

Revista NERA

n. 26
DOSSIÊ



NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária

ENTRE MUDANÇAS E CONSERVADORISMOS: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA E PNAE) A PARTIR DA RETÓRICA DA INTRANSIGÊNCIA

Rozane Maria Triches e Cátia Grisa

ADRESSING RURAL POVERTY AND FOOD INSECURITY THROUGH LOCAL FOOD PURCHASING AND SCHOOL LUNCH PROGRAM: PAA AFRICA, PRONAE AND THE CREATION OF INSTITUTIONAL MARKETS IN MOZAMBIQUE

Elizabeth Alice Clements

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

ABORDAGEM TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DO PAA PARA A PRODUÇÃO CAMPONESA NO MUNICÍPIO DE IPAMERI-GO

Ângela Maria Martins e Adriano Rodrigues de Oliveira

REPRODUÇÃO DO CAMPESINATO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A DINÂMICA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM OURINHOS - SP

Arthur Boscaroli da Silva e Nelson Rodrigo Pedon

PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Carine Andrade Teixeira e Luiz Antonio Norder

OS QUILOMBOLAS E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO VALE DO RIBEIRA PARANÁ: DIVERSIDADES CULTURAIS, ENQUADRAMENTOS BUROCRÁTICOS E AÇÕES DOS MEDIADORES TÉCNICOS E SOCIOPOLÍTICOS

Cristiane Coradin e Renato Santos de Souza

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO PONTAL DO PARANAPANEMA

Sidney Cássio Todescato Leal

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA EMANCIPATÓRIA NO TERRITÓRIO CANTUQUIRIGUAÇU - PR

Estevan Leopoldo de Freitas Coca

SOBERANIA ALIMENTAR E TERRITÓRIOS CAMPONESES: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Janaína Francisca de Souza Campos Vinha e Mônica Schiavinatto

2015



Revista NERA nº. 26

**(Edição Especial sobre o Programa de
Aquisição de Alimentos – PAA)**

<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera>

EDITORES

**Estevan Leopoldo de Freitas Coca
Djoni Roos
Camila Ferracini Origuéla
Lara Cardoso Dalpério
José Sobreiro Filho
Eduardo Paulon Girardi
Bernardo Mançano Fernandes
Janaina Francisca de Souza Campos Vinha
Hellen Charlot Cristancho Garrido**

**NERA
Núcleo de Estudos,
Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária
2015**

Revista NERA (RNERA) nº. 26

EDITORES

Djoni Roos
Estevan Leopoldo de Freitas Coca
Camila Ferracini Origuéla
Lara Cardoso Dalpério
José Sobreiro Filho
Eduardo Paulon Girardi
Bernardo Mançano Fernandes
Janaina Francisca de Souza Campos Vinha
Hellen Charlot Christancho Garrido

CORPO EDITORIAL

Elizabeth Alice Clements
Leandro Nieves Ribeiro
Luis Felipe Rincón Manrique
Rafael de Oliveira Coelho dos Santos
Lorena Izá Pereira

CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Rodrigues de Oliveira – UFG (Goiânia, GO, Brasil)
Ana Domínguez Sandoval – UDELAR (Montevidéu, Uruguai)
Anderson Antônio da Silva – FATEC (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Antonio Thomaz Júnior – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Ariovaldo Umbelino de Oliveira – USP (São Paulo, SP, Brasil)
Bernardo Mançano Fernandes – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Camila Ferracini Origuéla - UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Carlos Alberto Feliciano – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Ciro de Oliveira Bezerra – UFAL (Maceió, AL, Brasil)
Clifford Andrew Welch – UNIFESP (São Paulo, SP, Brasil)
Djoni Roos – UNIOESTE (Mal. Cândido Rondon, PR, Brasil)
Douglas Cristian Coelho – UNIOESTE (Mal. Cândido Rondon, PR, Brasil)
Eduardo Paulon Girardi – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Eliane Tomiasi Paulino – UEL (Londrina, PR, Brasil)
Emília de Rodat Fernandes Moreira – UFPB (João Pessoa, PB, Brasil)
Eraldo da Silva Ramos Filho – UFS (Aracaju, SE, Brasil)
Estevan Leopoldo de Freitas Coca – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Fernando Mendonça Heck – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz – Universidad Externado de Colômbia (Bogotá, Cundinamarca, Colômbia)
Francilane Eulália de Souza – UEG (Formosa, GO, Brasil);
Francisco Hidalgo Flor – Universidad Central del Ecuador (Quito, Pichincha, Equador)
Gláucio Marafon – UERJ (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)
Hannah Wittman – UBC (Vancouver, British Columbia, Canadá)
Hellen Charlot Cristancho Garrido – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Hervé Théry – USP (São Paulo, SP, Brasil) e CNRS (França)
Isaías Tobasura Acuña – Universidad de Caldas (Manizales, Caldas, Colômbia)
Jacob Binsztok – UFF (Niterói, RJ, Brasil)
Janaina Francisca de Souza Campos – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
João Cleps Júnior – UFU (Uberlândia, MG, Brasil)
João Edmilson Fabrini – UNIOESTE (Mal. Cândido Rondon, PR, Brasil)
João Márcio Mendes Pereira – UFRRJ (Seropédica, RJ, Brasil)
João Rua – UERJ (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)
Jorge Ramón Montenegro Gómez – UFPR (Curitiba, PR, Brasil)
José Antonio Segrelles Serrano – Universidad de Alicante (Alicante, Espanha)
José Aparecido Lima Dourado – UEA (Tabatinga, AM, Brasil)
José Sobreiro Filho – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Juliana Grasiéli Bueno Mota – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Julio Cesar Suzuki – USP (São Paulo, SP, Brasil)
Juscelino Eudâmidas Bezerra – UPE (Petrolina, PE, Brasil)
Luciano Concheiro Borquez – UAM-X (Cidade do México, Distrito Federal, México)
Luis Daniel Hocsman - Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina)
Luis Felipe Rincón Manrique – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
Manoel Calaça – UFG (Goiânia, GO, Brasil)

Mara Edilara Batista de Oliveira – UFPR (Curitiba, PR, Brasil)
 Márcio Freitas Eduardo – UFFS (Erechim, RS, Brasil)
 Marta Beatriz Chiappe Hernández – UDELAR (Montevidéu, Uruguai)
 Marta Inez Medeiros Marques – USP (São Paulo, SP, Brasil)
 Matías Carámbula Pareja – UDELAR (Montevidéu, Uruguai)
 Munir Jorge Felício – UNOESTE (Presidente Prudente, SP, Brasil)
 Neli Aparecida de Mello – USP (São Paulo, SP, Brasil)
 Nelson Rodrigo Pedon – UNESP (Ourinhos, SP, Brasil)
 Noemia Ramos Vieira – UNESP (Marília, SP, Brasil)
 Omar Angel Arach – Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina)
 Onélia Carmem Rossetto – UFMT (Cuiabá, MT, Brasil)
 Oscar Bazoberry Chali – UMSA (La Paz, Bolívia)
 Paulo Roberto Alentejano – UERJ (São Gonçalo, RJ, Brasil)
 Renato Emerson Nascimento dos Santos – UERJ (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)
 Ricardo Pires de Paula – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
 Roberto Aparecido Mancuzo Silva Junior – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
 Rodrigo Simão Camacho – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
 Rosa Maria Vieira Medeiros – UFRGS (Porto Alegre, RS, Brasil)
 Rosemeire Aparecida de Almeida – UFMS (Três Lagoas, MS, Brasil)
 Sam Moyo – African Institute for Agrarian Studies (Harare, Zimbábue)
 Sedeval Nardoque – UFMS (Três Lagoas, MS, Brasil)
 Sílvio Simione da Silva – UFAC (Rio Branco, AC, Brasil)
 Tiago Egídio Avanço Cubas – UNESP (Presidente Prudente, SP, Brasil)
 Valéria de Marcos – USP (São Paulo, SP, Brasil)
 Víctor Martín Martín – Universidad de La Laguna (Espanha)
 Virgínia Marina Rossi Rodriguez – UDELAR (Paysandú, Uruguai)
 Wendy Wolford – Cornell University (Ithaca, New York, Estados Unidos da América)
 Wilder Robles – University of Manitoba (Winnipeg, Canadá)

Revista NERA

Distribuída por



Indexada por



Ficha Catalográfica

Revista NERA. A.1, n. 1, 1998. Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP.

1998 – ano 1, nº. 1, nº. 2
 1999 – interrompida
 2000 – ano 3, nº. 3
 2001 – interrompida
 2002 – interrompida
 2003 – interrompida
 2004 – ano 7, nº. 4
 2004 – ano 7, nº. 5
 2005 – ano 8, nº. 6
 2005 – ano 8, nº. 7
 2006 – ano 9, nº. 8
 2006 – ano 9, nº. 9
 2007 – ano 10, nº. 10
 2007 – ano 10, nº. 11
 2008 – ano 11, nº. 12
 2008 – ano 11, nº. 13
 2009 – ano 12, nº. 14

2009 – ano 12, nº. 15
 2010 – ano 13, nº. 16
 2010 – ano 13, nº. 17
 2011 – ano 14, nº. 18
 2011 – ano 14, nº. 19
 2012 – ano 15, nº. 20
 2012 – ano 15, Dossiê
 2012 – ano 15, nº. 21
 2013 – ano 16, nº. 22
 2013 – ano 16, nº. 23
 2014 – ano 17, nº. 24
 2014 – ano 17, nº. 25
 2015 – ano 18, nº. 26, Dossiê

Semestral
 ISSN 1806-6755

1. Geografia - Periódicos - Grupo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - FCT/Unesp

ENDEREÇO

Rua Roberto Simonsen, 305, Centro Educacional, 19.060-900, Presidente Prudente, São Paulo, Brasil
 FCT/UNESP – Bloco Docente I – Sala 19
 Fone: (18) 3229-5388 – Ramal: 5552

Site: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera> - e-mail: revistanera@fct.unesp.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

PRESENTACIÓN

07 PRESENTATION

Hellen Charlot Cristancho Garrido, Janaína Francisca de Souza Campos Vinha e Estevan Leopoldo de Freitas Coca

ENTRE MUDANÇAS E CONSERVADORISMOS: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA E PNAE) A PARTIR DA RETÓRICA DA INTRANSIGÊNCIA

10 ENTRE LES CHANGEMENT ET LE CONSERVATISME: UNE ANALYSE DE PROGRAMMES D'ACHAT ALIMENTAIRE (PAA ET PNAE) A PARTIR DE LA RHETORIQUE DE L'INTRANSIGEANCE

BETWEEN CHANGES AND CONSERVATISM: AN ANALYSIS OF FOOD PURCHASE PROGRAMS (PAA AND PNAE) FROM RHETORIC OF INTRANSIGENCE

Rozane Maria Triches e Catia Grisa

ADDRESSING RURAL POVERTY AND FOOD INSECURITY THROUGH LOCAL FOOD PURCHASING AND SCHOOL LUNCH PROGRAMS: PAA AFRICA, PRONAE AND THE CREATION OF INSTITUTIONAL MARKETS IN MOZAMBIQUE

28 ABORDANDO A POBREZA NO MEIO RURAL E A INSEGURANÇA ALIMENTAR ATRAVÉS DA COMPRA DE ALIMENTOS LOCAIS E DOS PROGRAMAS DE MERENDA ESCOLAR: PAA ÁFRICA, PRONAE E A CRIAÇÃO DE MERCADOS INSTITUCIONAIS EM MOÇAMBIQUE

ABORDANDO LA POBREZA EN EL MEDIO RURAL Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DE LA COMPRA DE ALIMENTOS LOCALES Y DE LOS PROGRAMAS DE MERIENDA ESCOLAR: PAA ÁFRICA, PRONAE Y LA CREACIÓN DE MERCADOS INSTITUCIONALES EN MOZAMBIQUE

Elizabeth Alice Clements

ABORDAGEM TERRITORIAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR: ARTICULAÇÃO DO CAMPO E DA CIDADE NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO COLOMBIANO

51 ABORDAJE TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ARTICULACIÓN DEL CAMPO Y LA CIUDAD EN EL PROGRAMA DE AQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

A TERRITORIAL APPROACH TO FOOD SECURITY: BUILDING CONNECTIONS BETWEEN THE CITY AND CONTRYSIDE WITH THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA): CONSIDERATIONS FOR THE COLOMBIAN CASE

Hellen Charlot Cristancho Garrido

ABORDAGEM TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE DO PAA PARA A PRODUÇÃO CAMPONESA NO MUNICÍPIO DE IPAMERI-GO

70

EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL: UN ANÁLISIS DEL PAA PARA LA PRODUCCIÓN CAMPESINA EN EL MUNICIPIO DE IPAMERI-GO

THE TERRITORIAL APPROACH IN PUBLIC POLICIES OF RURAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF THE PAA PROGRAM FOR THE PEASANT PRODUCTION IN THE MUNICIPALITY OF IPAMERI – STATE OF GOIÁS, BRAZIL

Ângela Maria Martins Peixoto e Adriano Rodrigues de Oliveira

REPRODUÇÃO DO CAMPESINATO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A DINÂMICA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM OURINHOS-SP

92

LA REPRODUCCIÓN DE LOS CAMPESINOS A TRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRADAS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR: LA DINÁMICA DEL PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NACIONAL (PNAE) EN OURINHOS-SP

REPRODUCTION OF THE PEASANTRY THROUGH PUBLIC POLICIES FOCUSED ON FAMILY AGRICULTURE: THE DYNAMICS OF THE PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) IN OURINHOS-SP

Arthur Boscarol da Silva e Nelson Rodrigo Pedon

PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

110

LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

THE INDIGENOUS PARTICIPATION IN THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA)

Carine Andrade Teixeira e Luiz Antonio Cabello Norder

OS QUILOMBOLAS E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO VALE DO RIBEIRA PARANÁ: DIVERSIDADES CULTURAIS, ENQUADRAMENTOS BUROCRÁTICOS E AÇÕES DOS MEDIADORES TÉCNICOS E SOCIOPOLÍTICOS

