. 2, mar./abr. 2012.

ARAUJO, Tania Bacelar. A experiência de planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; GARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Anpur/Hucitec, 1993.

ARAUJO, Tania Bacelar. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: ARAUJO, Tania Bacelar (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 197-217.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BLANC-PAMARD, Chantal; CHONCHOL, Maria-Edy. **Por um atlas dos assentamentos brasileiros: espaços de pesquisa**. Rio de

Janeiro: DL/Brasil, 1997.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2576761>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Grupo Gestor. Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) 2003 a 2010. **Relatório descritivo.** Brasília, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/tyXx87>>.

CAMARGO, Elina Aparecida de Oliveira Momberg de (et al.). 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. **Informações Econômicas**, SP, v. 43, n. 1, p. 18-28, jan./fev. 2013.

CAMPOS, Christiane; CAMPOS, Rosana Soares. Soberania Alimentar como alternativa ao Agronegócio no Brasil. **Scripta Nova – Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais** – Número extraordinário dedicado al IX Colóquio de Geocrítica, Universidade de Barcelona, vol XI, n 24568, agosto de 2007.

CAMPOS, C. S.S. **A face feminina da pobreza em meio à riqueza do agronegócio. Trabalho e pobreza das mulheres em territórios do agronegócio no Brasil:** o caso de Cruz Alta, RS. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

CHMIELEWSKA, Danuta et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar PAA e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado:** estudo de caso no Estado de Sergipe. Brasília, 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1510.pdf>.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos. **Ações da CONAB.** Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1133&t=2>. Acesso em: 13 de março de 2013.

DATALUTA, Banco de Dados da Luta pela Terra. **Relatório DATALUTA – Brasil 2013.** Presidente Prudente: Rede DATALUTA, 2014.

DELGADO, Guilherme et.al. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.** Brasília, 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1145.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2015.

EGLER, Claudio A. G.. **Questão regional e a questão do território no Brasil.** In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C. C.; CORRÊA, R. L. Geografia, Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: BertrandBrasil, 2012, p.207-238.

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: ARAUJO, Tania Bacelar (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. p. 15-46.

FELICIANO, C. A; PEREIRA, D. V. Pelas ruas, campos, cidades e avenidas: ações e manifestações dos movimentos socioterritoriais do campo no Brasil (2000-2011). In.: VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos (et al.). **DATALUTA: questão agrária e coletivo de pensamento.** São Paulo: Outras Expressões, 2014.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Entrando nos territórios do território. In: PAULINO, Eliane Tomiasi; FABRINI, João Edmilson (Org.). **Campesinato e território em disputas**. São Paulo: Expressão Popular, 2008a. p. 273-302.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (org.). Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Unicamp, 2005.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Sobre a Tipologia de Territórios. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Saverio (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 35-71.

FERNANDES, Bernardo Maçano. Reforma agrária e educação do campo no governo Lula. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 7, n. 14, p. 1-23, ago., **2012**.

HAESBAERT, Rogerio. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha. **Território, territórios**. Ensaio sobre o ordenamento territorial. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 43-71.

HAESBAERT, Rogerio. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro Luiz et al. (Orgs.). **A emergência da multiterritorialidade**: a resignificação da relação do humano com o espaço. Canoas: Ed. ULBRA; Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. p. 19-36.

INCRA - INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. Disponível em: < <https://sncr.serpro.gov.br> > Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

INSTITUTO DA CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno segurança alimentar**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, 1996.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 2 ed. São Paulo: LECH, 1981.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples**: cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Hucitec, 2000.

MAZZINI, Eliane Teixeira. **Assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema - SP**: Uma política de desenvolvimento regional ou de compensação social? Presidente Prudente, 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

MPA. **Plano Camponês**. Da agricultura camponesa para toda a sociedade. 2012. Disponível em: < www.mpabrasil.org.br/download/file/fid/737 > Acesso em: 15 de fevereiro de 2015.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

OLIVEIRA, A. U. de. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, Ana F. A. (Org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999. p. 63-137.

PORTO-GONÇALVES, C.W; ALENTEJANO, P. R. R. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio. In: CPT. **Caderno de Conflitos do Campo – Brasil – 2009**. Goiânia: CPT-Nacional, 2008.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha. **Território, territórios**. Ensaios sobre o ordenamento territorial. 3 edição. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-21.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1953.pdf>.

STEDILE, João Pedro; CARVALHO, Horacio Martins de. Soberania alimentar: uma necessidade dos povos. 2010. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/03/25/soberania-alimentar-uma-necessidade-dos-povos-artigo-de-joao-pedro-stedile-e-horacio-martins-de-carvalho/>> Acesso em: 15 de fevereiro de 2015.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.