122

CIMARRONES Y EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) EN EL VALLE DE RIBEIRA PARANÁ: DIVERSIDADES CULTURALES, MARCOS BUROCRÁTICOS Y LAS ACCIONES DE LOS MEDIADORES TÉCNICOS Y SOCIOPOLÍTICOS

MARRONS AND FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) IN THE RIBEIRA VALE PARANÁ: CULTURAL DIVERSITY, BUREAUCRATIC FRAMEWORKS AND ACTIONS OF THE TECHNICAL AND SOCIO-POLITICAL MEDIATORS

Cristiane Coradin e Renato Santos de Souza

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO PONTAL DO PARANAPANEMA/SP

147

THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (FAP) IN THE PONTAL DO PARANAPANEMA/SP

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) EN EL PONTAL DE PARANAPANEMA/SP

Sidney Cássio Todescato Leal

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA EMANCIPATÓRIA NO TERRITÓRIO CANTUQUIRIGUAÇU - PR

165

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE LOS ALIMENTOS (PAA) COMO POLÍTICA PÚBLICA EMANCIPATORIO EN EL TERRITORIO CANTUQUIRIGUAÇU - PR

THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (FAP) AS EMANCIPATORY PUBLIC POLICY IN THE CANTUQUIRIGUAÇU TERRITORY - PR

Estevan Leopoldo de Freitas Coca

SOBERENIA ALIMENTAR E TERRITÓRIOS CAMPONESES: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

183

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y TERRITORIOS CAMPESINOS: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

FOOD SOVEREIGNTY AND PEASANTS TERRITORIES: AN ANALYSIS OF THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (FAP)

Janaína Francisca de Souza Campos Vinha e Mônica Schiavinatto

COMPÊNDIO EDIÇÕES

204

COMPENDIO EDICIONES

COMPENDIUN EDITIONS

COMPÊNDIO AUTORES

218

COMPENDIO AUTORES

COMPENDIUN AUTHORS

Apresentação

Esta edição especial da Revista NERA dedicou-se a uma das políticas públicas de maior impacto no sistema alimentar brasileiro e que, por isso, tornou uma referência internacional na criação dos mercados institucionais para diminuir a fome e ao mesmo tempo contribuir para a implementação da proposta alternativa de soberania alimentar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Lançado no ano de 2003 como parte das ações do Programa Fome Zero (PFZ), do Governo Federal brasileiro, o PAA tem viabilizado a produção camponesa e a comercialização dos seus produtos através das compras governamentais. Parte dos alimentos adquiridos pelo Governo Federal é doada para instituições que trabalham com pessoas em condição de vulnerabilidade social, ou seja, tal política pública cria um elo entre os pequenos produtores e os consumidores de baixa renda.

Dentre os diversos temas que o(a) leitora(a) encontrará nos dez artigos que compõem esta edição número 26 da Revista NERA destacam-se, por exemplo: a abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural, a articulação do campo e da cidade nos mercados institucionais para a agricultura camponesa, a inserção das comunidades indígenas e quilombolas nestes mercados, além da apresentação das trajetórias de implementação do PAA em diferentes territórios camponeses. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por também constituir uma forma de comercialização direta dos produtos da agricultura camponesa, está no foco de alguns dos autores. O olhar crítico é uma característica da qual compartilham os pesquisadores que expõem suas análises sobre o desenvolvimento destas políticas públicas em diferentes regiões do Brasil, bem como nas experiências de cooperação internacional apresentadas em Moçambique e na Colômbia. Esse olhar procura dar conta do processo de implementação do PAA, desde os limites e desafios dos atores envolvidos, passando pelas possibilidades da recriação da condição camponesa na escala local até os questionamentos sobre o caráter compensatório ou emancipatório desta política pública.

Abrimos a discussão com o artigo de Rozane Maria Triches e Catia Grisa, quem apresentam uma análise do PAA e do PNAE a partir da tese do economista Albert Hirschman sobre a Retórica da Intransigência. Inicialmente, as autoras mostram as origens, trajetórias e limites do PAA e do PNAE. A tese de Hirschman serve para analisar como os opositores se utilizam de retóricas perversas, de ameaça e futilidade para se contrapor aos processos de mudança. A análise parte de pesquisas realizadas por elas, dados secundários e notícias veiculadas pela mídia sobre essas políticas públicas. Entre as principais considerações do estudo, consta a necessidade de fazer valer a finalidade da política pública e de ajustá-la aos contextos locais.

Como parte das contribuições internacionais, o artigo de Elizabeth Alice Clements, “Abordando a pobreza no meio rural e a insegurança alimentar através da compra de alimentos locais e dos programas de merenda escolar: PAA África, PRONAE e a criação de mercados institucionais em Moçambique”, faz referência a um dos projetos-piloto que desde o 2012, com o apoio do governo brasileiro, estão sendo implementados em cinco países africanos, entre eles Moçambique, na iniciativa denominada *PAA África*. Com base em entrevistas e no trabalho de campo realizado em Moçambique, na província de Tete, a autora examina o processo de implementação do programa e a sua relação com os projetos-piloto do Programa Nacional da

Alimentação Escolar (PRONAE). A autora defende que a criação de mercados institucionais em Moçambique, através destes programas, tem um importante potencial para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar, ao mesmo tempo que promove um desenvolvimento rural endógeno e sustentável.

Um exemplo do desdobramento do PAA na América Latina é trazido por Hellen Charlot Cristancho Garrido no artigo intitulado “Abordagem territorial da segurança alimentar: articulação do campo e da cidade no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): considerações sobre o caso colombiano”. A autora parte de uma reflexão sobre o contexto contemporâneo da relação campo-cidade, trazendo uma síntese da experiência do programa no Brasil, sua abrangência e limitações como articulador dos territórios urbanos e rurais e como política articuladora dos setores populares do campo e da cidade. A proposta de abordagem territorial da segurança alimentar está pautada nos aportes teóricos da Geografia na compreensão do processo alimentar. As considerações para o caso colombiano apresentam as estratégias de fomento à agricultura familiar baseadas na experiência do PAA.

No quarto artigo, Ângela Maria Martins Peixoto e Adriano Rodrigues de Oliveira, oferecem um análise do PAA como uma política pública de desenvolvimento rural que incorpora a abordagem territorial, diferenciando-a das políticas públicas setoriais implementadas no espaço rural brasileiro no século XX. Com base em uma análise da implementação do PAA em Ipameri - GO, os autores demonstram que o PAA traz resultados significativos na produção de alimentos, na comercialização da produção camponesa e na segurança alimentar.

Arthur Boscariol da Silva e Nelson Rodrigo Pedon, no artigo intitulado “Reprodução do campesinato através de Políticas Públicas voltadas para a Agricultura Familiar: a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Ourinhos-SP”, analisam o programa como uma forma de comercialização direta, que incorpora duas diretrizes do Governo Federal: o fortalecimento da agricultura familiar, numa perspectiva territorial, enfocando a escala local, e a alimentação escolar. Segundo os autores, no município de Ourinhos, o programa vem alcançando importantes resultados para a agricultura camponesa, mesmo considerando que parte considerável dos alimentos é adquirida de produtores de outras regiões.

Carine Andrade Teixeira e Luiz Antonio Cabello Norder, com o artigo intitulado “A Participação Indígena no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” oferecem um panorama sobre a inserção indígena no PAA, com base nas informações oficiais dos órgãos gestores e executor do programa e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo assinala a importância da elaboração de diferentes estratégias locais para promover a inserção indígena no PAA, no entanto sua participação é reduzida nas regiões Sul e Sudeste, enquanto existe uma expressiva participação em alguns municípios, especialmente na região Norte.

Por sua vez, no artigo “Os Quilombolas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Vale do Ribeira Paraná: diversidades culturais, enquadramentos burocráticos e ações dos mediadores técnicos e sociopolíticos”, Cristiane Coradin e Renato Santos de Souza analisam o que consideram os principais constrangimentos burocráticos vivenciados pelos quilombolas para ter acesso ao PAA, em especial no que diz respeito às ações sociais ou de intervenção realizadas pelos mediadores técnicos e sociopolíticos na execução do programa. Segundo os autores, os resultados obtidos indicam que a “assimilação do padrão burocrático pelos quilombolas tem ocorrido pela

sua sobreposição a padrões culturais do grupo, sustentadas pelas mediações sociais estabelecidas nesse bojo”.

Sidney Cássio Todescato Leal, no seu artigo “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Pontal do Paranapanema/SP” tem como objetivo apreender os desdobramentos do Programa, com foco na subordinação dos camponeses e nas dificuldades enfrentadas para o atendimento do Programa, destacando a importância da produção de alimentos para a classe trabalhadora.

Estevan Leopoldo de Freitas Coca, no artigo “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como uma política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu - PR”, argumenta que essa política pública tem tido um papel emancipatório para o campesinato, haja vista que tem contribuído para diminuir sua condição de subalternidade em relação ao agronegócio.

Por fim, Janaina Francisca de Souza Campos Vinha e Monica Schiavinatto, discutem a soberania alimentar como estratégia de luta em defesa de um modelo de desenvolvimento territorial camponês para o campo. No seu artigo “Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”, as autoras discutem a soberania alimentar como um projeto dos movimentos sociais na busca pelo desenvolvimento dos territórios camponeses e que se amplia à toda sociedade. São apresentados os resultados parciais da pesquisa feita em 36 comunidades camponesas, que permitem concluir que o PAA vem possibilitando maior autonomia à agricultura camponesa.

Enfim, esperamos que essa edição possibilite a discussão e o debate sobre as políticas públicas voltadas ao campo e seus rebatimentos no sistema alimentar do Brasil e no mundo. Aproveitamos a oportunidade para convidar os(as) interessados(as) em submeter seus textos em números futuros, de forma a contribuir com reflexões e experiências que permitam pensar as perspectivas do campesinato em contraposição ao modelo do latifúndio/agronegócio.

Fecundas e boas leituras!

Hellen Charlot Cristancho Garrido
Janaina Francisca de Souza Campos Vinha
Estevan Leopoldo de Freitas Coca
(Editores dessa Edição Especial da Revista NERA)

Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência

Rozane Maria Triches

Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS)

Mestre em epidemiologia (UFRGS)

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e em Segurança Alimentar e Nutricional, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

e-mail: rozane.triches@gmail.com

Catia Grisa

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ)

Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS)

Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA) na Universidade Federal de Pelotas (UFPEl).

e-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

Resumo

Desde o início dos anos 2000, o tema dos mercados institucionais para a agricultura familiar ganhou espaço na agenda governamental brasileira, destacando-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Porém, na trajetória destes Programas observam-se retóricas divergentes, apontando irregularidades nos mesmos. O artigo analisa os Programas a partir da tese de Albert Hirschman sobre a Retórica da Intransigência. Para tanto, utilizou-se de pesquisas realizadas pelos autores, de dados secundários e de notícias veiculadas pela mídia sobre os Programas. O texto inicia com breve histórico do PAA e do PNAE, apontando suas origens, trajetórias e limites. Na sequência, abordam-se seus desdobramentos à luz da tese de Hirschman, que permite analisar como os opositores se utilizam de retóricas perversas, de ameaça e futilidade para se contrapor aos processos de mudança. O estudo sinaliza que nem sempre se corrompem regras por má fé do gestor público ou do agricultor familiar, mas pela necessidade de fazer valer a finalidade da Política e de ajustá-la aos contextos locais. Por outro lado, é provável que na arena política haja relações de poder onde os processos de mudança tenderão a sofrer movimentos intransigentes do lado opositor/conservador.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar; segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar; retórica da intransigência.

Abstract

Between changes and conservatism: an analysis of food purchase programs (PAA and PNAE) from rhetoric of intransigence

Since the early 2000s, the issue of institutional markets for family farmers gained ground on the government agenda, highlighting the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE). However, in the course of these programs are observed divergent rhetoric, pointing irregularities in them. The paper analyses these programs from Hirschman's thesis on the rhetoric of intransigence. For this analyses, the paper used surveys conducted by the authors, secondary data and media reports on the programs. The

text begins with a brief history of the PAA and PNAE, pointing its origins, trajectories and limits. Following, from the Hirschman thesis, are analyzed as the as the opponents make use of perverse rhetoric, of threat and futility to counter the processes of change. The study indicates that not always are corrupted rules by ad faith of the public officer or the farmer. They do that because is necessary to attend the purpose of the policy and to adapt it the local contexts. On the other hand, it is expected that in the political arena there is power relations where the processes of change tend to suffer intransigent opposition movements/conservatives.

Keywords: food acquisition program; school feeding program; food and nutrition security; family farming; rhetoric of intransigence.

Résumé

Entre les changement et le conservatisme: une analyse de programmes d'achat alimentaire (PAA et PNAE) a partir de la rhétorique de l'intransigence

Depuis le début des années 2000, la question des marchés institutionnels pour les agriculteurs familiales a gagné du terrain sur l'ordre du jour du gouvernement, soulignant le Programme d'acquisition d'alimentaire (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Cependant, dans le cadre de ces programmes sont observée de rhétoriques divergentes, pointant des irrégularités dans eux. L'article analyse ces programmes a partir de la thèse de Hirschman sur la rhétorique de l'intransigence. Pour cette analyse, nous avons utilisé des enquêtes menées par les auteurs, les données secondaires et les rapports des médias sur les programmes. Le texte commence par un bref historique de PAA et PNAE, pointant ses origines, ses trajectoires et les limites. Après, a partir de l'aprouche de Hirschmam, c'est analysé comment les adversaires font usage de la rhétorique perverse, de la menace et de la futilité pour lutter contre les processus de changement. L'étude indique que l'agentes publiques ou l'agriculteurs pas corrompt toujours des règles par la mauvaise foi, mais en raison de la besoin de faire respecter l'objectif de la politique et de l'adapter aux contextes locaux. D'autre part, il est probable que dans l'arène politique, il ya des rapports de force où les processus de changement ont tendance à souffrir des mouvements d'opposition intransigeants / conservateur.

Mots-clés: Programme d'acquisition alimentaire; Programme nacional d'alimentation scolaire; sécurité alimentaire et nutritionnel; agriculture familiale; rhétorique de l'intransigence.

Introdução

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vem tomando espaço na agenda governamental desde a posse do governo Lula em 2003. Dentre estas políticas, destacam-se aquelas relacionadas à abertura de mercados institucionais para os agricultores familiares, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir destes Programas, passa-se a rever o papel das compras governamentais no sentido de torná-las instrumentos estatais de incentivo e de criação de mercados para a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, promotoras de segurança alimentar e viabilizadoras de melhorias na qualidade da alimentação da população público destas políticas públicas.

Desde a emergência desses instrumentos, várias pesquisas e estudos têm demonstrado os impactos positivos e também os desafios no que tange aos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e de saúde dos públicos beneficiários destes Programas (ROZENDO; BASTOS; MOLINA, 2014; AVILA, CALDAS; AVILA, 2014;

SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014; SCHMITT *et al.*, 2014; TRICHES, 2010; GRISA *et al.*, 2010; COSTA, 2010). No entanto, atualmente, estes Programas vêm sendo alvo de críticas e até de processos judiciais, apontando irregularidades quanto à sua operacionalização. Propomos discutir estas questões a partir do entendimento de que todo movimento de mudança acaba por incitar movimentos de intransigência. Ou seja, quando os movimentos de oposição propõem uma quebra do “*status quo*” atraem um movimento reacionário de resistência (ideologia x institucionalidade). Esta reação busca as permanências, sendo que muitas vezes para alcançá-las, utiliza-se de discursos conservadores e reacionários.

O artigo busca realizar uma análise destes Programas a partir da tese de Hirschman sobre a Retórica da Intransigência (1993;1992). Este autor identificou três tipos de retóricas conservadoras que foram utilizados ao longo da história mundial: a) a tese da perversidade, que sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só servem para “exacerbar a situação que se deseja remediar” (HIRSCHMAN, 1992, p. 14). Argumenta-se que, em vez de levar a sociedade em determinada direção, a mudança produzirá o movimento em direção contrária ou, em outras palavras, “ações humanas “bem intencionadas” produzem efeitos sociais não pretendidos e desastrosos” (HIRSCHMAN, 1993, p. 09). Aproximando-se da realidade recente brasileira, poderia ser citado como exemplo desta retórica a frequente assertiva que alude para a associação entre o Programa Bolsa Família e a “acomodação” dos beneficiários no sentido de inserção no mercado de trabalho; b) a tese da futilidade, que defende que as mudanças são sempre ilusórias, “pois as estruturas ‘profundas’ da sociedade permanecerão intactas”, portanto, tal alteração não conseguirá atingir os resultados esperados (HIRSCHMAN, 1992, p. 43). Aqui, argumenta-se que os atos “não tem qualquer efeito ou influência sobre a realidade. Em vez de um efeito secundário mais ou menos previsível e mais ou menos favorável [retórica perversa], temos aqui um efeito “nulo”, e daí a expressão “tese da inutilidade”” (HIRSCHMAN, 1993, p.10). Utilizando-se ainda do exemplo do Programa Bolsa Família, poderia ser citado a retórica que afirma “de nada adianta políticas assistenciais se não for alterado o sistema educacional, se não for criado oportunidades de emprego...”; e, c) a tese da ameaça argumenta que o custo de determinada reforma é muito alto, porque “coloca em perigo outra preciosa realização anterior” ou, dito de outro modo, a mudança terá custos que não podem ser aceitos (HIRSCHMAN, 1992, p. 15). “Uma reforma pode pôr em risco algo já existente que foi dificilmente conquistado” (HIRSCHMAN, 1993, p. 11). O autor cita como exemplo a interpretação de que a expansão do Estado-providência prejudicaria a governabilidade das democracias, uma preocupação muito invocada pelos conservadores na década de 1970.¹

Para a realização da análise proposta neste trabalho, utilizou-se de dados de pesquisas realizadas pelas autoras, de dados secundários e de notícias veiculadas pela mídia sobre os Programas em pauta. Assim, este texto inicia com um breve histórico do PAA e do PNAE, apontando suas origens, trajetórias e identificando mudanças incentivadas pelas políticas de SAN. Neste percurso, identificam-se seus benefícios e potencialidades, mas também seus limites no que tange à sua operacionalização e alcance de seus objetivos. Na sequência, abordam-se suas polêmicas, discutindo seus desdobramentos à luz da tese de Hirschman.

A contribuição da abertura dos mercados institucionais na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: a experiência do PAA e do PNAE

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

¹ Exemplos de estudos brasileiros realizados a partir da tese da Retórica da Intransigência podem ser observados em Goss (2010), que analisa o debate intelectual sobre as ações afirmativas para estudantes negros no Brasil; Menezes (2008), que pesquisou o discurso das lideranças da Câmara dos Deputados de os dois principais partidos de oposição e o discurso da Mídia (Revista Veja) durante o primeiro mandato do Governo Lula; e, Paiva (2006) que investigou o discurso do Jornal “O Estado de São Paulo” em 2003 sobre a relação entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o Governo Lula.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 no bojo de um conjunto de iniciativas vinculadas à promoção da SAN no país – como a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o lançamento do Programa Fome Zero (do qual o PAA faz parte) – e ao fortalecimento da agricultura familiar. O PAA resultou do acúmulo de um conjunto de reflexões e de reivindicações trazidas por atores da sociedade civil e por gestores públicos que, desde a década de 1990, atuam nos temas da fome e da SAN, e também conflui com as reivindicações das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, sendo estas demandas expressas desde a década de 1970 (GRISA, 2012). Fruto desta articulação, o PAA reúne elementos da política agrícola e componentes da política de SAN (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005; SCHMITT, 2005). Por meio do Programa, o poder público compra os alimentos de agricultores familiares e distribui para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, para instituições socioassistenciais, escolas, destina à formação de estoques públicos ou a outras finalidades.

O CONSEA pode ser identificado como o espaço onde o PAA foi gestado. Assim que foi restabelecido, este Conselho começou a discutir diretrizes para as ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar. Gestores públicos e representantes dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, organizações religiosas, organizações não governamentais, organizações de defesa do consumidor, intelectuais, organizações vinculadas à SAN e à agroecologia, e associações empresariais faziam-se presentes neste espaço, onde apresentaram, dialogaram, disputaram e defenderam suas ideias e concepções sobre SAN e agricultura familiar. Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), elaborado por um Grupo Técnico deste Conselho e um Grupo Interministerial formado pelo MESA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, notadamente na figura da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A elaboração deste documento emergiu de sugestões de representantes da sociedade civil sobre o imperativo de discutir diretrizes para o Plano Safra Agrícola e Pecuário do ano agrícola seguinte e sobre o papel e o lugar da agricultura familiar neste, considerando as proposições do Programa Fome Zero. Estimando uma ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, uma possível elevação dos preços aos consumidores, este documento propôs o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, o qual “[...] buscou incorporar ao conjunto de instrumentos de política agrícola, tradicionalmente utilizados no planejamento da safra anual (crédito, seguro agrícola, preços mínimos, formação de estoques), um conjunto de diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar” (SCHMITT, 2005, p. 81). Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar. Conforme explicitado no documento, o “objetivo desta proposta é fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda adicional de alimentos, subvencionada pelo Programa Fome Zero, ou seja, a produção de um conjunto de alimentos armazenáveis, que devem ser adquiridos pelo Governo Federal desses agricultores, em caráter diferencial e prioritário” (BRASIL, CONSEA, 2003, p. 07).

Neste documento foram apresentadas as seguintes propostas: delimitação dos assentados da reforma agrária e demais agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) como o público prioritário; priorização nas políticas agrícolas de alguns alimentos da cesta básica, como o arroz, feijão, milho, farinha de mandioca, trigo, leite e frango; e um conjunto de medidas tradicionais de política agrícola em interface com os princípios da SAN e diretrizes de desenvolvimento agrário (SCHMITT, 2005; BRASIL, CONSEA, 2003). Sinalizava-se para a necessidade de crédito, preços mínimos, assistência técnica e formação de estoques públicos. Quanto a este último,

sugeria-se “A utilização dos estoques de alimentos [...] para atendimento da demanda adicional por alimentos que se incrementará com a adoção do projeto de subvenção direta ao consumo de alimentos (Fome Zero), sem prejuízo de outras operações ativas no mercado de estoques que a CONAB venha a realizar, tendo em vista o equilíbrio das condições de abastecimento” (BRASIL, CONSEA, 2003, p.12). Os elementos presentes neste documento tornar-se-iam o substrato para a emergência do PAA. Apresentado em fevereiro, este documento foi aprovado em março no CONSEA e imediatamente encaminhado como diretriz ao Presidente da República. Logo em seguida, em 02 de julho de 2003, o PAA já estava regulamentado pela lei nº. 10.696 (particularmente pelo Art. 19) e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar “Produzindo Alimentos para um Brasil sem Fome” (BRASIL, MDA, 2003).

Coerente com a proposta do CONSEA (Brasil, CONSEA, 2003), o Artigo 19 da referida Lei explicita que a finalidade do Programa é “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos,” três ações fundamentais para a construção da SAN no Brasil (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003). Recentemente, as suas finalidades foram explicitadas no Decreto nº. 7.775 de 2012, quais sejam:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e IX - estimular o cooperativismo e o associativismo. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

O Artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 define ao menos dois elementos importantes para a execução do Programa. Primeiro, explicita que o Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos exclusivamente por agricultores familiares enquadrados no Pronaf, incluídos aqui assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais. Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscaram-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (MALUF, 2007, 2001) e, neste sentido, assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

Em segundo lugar, o Artigo 19 dispensa o uso de licitações para a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados ao Programa, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional (Brasil, Presidência da República, 2003). Esta inovação importante para a categoria social constituía uma demanda das organizações da agricultura familiar ainda em 1994 (BRASIL/MAARA/CONTAG, 1994) e foi igualmente manifesta no Projeto Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Conforme avaliado nestes documentos, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993) restringe a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a

partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

Também é importante mencionar que a legislação do PAA estabelece que a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários será realizada com base em preços de referência que considerem as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar. Para Schmitt e Guimarães (2008), esta é outra inovação do PAA, tendo em vista que a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) sempre utilizou mecanismos de aquisição de caráter universal, submetendo todos os agricultores brasileiros às mesmas condições, o que limitava a participação dos agricultores de economia familiar.

Ademais, cabe destacar que o Programa possibilita a compra de produtos agroecológicos ou orgânicos com acréscimo de preços de até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. Este diferencial relaciona-se aos princípios do Programa vinculados ao fortalecimento da produção sustentável, à valorização da biodiversidade e à promoção de hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional.

Estas e um amplo conjunto de regras (BRASIL, CONAB, 2013) conferem normatividade e organicidade ao Programa. O PAA apresenta ainda a característica de, em certa medida, ajustar-se às diferentes realidades locais a partir de diferentes arranjos políticos e institucionais construídos para executar o Programa, e esta maleabilidade tem sido destacada como um de seus pontos positivos (SCHMITT *et al.*, 2014; BRASIL, 2005). Essa flexibilidade também exige uma sociedade civil ativa e um maior controle social por parte desta e dos atores governamentais, elementos que, ainda que demandem maior atenção do Programa ao nível local, vem sendo realizados por meio do CONSEA (em suas várias instâncias – municipal, estadual e principalmente nacional – e suas atividades ordinárias), das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, dos Encontros *Conferências + 2 anos*, dos Seminários Nacionais do Programa² e do Comitê Consultivo do Grupo Gestor do PAA, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, com a finalidade de manter um canal de diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre a implementação do PAA; constituir grupos especializados em temas para detalhamento e subsídios às decisões do Grupo Gestor; e, sugerir aprimoramento na execução do Programa (ZIMMERMANN e GRISA, 2012).

Atualmente o Programa está organizado em seis modalidades, sendo elas: a) Compra com Doação Simultânea: destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional; b) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar: viabiliza a formação de estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), visando sustentação de preços; c) Compra Direta da Agricultura Familiar: é operacionalizada por meio de pólos de compra instalados próximos aos locais de produção. Objetiva a aquisição de alimentos pelo Governo Federal para a garantia de preços à agricultura familiar; d) Incentivo à Produção e Consumo do Leite (IPCL ou PAA Leite): esta modalidade visa incentivar o consumo e a produção familiar de leite, sendo este comprado de agricultores familiares com produção de até 100 litros/dia e doado a famílias selecionadas com base em critérios de vulnerabilidade; e) Compra Institucional: destina-se ao atendimento das demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, estados, Distrito Federal e município. Por meio desta modalidade, gestores públicos ou outras organizações governamentais destas diferentes escalas podem adquirir alimentos, com dispensa de licitação, para restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de política, dentre outros; f) PAA sementes: visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. (BRASIL, 2012).

Desde a criação do Programa, vários estudos e avaliações já foram realizados, subsidiando em grande medida as mudanças que foram ocorrendo no PAA. As avaliações apontam para as contribuições do Programa na garantia e na construção de novos

² Estes seminários foram realizados em 2005, 2008, 2010 e 2014, todos envolvendo um grande número de representantes da sociedade civil e do Estado. Para ilustrar a importância destes espaços, cita-se aquele realizado em 2010, que envolveu mais de oitocentos participantes para avaliar e propor estratégias de continuidade ao Programa.

mercados para a categoria social, no incremento da diversificação produtiva e diversificação de produtos comercializáveis, na valorização dos produtos locais e regionais, no resgate de produtos e receitas tradicionais, na valorização da agricultura familiar e na reconexão entre produção e consumo e suas repercussões em termos de dinâmicas de desenvolvimento local (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011; GRISA *et al.*, 2010; GHIZELINI, 2010; COSTA, 2010). Estes estudos apontam também vários desafios que limitam as potencialidades do PAA, como as dificuldades de logística, as limitações no acesso à DAP, problemas em relação à adequação das normas de vigilância sanitária, dificuldades organizacionais e de articulação dos agricultores e demais atores, a falta de articulação das políticas públicas, as resistências institucionais e os conflitos de interesses, e o aperfeiçoamento das instâncias de controle social (AVILA, CALDAS e AVILA, 2014; SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011). Quanto a este último, cabe destacar que se o CONSEA nacional assumiu certo protagonismo na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA, o mesmo nem sempre encontra correspondência nas escalas municipais e estaduais, onde, não raro, os atores locais desconhecem a existência e as atribuições do Conselho frente ao Programa (ZIMMERMANN e GRISA, 2012). Como mencionam Triches e Froelich (2008), os CONSEA's municipais são espaços propícios ao diálogo entre as necessidades da “produção” e as demandas “do consumo”, e quanto maior o diálogo e as articulações entre estas na escala municipal/regional, mediadas pelo CONSEA, maiores são possibilidades da política nacional contemplar as demandas locais relacionadas à SAN.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Embora o Programa de Alimentação Escolar seja uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, é somente a partir da última década que ele passa a ser discutido como instrumento de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas de pequenos agricultores locais. Sua origem, de caráter predominantemente assistencialista, ocorre por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro (RODRIGUES, 2004). Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto n.º 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. O Programa inicia-se articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após II Guerra Mundial, tais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Outro momento histórico digno de nota é que, a partir da Constituição de 1988, a alimentação dos escolares de ensino fundamental passou a ser um direito constituído e dever do Estado.

Até 1994, o desenho e o gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Devido a interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do Programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e de armazenamento dos produtos (algumas vezes acarretando no fornecimento de alimentos vencidos aos escolares), cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, homogeneização da alimentação escolar no país, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002). A partir deste mesmo ano, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída, mas sua consolidação só ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a

necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.

Mas é dentro das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, a partir de 2003, salienta-se a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar. Com essa nova conformação do Estado, a política de SAN acenava para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. Já na Resolução n.º 15 de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser o de “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”.

Em um primeiro momento houve o aumento de recursos alocados e do público atendido. Comparando os valores de 1995 a 2012, nota-se um acréscimo de mais de cinco vezes, passando de 590 milhões (contemplando 33,2 milhões de alunos) para mais de 3 bilhões (atendendo aproximadamente 43 milhões de escolares) (FNDE, 2014). Em um segundo momento, o Programa passa a pautar-se por princípios, a partir da Resolução n.º 32 de 10/8/2006, que vão além da descentralização e remetem à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar. Mas, acima de tudo, a Resolução de 2006 promulga, entre suas diretrizes, o apoio ao desenvolvimento sustentável, além da promoção de alimentação saudável e adequada, a educação alimentar e nutricional.

Porém, embora as regulamentações do PNAE no Brasil fizessem alusão à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável após o processo de descentralização e, mais fortemente, depois da implantação da política de SAN, o processo de aquisições públicas para o Programa impedia esta efetivação. Outrossim, os propósitos de adquirir produtos locais de pequenos produtores ainda permanecia impraticável.

Até 2009, os processos de aquisição pública para o Programa de alimentação escolar estavam associados, exclusivamente, à Lei 8.666 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sancionada em junho de 1993. No entanto, desde que foi criada, a Lei de Licitações tem sofrido críticas, o que fundamentou o debate em torno de uma adequação com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei 8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista, pormenorizando os regulamentos que deveriam ser obedecidos e que funcionariam como salvaguardas contratuais a esse tipo de comportamento. No entanto, algumas avaliações sobre a lei defendem a sua flexibilização, considerando que, “*a priori*” o agente público é confiável, e principalmente, em virtude da oneração do custo de transação embutido e das limitações da Lei em cumprir os princípios da SAN e do desenvolvimento sustentável.

A partir de novas concepções políticas relacionadas à SAN que adentraram na agenda pública, passou-se a orientar as compras governamentais para alguns fornecedores que encontravam limitações em competir nos processos licitatórios, como os agricultores familiares. Com esse intuito, o Estado passou a considerar outros valores nas aquisições públicas, como o social, o ambiental e a saúde, e não somente o menor preço e a concorrência. Como discutido na seção anterior, confluyente com esta orientação, institui-se o PAA em 2003 (Lei n.º 10.696) com instrumentos que suplantavam a Lei de Licitações, sendo que muitos municípios se utilizaram do Programa para abastecer escolas e creches públicas e filantrópicas³. O PAA tornou-se o primeiro mecanismo de promoção de desenvolvimento local a partir de compras governamentais, sinalizando o grande potencial que o PNAE teria em concretizar as políticas de SAN vinculando consumo e produção. Conjuntamente ao PAA, algumas experiências locais também fomentaram esta discussão, pois passaram a adquirir produtos de agricultores familiares, adaptando o processo licitatório vigente (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; TRICHES, 2010).

³ Segundo Turpim (2009), em 2005, dos municípios inscritos no Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, 10,1% utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PAE.

Neste contexto, um momento fundamental no PNAE foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da Lei n.º 11.947, e pela Resolução n.º 38 (atualizada pela Resolução 26/2013). Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, e promover a SAN. A Lei, notadamente em seu artigo 14, ampara explicitamente a agricultura familiar, tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor remetido pelo FNDE às Entidades Executoras (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios desses fornecedores. Ademais, se até então todas as compras estavam sob a obrigatoriedade de seguir os preceitos legais de isonomia e da concorrência, abre-se um precedente histórico para o fornecedor caracterizado como “agricultor familiar” por meio das Chamadas Públicas, dispensando-os do processo licitatório.⁴

Segundo Saraiva *et al* (2013), um ano após a Lei, 47,4% dos municípios já tinham adquirido alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7%. A região Sul do país apresentou o maior percentual de compra de alimentos da agricultura familiar (71,3%) e o Centro-Oeste apresentou o menor (35,3%). Em 2012, a proporção destas aquisições no Brasil aumentou para 67%, sendo que na região Sul atingiu 87% tendo em vista o “alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo os altos níveis de afiliação cooperativa” (SOARES *et al*, 2013, p. 22).

Há poucos dados mais específicos sobre o desempenho das compras públicas de agricultores familiares pelo PNAE, mas considerando que o seu potencial de recursos é de três bilhões de reais por ano, a utilização de 30% deste montante somaria em torno de um milhão de reais investidos na agricultura familiar. Número este que pode ser maior, considerando as contrapartidas estaduais e municipais.

Estudos indicam que a efetivação da compra de alimentos de agricultores familiares para a alimentação escolar nos municípios estudados proporcionou mudanças nas práticas alimentares e nas concepções das crianças (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; TRICHES *et al*, 2014). Além disso, destacam como contribuições dessa mudança no PNAE: a garantia da venda dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares, com o aumento da renda e, provavelmente, o auxílio na diminuição do êxodo rural; a promoção de formas de plantio e de produção diferenciados, a exemplo dos alimentos orgânicos e tradicionais; o incentivo à organização e à cooperação dos agricultores e à formalização destas iniciativas; e contribuições ambientais resultantes dos métodos e dos processos de produção mais sustentáveis e, principalmente, da diminuição das distâncias percorridas da produção até o consumo final.

Não obstante estas inovações, o novo modelo de compras públicas do PNAE ainda está em fase de aprimoramento, visto que outras dificuldades foram criadas, além do que, as barreiras de entrada para o agricultor familiar nos mercados formais ainda persistem. Em pesquisas realizadas (ROZENDO, BASTOS E MOLINA, 2014; SOUZA, 2012; BACCARIN *et al*. 2011; SARAIVA *et al*, 2013), alguns dos desafios apontados para atender a nova legislação são: as dificuldades de organização e planejamento dos agricultores, os problemas e os custos de logística, a falta de capacitação financeira e gerencial dos atores envolvidos ou de compreensão das possibilidades engendradas pela política pública, a falta de documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a inexistência de agricultura familiar no local, a inviabilidade de fornecimento regular e constante, as estruturas inadequadas ou insuficientes nas escolas e a falta de articulação entre os gestores e os agricultores fornecedores.

⁴ É importante destacar, como notam Grisa, Kato e Zimmermann (2014) e Grisa e Flexor (2012), que a construção desta inovação institucional encontrou e ainda encontra limitações decorrentes da dependência de caminho (MAHONEY, 2001) e da retórica lançada por gestores de diferentes escalas de governança e outros atores sociais (vinculados à empresas do sistema agroalimentar) sobre a superioridade da Lei de Licitações. Nos termos de Hirschmann poderia-se aludir que foram e são lançados elementos da retórica perversa e da ameaça ao clamarem a Lei de Licitações como expressão da transparência pública e da adequação ao princípio da economicidade presente na Constituição Federal. Para estes atores, o não seguimento da Lei de Licitações poderia resultar no retorno de práticas clientelistas e má gestão dos recursos públicos.

Embora as macro-regulamentações venham tentando abarcar as especificidades da produção e da compra de alimentos em menor escala e da agricultura familiar, nem sempre estes regramentos são suficientes ou dão conta da complexidade envolvida neste novo formato de operacionalização, seja pelas dificuldades de mudanças e da dependência de caminho nos procedimentos da gestão pública, seja por limitações históricas de infraestrutura e de recursos humanos, ou ainda em virtude de que os processos de mudança não ocorrem sem arenas e disputas de poder entre o instituído e hegemônico e o alternativo e periférico.

Estas discrepâncias podem ser minimizadas no nível local, onde o Programa é efetivamente operacionalizado. TRICHES (2010), por exemplo, demonstra que, a partir do momento em que a gestão municipal passou a ser realizada pelas escolas ou Entidades Executoras (EE) com a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), houve modificações substanciais na qualidade da alimentação escolar. Complementarmente, outro elemento importante neste sentido é o capital social (TRICHES e SCHNEIDER, 2010) e a permeabilidade do Estado (FROHELICH, 2010). Os locais que conseguiram utilizar as aquisições públicas como instrumento de desenvolvimento sustentável demonstraram que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local, em que as relações são mais passíveis de interfaces e negociações. Nas experiências bem sucedidas no Brasil, verifica-se a partilha da gestão pública com a sociedade, constatada a partir da governança em conjunto com os Conselhos Gestores. Nestes contextos, estes espaços promoveram o diálogo de várias instâncias governamentais, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que tem permitido avançar em relação à superação das barreiras colocadas no nível macroregulatório do Estado e do mercado.

A retórica da intransigência: avanços ou retrocessos?

Neste cenário de mudanças que vem ocorrendo na última década, ambos os Programas – por meio de seus gestores públicos e de seus espaços de participação e controle social – têm debatido como levar a cabo estas modificações estruturais de maneira a alcançar o objetivo de desenvolvimento rural e de SAN. Adaptações e aperfeiçoamentos foram e são sugeridos, negociados e realizados durante este percurso no sentido de minimizar ou erradicar os problemas encontrados pelo caminho. Exemplos disso são os vários seminários realizados para avaliar o PAA em conjunto com a comunidade científica e com a sociedade civil, as constantes resoluções do Conselho Gestor do PAA, as frequentes “Exposições de Motivo” do CONSEA sobre o desempenho de ambos os Programas, e as mudanças regulamentares do PNAE a partir da revisão da Resolução nº 38/2009 pela Resolução nº 26/2013.

Mesmo com este esforço, como registrado na seção anterior, a viabilização dos Programas muitas vezes se dá por requisitos como a governança, o capital social e a ação dos atores sociais. Sem estes ingredientes, muitas das suas potencialidades se perdem ou não acontecem. É de corrente conhecimento que em locais onde a agricultura familiar utiliza de dispositivos coletivos como Conselhos, Associações, Cooperativas ou da Extensão Rural ou Sindicatos (TRICHES *et al.*, 2014, SOARES *et al.*, 2013) estes Programas obtêm mais êxito. É corrente também a factualidade de que as entidades executoras que conseguem atender o artigo 14 da Lei 11947/2009 do PNAE possuem uma gestão local e profissionais que entendem e apóiam esta política, construindo um arranjo político e institucional comunicativo, cooperativo e interativo (ROZENDO, BASTOS E MOLINA, 2014; BALESTRIM, 2014; FROELICH, 2010). Frisa-se portanto, que esta efetividade, que ocorre muito por conta da descentralização dos Programas, também é uma mudança que, em grande parte dos contextos sociais, ainda precisa ser construída e fortalecida.

Contudo, estas mudanças e os arranjos sociais arraigados no capital social que os Programas propõem, não raro, se chocam com as propostas e as relações de poder anteriormente estabelecidas, causando celeumas. Nesse sentido, todo discurso traz uma

mensagem, tem um objetivo e um efeito. Para Hirschman, os discursos, sejam eles perversos, fúteis ou ameaçadores, são utilizados independentemente da luta, seja ela da oposição de direita ou da oposição da esquerda. Dentro da política, os objetivos da manutenção do poder pelos partidos seguem a mesma estratégia: inferiorizar a proposta opositora (LEITE, 2010).

Na visão de Hirschman, a retórica perversa traz em seu discurso o argumento de que as medidas progressistas buscam mudar somente aquilo que lhe é conveniente, e que não havendo manutenção da ordem anterior se perde tudo. Assim sendo, caso as medidas entrem em vigor, algo que uma comunidade considera bom para o seu desenvolvimento, pode ser piorado com estas inovações. Argumentam que, quando as idéias são mal concebidas, surtem o efeito contrário e geram problemas. Utilizando esta lógica em relação ao PAA e PNAE, apontam-se aqui alguns exemplos onde a retórica perversa foi utilizada, enfocando principalmente a forma ilícita da operacionalização dos Programas, a forma inapropriada dos processos de compras, os prejuízos ao erário público e à saúde pública e o cunho populista por trás destas mudanças políticas.

Em relação à operacionalização dos Programas, destaca-se as acusações da assim chamada “Operação Agro-fantasma” realizada pela Polícia Federal que indicavam um mau gerenciamento do PAA, considerando principalmente que a forma com que vinha sendo conduzido era ilícita. Muitas das alegações diziam respeito a acordos entre produtor, entidade e coordenação para entregar menos produtos, mas recebendo como se estivesse entregando a mais para compensar o baixo valor pago, compra ou empréstimo de produtos de terceiros para entrega no projeto, troca de produtos não autorizada pela CONAB, produtos constando como sendo entregues em grandes quantidades em períodos climáticos desfavoráveis para sua produção (ex.: produtos de verão entregues no inverno), entre outras.

Estas acusações apontavam irregularidades que, anunciadas pela mídia, potencializavam a opinião pública no sentido de desqualificar o Programa. Estes argumentos confluíam para uma oposição aos processos de aquisições de gêneros alimentícios recentemente implantados no PNAE e PAA. Como já referido, ambos os processos de compras não ocorrem fundamentados nos princípios fulcrais da Lei 8.666/1993 - concorrência e menor preço, mas dispensam o processo licitatório e, no caso do PNAE e de algumas modalidades do PAA, utilizam o mecanismo da Chamada Pública direcionado ao agricultor familiar. Estas reformulações seriam então questionadas pelos opositoristas, considerando-as inadequadas do ponto de vista legal e apontando fortemente para a tese da retórica perversa, onde o novo é pior que o anterior por causar prejuízos aos beneficiários consumidores e à própria gestão pública, visto que os escassos recursos não estariam sendo gastos racionalmente.

Contudo, verifica-se a partir da narrativa dos próprios agricultores e suas organizações, que as “irregularidades” observadas eram estratégias organizativas, considerando as peculiaridades da agricultura e sua total dependência da natureza. Ou seja, na necessidade de cumprir os contratos, os agricultores muitas vezes não conseguiam ter a totalidade do produto para entrega e assim recorriam a outros agricultores ou então, em acordo com a instituição compradora, entregavam outro produto similar no mesmo valor⁵ Estas estratégias organizativas também são encontradas nas entregas para o PNAE, visto serem formas de suplantar as intercorrências que frustram as aquisições dos agricultores (BEVILAQUA e TRICHES, 2013).

Outras irregularidades frequentemente citadas dizem respeito ao não seguimento ou às adaptações realizadas nas normas de controle sanitário ou de qualidade no processo de produção e de transformação dos produtos de origem animal ou vegetal. Todavia, estas são

⁵ Fragmento da Carta Política do III Encontro Nacional de Agroecologia em 2014, organizado pela Articulação Nacional de Agroecologia, vai ao encontro desta compreensão: “Os problemas identificados na execução do PAA derivam essencialmente da inadequação dos seus instrumentos de execução frente à grande diversidade de realidades e lógicas de produção e comercialização da agricultura familiar. Ao serem identificados, tais problemas deveriam resultar na criação de novos procedimentos administrativos que visem ao contínuo aprimoramento do Programa, sempre preservando a sua concepção original” (ANA, 2014).

questões complexas que extrapolam os Programas e adentram as dificuldades das agroindústrias familiares se adequarem às normas estabelecidas (CRUZ e MENASCHE, 2013; PELEGRINI e GAZOLLA, 2008). Assim, avalia-se a legalidade dos Programas a partir destes critérios. A retórica perversa parte de legislações ainda não modificadas (e inadequadas às especificidades da agricultura familiar) para apontar atentados contra a saúde pública, quando os avanços nas políticas de inclusão (como o PAA e o PNAE) não foram acompanhados de ajustes nos marcos legais que ainda permanecem defasados, como o das legislações sanitárias para a agroindústria familiar.

Outra forma de retórica perversa é considerar que as modificações são apenas mecanismos convenientes e instrumentais para o idealizador da política ou aos que a administram, porque atuariam como propaganda política aos partidos e aos movimentos sociais relacionados. Da mesma forma como o Bolsa Família, o PAA e o PNAE seriam Programas populistas e assistencialistas, coordenados por Prefeituras Municipais ou organizações da sociedade civil próximos politicamente ao Governo Federal. Para tanto, haveria acordos entre os servidores das organizações responsáveis com os coordenadores dos Programas, a fim de serem desconsideradas as “irregularidades” constatadas, dando continuidade aos mesmos. Transparece a face politizada dos discursos opositores quando avaliadas as manchetes veiculadas por determinadas mídias que os corroboram. Exemplo disso são alguns títulos de matérias da revista *Veja*, chamando a atenção para o partido envolvido na “Operação Agro-Fantasma” ou os movimentos sociais que participam e que apóiam o Programa⁶.

Na retórica da futilidade o discurso opositor diz que as reformas não servem para nada, portanto, não há mudança no que se propõe, tudo permanece como antes, um discurso simples e categórico. Diferentemente da reação, aqui prevalece a lei da inércia, a permanência do *status quo*. Neste quesito, a tentativa dos discursos dos opositores é silenciar estes Programas não só pela sua criminalização, mas também pela defesa de que não solucionariam questões emblemáticas como a agrária e a fundiária.

Estas retóricas serviriam então para excluir os discursos de mudança, considerando-os inapropriados e inverídicos, já que encobririam ou desfocariam as verdadeiras políticas/ações necessárias para enfrentar a raiz dos problemas agrários. Segundo Foucault (2007), pode-se analisar um discurso a partir do conjunto “crítico”, que põe em prática o princípio da inversão, que seria aquele onde se procura entender como são excluídos, limitados, ou apropriados certos discursos. Nesse sentido, observa-se que a retórica conservadora utiliza-se dos argumentos da futilidade/inércia para desmerecer qualquer alusão das novas propostas à solução das questões de fundo. Assim, atinge o objetivo de excluir e/ou pelo menos limitar o discurso destes Programas a partir da defesa de que não atingem efetivamente os resultados esperados. Ou seja, nas palavras de Foucault, utiliza-se aqui de um sistema de exclusão baseado na oposição entre o verdadeiro e o falso, onde os

⁶“Petista é indiciado pela PF por desvio de verba do Fome Zero”, publicada no dia 24/09/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/petista-e-indiciado-pela-pf-por-desvio-de-verba-do-fome-zero>); “Escândalo: MST e seus satélites divulgam carta contra a PF, que investiga roubalheira na área da agricultura familiar: estão com medo de quê?”, publicada no dia 02/10/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/conab/>). Em reportagem intitulada “Ministro da Agricultura determina afastamento de diretor da CONAB”, publicada no dia 29/09/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ministro-determina-afastamento-de-silvio-porto-da-conab>), afirma-se: “A Operação Agro-Fantasma, como o próprio nome diz, detectou que o Programa de Aquisição de Alimentos, o PAA, é em grande parte uma simulação de produção e de entrega de alimentos. Os produtos não existem, compradores e vendedores não existem, mas o dinheiro existe. Para desviar os recursos públicos, a Conab autorizava repasses para associações e cooperativas rurais, o grande público que vota no PT no campo, utilizando nomes de produtores rurais e notas fiscais frias e superfaturadas. (...) Petista do Rio Grande do Sul, homem de confiança da presidente Dilma Rousseff e do ministro Gilberto Carvalho, Silvio administrava mais de 1 bilhão de reais por ano em compras que são feitas sem licitação e quase sem nenhum controle. (...)O programa também serviu para neutralizar a ação de muitos movimentos sociais, pois os sem-terra estão entre os beneficiários, seja recebendo comida enquanto acampados ou vendendo ao governo quando assentados. (...)Mas o que não se sabia ainda é que a fatia controlada pelo PT na Conab é talvez a que mais desvia dinheiro público.”

opositores consideram que este discurso de mudanças, nada mais é do que falso, e, portanto, deve ser desmerecido.

Mas além de referirem que a mudança é falsa, na retórica da ameaça, o discurso reacionário produz um efeito retrógrado, pois defende a não mudança. Não só porque as propostas inovadoras não mudariam nada ou prejudicariam ainda mais seus pretendidos beneficiários, mas porque elas funcionariam como “bode expiatório”, havendo um outro objetivo oculto por trás delas - o de vulnerabilizar o que já se tem - logo, prezam pela manutenção da ordem em vigor. Na tese da ameaça há um retorno, explicando-se um argumento historicamente fundado para se opor ao que se tenta estabelecer. Portanto, o que está em vigor hoje, também já foi alvo de retóricas ameaçadoras.

Ou seja, a ideia sugerida aqui é que o novo processo de aquisições públicas de alimentos para o PAA e PNAE fere (ameaça) os princípios da legalidade, da racionalidade, da concorrência, da democracia e abre precedentes para a corrupção. Portanto, a legalidade e a burocracia da Lei de Licitações (Lei N. 8666/1994) são necessárias e devem ser endurecidas para o perfeito funcionamento da máquina pública, e que formas de flexibilizá-las só abririam mais possibilidades de corrupção, questão a ser ferrenhamente combatida e que estaria na gênese da construção da referida lei.

Neste quesito, os opositores chamam a atenção para a suposta convivência e omissão que teriam os responsáveis pelos Programas com as irregularidades, obstruindo ou não cumprindo a lei, ameaçando a boa utilização dos recursos públicos.⁷ Consideram que um governo que estimula a ilegalidade e mantém bandeiras ideológicas não terá bons resultados.⁸

Há certo grau de cautela no discurso quando se diz que “o progresso nas sociedades humanas é tão problemático que qualquer novo passo à frente proposto causará sérios danos a uma ou várias realizações anteriores” (HIRSHMAN, 1992, p. 75). Os argumentos partem não somente dos partidos conservadores. As retóricas servem como forma de oposição na disputa pela manutenção do poder de um determinado grupo e pela busca do mesmo pelo outro, o que configura uma batalha sem fim enquanto houver política.

Dessa forma, é importante considerar que Programas como o PAA e o PNAE que foram criados ou revistos a partir das novas propostas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, vem sendo alvo de críticas e denúncias e que estas podem ser analisadas a partir dos seus discursos. Esta análise propicia elementos que explicam as dinâmicas de poder envolvidas na construção e defesa de certas retóricas e na exclusão e limitação de outras, o que acaba, em grande medida, por viabilizar ou inviabilizar propostas/políticas consideradas inovadoras.

Considerações finais

Este estudo, em um primeiro momento, apontou para as potencialidades do PAA e do PNAE em alcançar os objetivos das políticas de SAN e de Desenvolvimento Rural, perseguidas nas últimas décadas. Ambas dialogam no sentido de questionar o sistema

⁷ Para ilustrar um discurso que opõe a esta retórica da ameaça, citamos o argumento da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que assim se manifesta: “Ao mesmo tempo em que defendemos os princípios de gestão republicana do bem público, expressamos nosso repúdio às ações de abuso de poder da polícia federal e à criminalização das organizações sociais, bem como de lideranças de agricultores e agricultoras e gestores públicos acusados por supostas irregularidades na implementação do PAA.” (ANA, 2014, p. 12).

⁸ Em Delgado, Conceição e Oliveira (2005) pode-se observar que a tese da ameaça já foi utilizada também em outro momento da trajetória do PAA. Nos anos iniciais do Programa, o mesmo contemplava também uma modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar que antecipava os recursos financeiros aos agricultores familiares para viabilizar o processo produtivo, sendo que após o mesmo, os agricultores quitavam o saldo devido com parte da produção realizada. Contudo, já em 2004 e 2005, esta modalidade foi colocada “em xeque” por alguns gestores públicos dada sua similaridade com o crédito rural e com a “inadimplência excepcional” que poderia ser observada. Argumentava-se que a continuidade e o fortalecimento da modalidade poderiam conduzir a um processo de “desbancarização” da agricultura familiar, justamente algo que vinha sendo fortalecido com a criação do Pronaf em 1995.

agroalimentar vigente em virtude de suas consequências no que diz respeito à exclusão de boa parte dos pequenos agricultores e na indução de problemas alimentares e nutricionais que impactam profundamente a saúde pública. Além destas questões, somam-se as consequências deletérias ao meio ambiente.

Embora as legislações e atuações venham sendo modificadas para adaptar-se à realidade para abarcar dificuldades como burocracia, regularidade, preços, logística, qualidade, há muito que avançar. Tanto o PAA quanto o PNAE são mercados institucionais abertos à agricultura familiar recentemente e que ainda estão em processo de adaptação por ambas as partes - poder público e agricultores familiares. No entanto, como processos de mudança que são, têm incitado movimentos contrários que fazem uso de retóricas e ações divergentes, utilizando-se destas fragilidades na tentativa de enfraquecê-los e manter o *status quo*.

A tese de Hirschman permite verificar como os opositores se utilizam de retóricas perversas, de ameaça e futilidade para minar os processos de mudança. É de se esperar que na arena política haja relações de poder onde os processos de mudança tenderão a sofrer movimentos intransigentes do lado opositor/conservador. Digno de nota é que neste processo de intransigência e de cunho eminentemente político, diversas famílias de agricultores e entidades beneficiadas foram prejudicadas com a paralisação do PAA no estado do Paraná em 2013/2014⁹ e em outras regiões do país¹⁰. E nesta leitura, pode-se visualizar a racionalidade de Weber em seu sentido estrito: os meios sobrepondo-se aos fins. A burocracia como processo efetivo, calculado, quantificado e desumanizado, novamente é considerada a mãe da lisura e seus efeitos não são considerados. Na tentativa do PAA e do PNAE de mudar e flexibilizar os meios para atingir fins que dizem respeito ao bem estar social, as retóricas perversas e ameaçadoras se impõem e agricultores, organizações e gestores públicos são criminalizados. Neste processo de “moralização” do Estado, penam os marginalizados, que seguem marginalizados.

Paradoxalmente, estudos dão pistas (BEVILAQUA e TRICHES, 2014) de que nem sempre se corrompe regras (muitas vezes sem nenhuma importância financeira, moral ou ética), por má fé do gestor público ou do agricultor, mas pela necessidade imperiosa de fazer valer a finalidade da Política ou Programa, suplantando suas dificuldades. Para tanto, destaca-se que para ultrapassar estas dificuldades, são necessários processos organizativos que muitas vezes não são totalmente secretos nem totalmente transparentes, e que na base dos modelos administrativos poderiam ser chamadas de corruptos, mas que são partes necessárias dos processos de organização local para a efetivação de programas e políticas.

Cabe considerar e avaliar, portanto, quais são as motivações/intenções que fundamentam, racionalizam e justificam as ações, políticas, propostas e discursos, e assim exercitar a nossa “vontade de verdade” (FOUCAULT, 2007) para que possamos distinguir mais claramente entre falso e verdadeiro, moral e imoral, bom e ruim.

Referências

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Carta política do III Ena**. Juazeiro: ANA, 2014.

⁹ Ver: <http://agro.gazetadopovo.com.br/noticias/politicas-agricolas/paa-sob-varredura/>; <http://www.fetra.org.br/destaques/122/programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-tema-de-audiencia-com-mds>; <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/11/conab-suspende-compras-e-prejudica-agricultores-do-parana.html>.

¹⁰ Dados do PAADATA para 2013 indicam uma queda brusca nos recursos aplicados no PAA, sendo o total correspondente a R\$ 442.703.401,85, o equivalente a cerca de 52% comparado ao ano anterior. Da mesma forma também houve redução no número de agricultores familiares fornecedores: em 2012 em torno de 185 mil unidades familiares participaram do Programa e, em 2013, este número reduziu-se para 96.533. Além de certa criminalização e apreensão judicial que recaiu sobre o Programa, organizações sociais e agricultores familiares em 2013, também contribuiu neste cenário a seca ocorrida no Nordeste e as dificuldades da agricultura familiar se ajustar às normas sanitárias e à classificação de produtos de origem vegetal.

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; AVILA, S. R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 96-113.

BACCARIN, J.G. et al. **Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11947/2009 no Estado de São Paulo**. In: 49º Congresso da Sober, 2011, Belo Horizonte.

BALESTRIM, E.L.B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UTFPR). Pato Branco (PR), 2014.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R.M. **Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares**. In: I Encontro de Segurança Alimentar. Unioeste, Francisco Beltrão, 2013.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Legislação básica**. Brasília: Conab, 2013.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004** (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasília (DF): CONSEA, 2003.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária(MAARA)/Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura(CONTAG). **Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural**. Brasília (DF): MAARA/CONTAG, 1994.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar: produzindo alimentos para um Brasil sem fome**. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Seminário PAA: PAA 5 anos: balanço e perspectivas**, 2005.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html. Acesso em 20/02/2014.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 7.775 de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e dá outras providências, 2012.

_____. **Lei nº. 10.696 de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003. CONAB. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos. CONAB: Brasília, 2012. Disponível em <http://conab.gov.br/site/conteudos.php?a=1489&t=2>

_____. **As entidades beneficiadas através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: uma análise dos anos 2009 a 2012**. CONAB: Brasília, 2012b. Disponível em <http://conab.gov.br/site/conteudos.php?a=1489&t=2>

COSTA, I.B. **“Nesta terra, em se plantando tudo dá?”** Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-UFRRN). Natal (RN), 2010.

CRUZ, F.T.; MENASCHE, R. Tradition and diversity jeopardised by food safety regulations? The Serrano Cheese caso, Campos de Cima da Serra region, Brazil. **Food Policy**, p. 1-9, 2013.

DELGADO, G.C. **Relatório de avaliação do PAA – III Síntese**. Brasília, 2013.

_____. CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Texto para a discussão nº.1145**, Brasília (DF): IPEA, 2005.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

FROELICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois irmãos e Tapes (RS). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GHIZELINI, A.A.M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

GOSS, K.P. O debate intelectual sobre as ações afirmativas para estudantes negros no Brasil. Políticas e trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, n. 33, p. 23-48, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

_____. FLEXOR, G. **Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012 (relatório de pesquisa).

_____. KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Projeto Repensando O Conceito De Ruralidade No Brasil**: Implicações Para As Políticas Públicas. O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo, 2014 (Relatório de pesquisa).

_____. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, n.13, p.137-170, 2010.

HIRSCHMAN, Albert O. A retórica da intransigência: dois anos depois. **Notas Econômicas: revista de Economia da Universidade de Coimbra**, v. 8, n. 21, 1993.

_____. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, 2001.

LEITE, A.P.M.R. Resenha - Hirschman, Albert. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, Ano 5, Nº24, 2010.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in comparative international development**, v.6, n.1, 2001.

MALUF, R.S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

_____. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre (RS): Ed. Da Universidade/UFRGS, p.145-168, 2001.

MEDEIROS, L.S. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária**: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro (RJ), 2011. (Relatório de pesquisa).

MENEZES, D.B. A retórica da intransigência brasileira: mídia e política no primeiro governo de Lula. **Civitas**, v. 8, n.2, p. 342-358, 2008.

PAIVA, U.R.B. Elementos de retórica da intransigência em O Estado de S. Paulo. In: UNESCOM - Congresso Multidisciplinar de Comunicação para o Desenvolvimento Regional São Bernardo do Campo – SP, 2006, São Paulo, *Anais...* São Paulo (SP): Universidade Metodista de São Paulo, 2006.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. **A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul**: limites e potencialidades a sua reprodução social. Frederico Westphalen-RS: Editora da URI, 2008.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.B.C; MOLINA, W.S.L. A implementação das novas diretrizes do PNAE: desafios institucionais. In: **VI Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2014, Campinas. VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas, 2014.

SARAIVA, E.B; Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):927-936, 2013.

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

_____. GUIMARÃES, L.A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, v.5, n.2, p.7-13, 2008.

_____. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 152-184.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 114-152.

SOARES, F. V. *et al.* **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil**: the Case of PAA and PNAE. Brasília: IPC/WFP, 2013.

SOARES, P. *et al.* Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 20(1): 41-51, 2013.

SOUZA, L.B.B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**, São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SPINELLI M.A.S.; CANESQUI A.M. O Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, 15:105-117, 2002.

TRICHES, R.M., *et al.* O Programa de Alimentação Escolar nutrindo o desenvolvimento: ideias e relações inovadoras. In: SCHNEIDER, S; MENEZES, M; SILVA, A.G; BEZERRA, I. (Org.). **Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2014, v. 1, p. 115-139.

_____. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

_____. FROEHLICH, E. **Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. In: Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, 2, 2008, Porto Alegre (RS), *Anais...* Porto Alegre (RS): PGDR, 2008.

_____. SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, p.933 - 945, 2010.

ZIMMERMANN, S.; GRISA, C. **Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: IV Seminário Nacional de Sociologia e Política: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI, 2012, Curitiba/Paraná. *Anais IV Seminário Nacional de Sociologia e Política: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI*, 2012.

Addressing rural poverty and food insecurity through local food purchasing and school lunch programs: PAA Africa, PRONAE and the creation of institutional markets in Mozambique

Elizabeth Alice Clements

Undergraduate in Global Studies at Vancouver Island University (VIU), BC, Canada
Master's Student in Geography at Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus
Presidente Prudente
e-mail: liz.clements87@gmail.com

Abstract

In Brazil, the Food Acquisition Program (PAA), implemented in 2003 under the administration of the former president Lula, is a two-pronged public policy which creates rural employment while reducing food insecurity among vulnerable segments of the Brazilian population. Since 2012, small-scale pilot projects inspired by PAA have been implemented in five African countries, including Mozambique, under the PAA Africa initiative with the support of the Brazilian government. Based on interviews and fieldwork conducted in Mozambique, this article examines the PAA pilot project in Tete province - implemented by the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) and the World Food Program (WFP). The program's implementation process, its relationship to the PRONAE (school lunch) pilot projects, as well as its main achievements, benefits and challenges are highlighted. The author holds that the creation of institutional markets in Mozambique through local food-purchasing and school-feeding programs, like the PAA and PRONAE, promotes an endogenous and sustainable form of rural development that has considerable potential to reduce rural poverty and food insecurity in a far-reaching manner in the long term. Considerations for the future of the PAA are also discussed.

Keywords: Mozambique; Brazil; PAA Africa; food security; rural development.

Resumo

Abordando a pobreza no meio rural e a insegurança alimentar através da compra de alimentos locais e dos programas de merenda escolar: PAA África, PRONAE e a criação de mercados institucionais em Moçambique

No Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado em 2003 no governo do ex-presidente Lula, é uma dupla política pública que cria empregos no meio rural, ao mesmo tempo em que reduz a insegurança alimentar entre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Desde 2012, projetos-piloto de pequena escala inspirados pelo PAA têm sido implementados em cinco países africanos, incluindo Moçambique, no âmbito da iniciativa do PAA África com o apoio do governo brasileiro. Com base em entrevistas e no trabalho de campo realizado em Moçambique, este artigo examina o projeto-piloto do PAA na província de Tete, implementado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentação (PMA). O processo de implementação do programa, bem como a sua relação com os projetos-piloto do PRONAE (merenda escolar), e suas principais conquistas, benefícios e desafios são realçados. O autor afirma que a criação de mercados institucionais em Moçambique através de programas de compra de alimentos locais e de alimentação escolar, como o PAA e o PRONAE, promove uma forma endógena e sustentável de desenvolvimento rural que tem um potencial considerável para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar, em

um modo de longo alcance, a longo prazo. Considerações sobre o futuro do PAA também são discutidas.

Palavras-chave: Moçambique; Brasil; PAA África; segurança alimentar; desenvolvimento rural.

Resumen

Abordando la pobreza en el medio rural y la inseguridad alimentaria a través de la compra de alimentos locales y de los programas de merienda escolar: PAA África, PRONAE y la creación de mercados institucionales en Mozambique

En el Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), implementado en 2003 en el gobierno del expresidente Lula, es una doble política pública que crea empleos en el medio rural, al mismo tiempo en que reduce la inseguridad alimentaria entre os segmentos más vulnerables de la población brasileira. Desde 2012, proyectos piloto de pequeña escala inspirados por el PAA han sido implementados en cinco países africanos, incluyendo Mozambique, en el ámbito de la iniciativa del PAA África con el apoyo del gobierno brasileiro. Con base en entrevistas y en el trabajo de campo realizado en Mozambique, este artículo examina el proyecto piloto del PAA en la provincia de Tete, implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentación (PMA). El proceso de implementación del programa, así como su relación con los proyectos piloto del PRONAE (merienda escolar), y sus principales conquistas, beneficios y desafíos son realzados. La autora afirma que la creación de mercados institucionales en Mozambique a través de programas de compra de alimentos locales y de alimentación escolar, como el PAA y el PRONAE, promueve una forma endógena y sustentable de desarrollo rural que tiene un considerable potencial para la reducción de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria, de manera amplia, a largo plazo. Consideraciones sobre el futuro del PAA también son discutidas.

Palabras clave: Mozambique; Brasil; África PAA; seguridad alimentaria; desarrollo rural.

Introduction

Smallholders, family farming and local food systems are fundamental for the food security of many countries across the globe (FAO, 2014; GRAIN, 2014; VANDER PLOEG, 2013). Despite this fact, peasant agriculture has historically been, and continues to be, marginalized by the current neoliberal food regime¹ which instead prioritizes agribusiness interests, large-scale export-oriented commodity production and highly-mechanized monoculture plantations. Since the 1980s, the neoliberal policy agenda for agricultural expansion has ridden rough-shod over a large mass of humanity. Widespread social and economic inequality, dispossession, landlessness, hunger, malnutrition, deforestation and environmental pollution have been among the inevitable impacts. Numerous empirical studies confirm that the

¹ The simple definition of a food regime is a “rule-governed structure of production and consumption of food on a world scale” (FRIEDMANN, 1993, p. 30). Food regime analysis, as articulated by Philip McMichael and Harriet Friedman (1989) is a valuable analytical tool for examining the complexities of the current global food system. It combines different analytical approaches—political economy, ecological and historical—to explore the relationship between the reproduction of global capitalism and the relations of power entrenched in food production and consumption patterns, and conditions of food vulnerability and rural poverty. For a more in depth discussion on the food regime concept, the specificities of the current neoliberal or ‘corporate’ food regime and food regime analysis, see McMichael and Friedmann (1989), Friedmann (1993) and McMichael (2009; 2013).

prevailing corporate food regime has failed to create sustainable and dignified livelihoods for the vast majority of the world's family farmers² and to provide adequate food security for the growing contingent of extremely poor and hungry people (MADELEY, 2002; HOLT-GIMÉNEZ; SHATTUCK, 2011; PATEL, 2012; MCMICHEAL, 2013).

“For many years family farmers were seen as part of the problem of hunger”, says José Graziano da Silva, Director-General of the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). “Family farmers are in fact, not a problem but part of the solution to hunger”. Indeed, 2014 was inaugurated by the FAO as the International Year of Family Farming, precisely to “put a spotlight on the people that are [vital] for food security in most countries in the world, but, at the same time, [ironically] among the world's most vulnerable population” (SILVA, 2014, não paginado).

Pervasive poverty and hunger are persistent problems in Mozambique, especially in rural areas. According to the 2010 national survey, over half of all Mozambicans, some 12.8 million people, live in conditions of extreme poverty, on less than US\$ 1.00 a day (MPD, 2010), while over one-third of all families experience chronic food insecurity (WFP, 2014a). Although there are no easy, exhaustive or quick “fixes” to these urgent issues, there are, however, pathways forward and concrete actions that can be taken by States. What is necessary, as renowned Mozambican Economist and Rural Sociologist João Mosca states, are approaches that recognize “food security as a pillar of sovereignty, the question of social and territorial equity as elements of social and political stability [and] the elimination of poverty as a national imperative, not just for humanitarian reasons but for economic ones” as well (MOSCA, 2012, p. 10). State intervention, a central pillar of development, is crucial if the country is to meet long-standing social and economic development targets that seek to eliminate poverty and food insecurity, and new public policies that support peasants and family farming must necessarily be created, implemented and expanded (HANLON; SMART, 2014).

In Brazil, the Food Acquisition Program (PAA) is one such public policy that attempts to address the intertwined problems of rural poverty and food insecurity. The PAA is a two-pronged approach to rural development that seeks to create rural employment and improve rural incomes through local food purchasing programs and the creation of institutional markets while simultaneously reducing food insecurity among vulnerable segments of the population through food donations. Since the policy was implemented in 2003, over 876,000 family farmers and millions of consumers have benefited from the program. The National School Lunch Program (PNAE) is another example of a public policy that reduces food vulnerability in Brazil by guaranteeing every child studying under the public education system the right to a free and nutritious lunch. Both the PAA and PNAE have been enthusiastically promoted by the Brazilian government, especially under the administration of the former president Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva, who championed the programs as being ‘tried and tested’ policies that could potentially be implemented in other developing countries to help combat hunger and poverty. Versions of the PAA and PNAE are

² The concept of ‘family farmer’ will be used interchangeably with the terms ‘smallholder’ and ‘peasant’ throughout this paper. The author holds that all peasants are family farmers and all family farmers are peasants. Regardless of the term adopted, family farmers or peasants, both generally own or have access to a small landholding that is run or operated by the family unit, and thus can be denominated as smallholders. One or more of the members of the household engage in agricultural activities on the smallholding and through these activities the family derives most or much of its combined income. For a more detailed discussion of the concept of peasant and peasant farming see Van der Ploeg (2013).

presently being implemented in a number of countries in Latin America and Africa, including Mozambique, which will be the focus for this paper.

Since 2012, a small-scale pilot project inspired by PAA has been implemented in Mozambique, Tete Province, under the PAA Africa initiative. The program promotes local food purchases from Mozambicans, for Mozambicans and is executed by the FAO and the World Food Program (WFP) with the support of the Brazilian and United Kingdom governments. This paper specifically examines the PAA pilot project in Mozambique. The program's implementation process, its relationship to the PRONAE (school lunch) pilot projects³ and its main achievements, benefits and challenges are highlighted. The author holds that the creation of institutional markets in Mozambique through local food-purchasing and school-feeding programs, like the PAA and PRONAE, promotes an endogenous and sustainable form of rural development that has considerable potential to reduce rural poverty and food insecurity in a far-reaching manner in the long term.

In terms of research methodology, the text that follows is based on a bibliographic review of relevant literature and official public policy documents as well as interviews and fieldwork carried out in July 2014 in Maputo city and the district of Angónia, in Tete, Mozambique. In Maputo, interviews were conducted with FAO and WFP officials. In Angónia, the author interviewed the local government representative for agriculture and a local FAO representative. Eight farmers' associations were also visited and several of their members interviewed. Six of these associations participate directly in the PAA and are quite small in size (measured by number of members). The remaining two associations visited are umbrella associations (with much larger membership) within which the former six are integrated. Interviews were conducted both in a group setting and with individuals.

Bringing the PAA to Africa

The PAA was first created in Brazil through Law no. 10696 on 2 July 2003. The program is connected to the Brazilian Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) and the National Secretary of Food and Nutritional Security (SESAN)⁴, and is an extension of the goals of the federal government rural credit bank, PRONAF (National Program for Strengthening Family Farming) which began in 1996. Introduced under the Lula government's umbrella Zero Hunger Program, the PAA represents a dramatic shift in the framework and focus of national public policies, most notably in the area of family farming⁵ and food security. This shift,

³ There are currently two pilot projects related to PRONAE being implemented in Mozambique. The first, initiated in 2010, is denominated "the PRONAE pilot program" and is a tripartite Project of International Development Cooperation between Brazil, represented by Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the National Development Fund for Education (FNDE), the Mozambican government, represented by the Ministry of Education (MINED), and the WFP. The second is the School Feeding Transition Program, a shoot-off from the PRONAE pilot program, that began in 2012. The program is a bilateral partnership between MINED and WFP.

⁴ SESAN is overseen by the MDS and is responsible for planning, implementing, coordinating and monitoring public policies regarding issues of food security, in accordance with the National Food and Nutritional Security policy (SAN). SESAN's Department for the Support of the Acquisition and Commercialization of Family Farming Produce (DECOM) is tasked with overseeing the PAA program.

⁵ In Brazil, a very specific definition of "family farmer" has been legally adopted in order to facilitate the functioning and administration of specific policies that benefit small farmers. According to Law no. 11,326 of July 24th 2006 of the National Family Farming Act, to be defined as an family farmer (*agricultor familiar*): the rural establishment (or area of activity) must not exceed four fiscal modules; the labour used in the related activities is mainly family-based; the family's income is based mainly from activities related to farming and the smallholding; and the establishment is directly managed by the family (BRASIL, 2006)

away from a characteristically neoliberal approach to rural development policies, reflects, in part, the changing attitudes of the Brazilian State and the growing middle class regarding the respective roles played by peasant farmers and agribusinesses in provisioning for domestic food security needs. The agribusiness-led model that has historically dominated development policy and discourse has resulted in the further concentration of land and resources—and while making an important contribution to Brazil's positive trade balance and Gross Domestic Product, has proven to be unable or unwilling to address the needs of local, regional and national markets and meet domestic food security demands.

With the Zero Hunger Program the Brazilian government proposed new policies, like the PAA, aimed at strengthening rural economies, actively fostering (and publically funding) the creation and expansion of institutional markets and decentralized local food supply systems as a means to create rural employment and reduce household food vulnerability. Since the introduction of the Zero Hunger Program, Brazil has witnessed a significant decrease in poverty; between 2003 and 2009, the rate of poverty fell from 28.1 percent to 15.4 percent and in 2009, extreme poverty affected 29.6 million people. In the same period the average income earned by family farmers also witnessed an increase of 33 percent (SILVA, 2010). The public policy initiatives implemented under the Zero Hunger Program are inseparable from the broader global discussions around issues of food security and poverty, including their principle causes and possible solutions and the roles of the State, civil society, and family farming in addressing them.

Since the early 2000s, Brazil's foreign policy toward Africa has undergone a dramatic transformation, replete with the revitalization of diplomatic, social, cultural and economic relations (SARAIVA, 2012). This transformation is predicated on a renewed emphasis on a South-South model of cooperation for development initiated through a specific approach to foreign relations, as advocated by Lula during his presidency (2003-2010). Seeking to strengthen its partnership with African countries and exchange ideas on agricultural development cooperation and combating hunger, in May 2010, at the end of Lula's final mandate, Brazil hosted the Brazil-Africa Dialogue on Food Security, Fighting Hunger and Rural Development. At the event the former president highlighted the potential of Brazil's Food Acquisition Program (PAA) as a possibility for expanding Brazilian cooperation efforts on the African continent⁶, drawing attention to the importance of the program in reducing rural poverty and food insecurity in Brazil. Subsequently, a set of guidelines were drawn up and Brazil's General Coordination for International Action Against Hunger (CGFome) was tasked by the Ministry of Foreign Affairs (MRE) with coordinating efforts to provide methodologies, operational tools and Brazilian experience for the implementation of food purchase programmes in five African countries—Senegal, Ghana, Niger, Malawi and Mozambique (BRAZIL; FAO; WFP, 2012).

In February 2012, the PAA Africa Program was formally approved under the project title: "Promoting local food purchases for food assistance on the African continent—Purchase from Africans for Africa". Since March 2012, FAO and WFP have been implementing a small scale PAA pilot project in Mozambique with the support of the Brazilian Ministry of External Relations (MRE) through CGFOME; the Brazilian Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS); and the United Kingdom Department for International Development (DFID). Funding for the overall program—for all five beneficiary countries—is provided by the Brazilian government

⁶ President Lula's opening speech at the Brazil-Africa Dialogue on Food Security, Fighting Hunger and Rural Development. Available from: <<http://www.youtube.com/watch?v=rgN4qtLLqGK>> Accessed on: 18 oct. 2013.

(approximately 80 percent) and the DFID (approximately 20 percent). In its first phase, an 18 month period running from March 1, 2012 to August 31, 2013, the Brazilian Government and DFID contributed over 4.5 million to developing small-scale PAA pilot projects in the five aforementioned African countries; of the total volume of resources allocated to the Program, FAO received US\$ 2,233,371 and WFP received US\$ 2,351,314 (PAA AFRICA, 2015). According to the 2012 funding agreement, for Mozambique alone, the total budget was approximately 567,000 during its first phase (BRAZIL; FAO; WFP, 2012, p. 47). For implementation of the second phase in Mozambique, which runs from January 2014 until August 2015, a second round of funding, approximate to that provided for the project's first phase, was allocated to the initiative⁷. The second phase initially included a further sub-phase which was planned to begin after August 2015 and run until August 2018; however, since the recent confirmation that funding for the program will not be renewed beyond August 2015, this additional sub-phase will have to be cancelled⁸.

The challenge of rural poverty and food (in)security in Mozambique

Mozambique, located on the south-eastern African coast and bordered by Tanzania, Malawi, Zimbabwe and South Africa, is one of the “countries with the highest intensity of poverty” in the world (UNDP, 2013, p. 27). Rooted in a long history of colonial exploitation and slavery, poverty in Mozambique was exacerbated by three devastating wars, which came to an end only in 1992, followed by neoliberal structural adjustment policies imposed on the country by the International Finance Institutions (IFIs)—the World Bank and International Monetary Fund (HANLON; 2011). Agriculture has long been recognized as fundamental for national development; indeed, over 70 percent of Mozambicans live in rural areas and depend on farming to earn a livelihood⁹. Yet, “for two decades, aid levels for agriculture fell and the IFIs and donors maintained a rigid line of no subsidies and no government investment in agriculture” (HANLON; SMART, 2014, p. 12).

Since independence in 1975, government policy for agriculture and rural development has been subject to “constant variations...accompanied by institutional instability and a significant lack of resources” according to Mozambican economist João Mosca (2012a, p. 5). Although agriculture contributed on average to approximately 25 percent of the country's Gross Domestic Product (GDP) between 2001 and 2010, the sector received only 3% of government spending during the same period and less than 10 percent of all credit and financing (MOSCA, 2012a). Agriculture, explains Mosca, especially small-and-medium-holder agriculture, has never been a high priority for the State¹⁰. As a result, productivity per hectare today is essentially the same as it was almost four decades ago and per capita agricultural production is more than 40 percent less than in 1970 (MOSCA, 2012b). The country possesses 36 million hectares of arable land; of this, 5.7 million hectares are

⁷ Interviews with the WFP representative and FAO representative for the PAA program in Maputo on 22/07/2014 and 23/07/2014, respectively.

⁸ During fieldwork conducted in July 2014 local representatives from FAO and WFP and a number of beneficiaries of the program expressed hope that the Brazilian government and DFID would renew funding beyond August 2015 to support the continuing development of the program. However, in April 2015, the author received unfortunate news from FAO personnel on the ground in Mozambique, confirming that funding for the program will indeed end in August 2015 and will not be renewed.

⁹ See Mosca (2012a, p. 9; 2012b, p. 42).

¹⁰ Interview with João Mosca in Maputo 22/07/2014 and participation in Phd. seminar at UNESP in Presidente Prudente, Brazil 09/04/2015.

estimated to be cultivated (WFP, 2014a). Yet, in order to feed Mozambique's growing population large quantities of several staple food products, including rice and wheat¹¹, currently need to be imported.

For the last decade the country has experienced high economic growth rates, averaging around 7.2 percent, strongly outperforming most other African nations and developed country economies (LOCKE, 2014). This growth is driven largely by the recent boom in the mineral-energy extractive industries and increased inflows of investments from (mostly foreign-owned) mega-projects in the sectors of mining, gas, construction, infrastructure and agriculture. Increased foreign investment and a decade of economic growth, however, have not yet translated into structural change or the creation of better material conditions of life for the majority of the country's 25.8 million inhabitants. In 2013 Mozambique ranked 178 out of 187 countries in the UNDP Human Development Index (UNDP, 2014); and since the turn of the century high levels of poverty and malnutrition have remained virtually constant. Between 2002/2003 and 2008/2009 poverty actually increased slightly, rising from 54.1 percent to 54.7 percent (MPD, 2010). The incidence of extreme poverty is higher in the countryside, where close to three-quarters of the population live. When population growth is considered, the total number of Mozambicans living below the poverty line increased by about 2.8 million people, from an estimated 10 million in 2002/2003 to 12.8 million in 2008/2009 (MOSCA, 2012a). Chronic malnutrition also remains a serious problem, affecting 46.4 percent of children in 2008/2009 (MPD, 2010) and one-third of all families face chronic food insecurity (WFP, 2014a).

“One reason for the very high levels of chronic malnutrition [and food insecurity] in Mozambique is that the average farmer produces only enough food to feed the family adequately for less than eight months of the year, and this is not changing” (HANLON & SMART, 2014, p. 12). Agriculture is predominately rain-fed and thus, susceptible to variable and increasingly unpredictable climatic events—drought, floods, or rain too early or too late in the agricultural season can affect entire harvests leaving whole communities in conditions of extreme food insecurity, hunger and malnutrition. With most farmers tilling the soil using only a hoe, farms are typically small, between 0.5 and 2 hectares in size. Smallholders¹² dominate the agrarian landownership structure, constituting 99.3 percent of all farms and controlling 96.37 percent of the total area cultivated (INE, 2011). Only 5.3% of farms are irrigated, 3.7% use fertilizers, 2.5% utilize pesticides, and 1.6% use tractors (MOSCA, 2012a). Despite numerous impediments, it is estimated that smallholders are responsible for 90 percent of all food production¹³.

In recent years, the Mozambican government has introduced a number of public policies that prioritize agricultural development as a means to combat poverty and hunger. One particularly important document, PEDSA 2011-2020¹⁴ attributes rural poverty to “limited agricultural development, limited access of markets...and the weak productivity of food markets” (MINAG, 2011, p. 5). While causes of rural poverty and the need to overcome it by modernizing agriculture are frequently reiterated, the actual actions taken by the government and its decisions for development do not correspond with the prevailing policy discourse (IBRAIMO, 2013;

¹¹ See Hanlon and Smart (2014, p. 50-51).

¹² In the 2009-2010 Agricultural Census smallholder farms (smallholdings) are classified as being agricultural establishments between 0 and 10 hectares in size (INE, 2011). Medium farms are between 10 and 50 hectares, and large-holdings are more than 50 hectares.

¹³ Interview with João Mosca on 22.07.2014

¹⁴ The Strategic Development Plan for the Agricultural Sector (*Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário*).

MOSCA, 2011; 2012a; 2012b). Instead, the government has adopted a policy for modernizing agriculture that promotes large-scale land investments for foreign agribusinesses to produce agricultural commodities—such as soybean, rice, cotton and sugar-cane—for export. Numerous studies and reports show that, since independence, large-scale plantation style agriculture has failed to provide development in Mozambique (WUYTS, 2001; MOSCA, 2011, HANLON; SMART, 2014), and that most large scale land investments have had adverse impacts on peasant communities across the country, resulting in dispossession, deforestation, contamination of the environment and few job opportunities (JUSTIÇA AMBIENTAL; UNAC, 2011; 2014¹⁵).

Clearly, new approaches to rural development are needed in Mozambique and effective State interventions to support smallholders will be required. Civil society groups and peasant organizations also have a significant role to play in the development process and need to be granted greater and more meaningful participation in discussions related to the planning of national agricultural policy¹⁶. The section that follows looks specifically at the PAA pilot project being implemented in Mozambique's Tete Province, with funding from the Brazilian and United Kingdom governments. First, the local development context will be introduced. Then, the program itself and some of the main challenges and achievements will be discussed. Finally, considerations for the future of the program will be presented.

How does the PAA fit in to the local, regional, provincial and national development matrix in Mozambique?

In Mozambique, the PAA pilot project is being implemented in three districts—Angónia, Changara and Cahora Bassa—located in the central province of Tete. The program works with 20 first-level (“small”) farmers’ associations in Angónia for the procurement of corn and beans, and four first-level farmers’ associations in Changara and Cahora Bassa for the acquisition of horticultures (fresh vegetables). These associations are quite small measured in terms of membership (generally comprised of between 10 to 40 members), and will be referred to as “small associations” throughout the remainder of this paper. On the supply side, FAO is primarily responsible for the capacity development of the 24 small associations that participate in PAA, providing technical support and training in improved production practices and post-harvest handling and conservation. On the demand side, WFP is responsible for drawing up contracts with the associations, effectuating purchases, ensuring local processing and, finally, distributing the products through the school feeding program in Changara and Cahora Bassa.

Synergies are created by the PAA pilot project by creating linkages and working in tandem with other programs, projects and development efforts that have coalesced in the region, involving a myriad of different organizations, institutions and actors. A brief explanation of some of these vital linkages is necessary in order to

¹⁵ Presentations and interventions made by Friends of the Earth (Justiça Ambiental Mozambique) and UNAC representatives at the Triangular People's Conference – Mozambique, Brazil and Japan held in Maputo on 24.07.2014.

¹⁶ In Mozambique, civil society and farming organizations, such as UNAC and Friends of the Earth Mozambique, have long been, and continue to be, marginalized by the government and excluded from important discussions on agricultural policy and development issues. Individuals or CSOs that criticize official policy are typically viewed by the government as ‘opposition’ and are often framed by the government as radical activists (or activist organizations) that are against development.

comprehend the over-arching development matrix within which the PAA pilot now operates. In particular, four programs and their complementary relationship to PAA need to be understood: The WFP's Purchase for Progress (P4P), the PRONAE pilot project, the School Feeding Transition Program (*Programa de Transição da Alimentação Escolar*) and the United Nation's Supply Chain Program (*Cadeia de Valor*), of which the Farmer Field Schools (FFS) implemented by FAO is but one componential project.

First, there is the P4P—a five-year pilot project launched by the WFP in October 2008, and financed by the Bill and Melinda Gates Foundation¹⁷. Inspired by Brazil's Food Acquisition Program (PAA), the idea behind P4P is that, considering the enormous purchasing power of the WFP on a global scale, the organization can effectively use that power (and should!) to help poor smallholder farmers by purchasing their produce, then distributing products through disaster relief and humanitarian food aid programs operated by the WFP globally. Since 2008, the WFP has been purchasing corn from 20 farmers' organizations in Mozambique through the P4P. Some of these farmers' organizations, including the Tilimbique and Chiguirizano associations, are located in the district of Angónia in Tete. After the conclusion of the initial pilot in 2013, the P4P has received continued support through a joint grant by the European Union to FAO, IFAD and WFP. "All food purchases are financed by donations to WFP's regular operations" (WFP, 2014b). The experience gained, and lessons learned by the WFP through the P4P program have been incredibly valuable for the development of the PAA pilot, especially given that the majority of the associations that PAA works with are located in Angónia. With the PAA a new modality for food purchasing has been introduced that allows for a more participatory form of development. In this case, PAA works directly with the small associations that comprise the larger farmers' organizations (known as "mother associations") rather than bypassing the smaller associations and dealing with the mother organization.

Another initiative is the PRONAE pilot program, a tripartite initiative between Brazil, represented by Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the National Development Fund for Education (FNDE), the Mozambican government, represented by the Ministry of Education (MINED), and the WFP. Initiated in 2010, the program aims to test different modalities for sourcing food locally in various agro-climatic and agro-ecological regions of the country to better understand the possibilities and challenges for local purchasing in these different regions. Through the pilot two different models for conducting decentralized local food purchasing (i.e. purchasing done by schools and by districts) are being tested in 12 schools, in 10 districts located in four provinces—Gaza, Manica, Nampula and Tete (OLIVEIRA, 2013, p. 8). One school in both Changara and Cahora Bassa participate in the program.

A third related program is the School Feeding Transition Program, a shoot-off from the PRONAE pilot program, being implemented in five priority districts since 2012. Again, Changara and Cahora Bassa are among the districts prioritized by the Mozambican government. The program is a bilateral partnership between MINED and WFP that seeks to transition the responsibility of implementing school feeding programs from the WFP, which has been implementing such programs in the country since independence, to the government. Presently, WFP manages all phases of school lunch programs implemented in various regions in Mozambique—from food purchase and storage to quality control, transport, processing and distribution.

¹⁷ Aside from Mozambique, P4P pilot 46 projects have also been implemented in more than 20 other countries worldwide. Only the projects in Africa were funded by the Bill and Melinda Gates Foundation.

Through the School Feeding Transition Program the WFP provides training in food procurement and distribution processes to MINED and local schools, working with them to reinforce the logistics and know-how necessary for the government to effectively take over from WFP. In 2013, the procurement of 270 metric tons of corn in Angónia through the PAA was used in the School Feeding Transition Program to provide daily meals for approximately 74,520 students, covering all of the 175 primary schools located in the Changara and Cahora Bassa districts.

Finally, there's the Supply Chain Program (*Programa de Cadeia de Valor*) which was launched in three districts in Tete—Tsangano, Anónia and Macanga—in November 2013. Three organizations of the United Nations (UN)—FAO, WFP and UN Women—partner up to implement the program. FAO is responsible for implementing the program's production component, primarily through the Farmers' Field Schools (FFS) project; WFP purchases surplus from producers which it distributes to food vulnerable populations (in Mozambique or internationally) through P4P; and UN Women works to empower rural women by ensuring greater participation in farming associations and equal access to agricultural inputs, training and markets through P4P and PAA, among other specific projects with a gender-based component. In all three districts targeted by the Supply Chain Program a total of 1550 farmers are being trained in FFS; of these beneficiaries 52 percent are women. Members from two of the associations that participate in the PAA have received training through the FFS and are currently putting their training to use in their respective communities.

There have been discussions and some collaboration in the program's initial phase between FAO, WFP and the National Peasants' Union (UNAC), which has expressed its support for the program¹⁸, although it is interesting to note that local organizations and civil society groups have largely been absent in the implementation of the PAA. This is striking difference from the program in Brazil which includes greater participation of civil society and local farmers groups.

PAA in Mozambique: implementation process, successes and challenges

As the above discussion highlights, the concept of local food purchasing and school feeding programs is not new in Tete. There are, however, fundamental differences between the P4P and the PAA. While the P4P continues to work with endogenous farmers' associations that are quite large (measured in terms of membership) for food procurement, the PAA introduces a new modality for local food purchasing that specifically targets first-level farmers' associations (small both in terms of membership and the size of the individual landholdings of its members). The large associations that work with the P4P program, hereafter referred to as farmers' organizations (FO's)¹⁹, are referred to as "mother associations" (*associações-mãe*) in Angónia, and are best understood as umbrella associations which bring together a number of smaller associations that operate in the same locality as the FO. A second major distinction is that while food procured through the

¹⁸ Interview with the national WFP representative on 22/07/2014 and a representative of UNAC on 05/09/2014. UNAC also expressed its support for the PAA program at the Triangular People's Conference – Mozambique, Brazil and Japan held in Maputo on 24.07.2014.

¹⁹ Large farmers' associations are referred to in this paper as farmers' organizations (FO's) in order to distinguish between the large-sized umbrella associations that participate in the P4P and the small first-level associations that participate in the PAA. In Portuguese, the large umbrella associations are referred to as *associação-mãe* (mother associations) and the small associations as *clubes de negócios* (business clubs).

P4P may be used to supply any number of programs run by the WFP, either nationally or internationally (not just school feeding programs), in the PAA, all of the food procured is consumed locally by Mozambican school children.

Indeed, the PAA pilot project is inextricable from the School Feeding Transition Program currently being implemented by WFP and MINED in Changara and Cahora Bassa districts. Characterized as semi-arid regions, neither district presents high levels of production of corn or beans—the two main staples used in the school feeding program. Over 500 kilometres away, Angónia is the nearest district with the agricultural potential to supply the requirements for the daily meals offered in the 175 schools covered by the School Feeding Transition Program. The inclusion of Angónia in the PAA is crucial to the success of both these interrelated programs.

Angónia is a highly productive agricultural region due to its temperate climate and favourable highland topography. With a total population of 430,000, the district comprises two administrative posts (Ulongué and Domué) and 18 localities. Bordered by Malawi in the Northeast, the Macanga district in the West and the Tsangano district in the South and East, Angónia is a significant regional producer of several food products including corn, beans, potatoes, peanuts and a diverse array of horticultures. The most important cash crops for farmers are soybean and tobacco. Hanlon and Smart (2014), estimate that one quarter of all of Mozambique's 68,000 small and medium commercial farmers²⁰ live in the Angónia Plateau, which comprises the district of Angónia along with three others—Chifunde, Macanga and Tsangano (p. 19).

Despite Angónia's considerable potential as an agricultural producer, access to markets for its family farmers remains a major problem. Although there are several buyers for soybean²¹ and a guaranteed market for tobacco²², there are very few buyers (internally or externally) for the food products produced by smallholders. When buyers do appear the prices they offer are often so low that farmers do not make a profit from selling their produce. Still, in desperate need of cash to buy basic household necessities—like clothing or cooking oil—many farmers have little choice but to accept a profitless (or only marginally profitable) sale in order to put just a couple of dollars in their pockets²³. This is a situation repeatedly described to the author by farmers who now see the programs like the P4P and PAA as the best avenue through which to commercialize their products. The two programs are highly popular among farmers, in part, because the prices offered are slightly above the local averages. In the 2012/2013 season the WFP purchased corn through P4P and PAA for 9.5 MT, a price consistently described as “good” and “fair” by all the participating association members interviewed, who added that other buyers had offered as low as 5 MT.

In Angónia smallholders are well organized in farmers associations and farmers' organizations (FO's). The P4P and PAA provide further incentives for farmers to organize themselves in associations in order to gain access to the assistance offered by programs (i.e. a guaranteed market, subsidized inputs, agricultural training, and extension services). According to the District Services for

²⁰ The authors classify 'small commercial farmers' as those which earn a median income of at least 17,000 MT (567 \$US) per family per year while 'medium commercial farmers' earn a median income of 40,000 MT (1330 \$US) or higher, per family per year (HANLON; SMART, 2014, p. 21).

²¹ The primary buyers are Novo Horizonte, Clusa and Abino Antunes, as well as a number of itinerant buyers.

²² Mozambique Leaf Tobacco has an effective monopoly over all of the tobacco produced in Angónia by smallholders

²³ The median income of most rural families in Mozambique is 3,400 MT (113 \$US) per year (HANLON; SMART, 2014, p. 21).

Agriculture (SDAE) there are four large FO's in the district of Angónia. Two of these FO's, Tilimbique in Ulongué and Chiguirizano in Domué, were visited by the author in July 2014. Of the 20 farmers' associations that participate in PAA in Angónia, 10 are located in Ulongué and are part of the umbrella Tilimbique Association. These 10 associations are comprised of a total of 225 members. The remaining 10 associations that participate in the PAA are part of the umbrella Chiguirizano Association and are located in Domué, comprising a total of 272 members. Aside from Tilimbique and Chiguirizano, five of the 10 associations in Ulongué and one of the associations in Domué were also visited by the author.

The farmers' organizations Tilimbique and Chiguirizano were both formed in 2008, the same year that P4P was introduced. Since then the membership of the FOs has grown significantly. The presidents of both FOs attribute the rapid growth of the FO's membership largely to the introduction of P4P and PAA²⁴. Members of the umbrella associations currently till and harvest virtually all of the respective areas planted by the associations by hand, using just a hoe. In 2013/2014, Chiguirizano alone planted around 6000 hectares of corn and 4000 hectares each of beans and soybean. Many of the members of the FOs have extra land in their smallholdings, but are only able to cultivate around one hectare without machines to till the soil. The average farmer does not have the enough additional cash income to pay day labourers in order to expand crop areas. If the FO's and their members had access to some form of mechanization the overall area planted could easily be greatly expanded. The productive capacity and potential of these FO's and their member associations cannot and, indeed, should not be underestimated.

Since 2012, the PAA has provided training and conducted seminars on agricultural production practices with the members of the 24 associations that participate in the program. Topics covered are: soil preparation, planting, pest and plant disease management strategies and the application of fertilizers. Training seminars in leadership and business plan development have also been carried out. Each year a new round of training and seminars is conducted and an evaluation of the previous year's activities is completed.

For the 2012/2013 crop season, each of the 20 participating associations in Angónia received an agricultural input package, which included: two different varieties of improved corn seed (certified) and fertilizers, along with all of the logistical support necessary for their use. Seventy percent of the cost of fertilizers was subsidized by FAO; the associations were responsible for paying the remaining 30 percent. Fieldwork visits revealed that the PAA's subsidization scheme for fertilizers has been met with much satisfaction by producers; most farmers said that without the assistance of PAA they would not otherwise have been able to acquire the vital inputs. Much of Angónia's agricultural land has been depleted over the last half a century due to heavy use of fertilizers to produce corn and tobacco. Yet as a representative from SDAE points out, fertilizers are necessary to maintain and expand corn production and increase current levels of productivity. The same representative adds that increased fertilizer use must be accompanied by appropriate crop rotations that allow exhausted land to rest and recuperate before it is put back into use²⁵. Farmers interviewed expressed satisfaction with the certified corn seed provided through the program, indicating that when coupled with the fertilizers they

²⁴ Beginning with only 100 members coming from 18 different associations, Tilimbique now boasts almost 5000 members from 100 associations. From 2013 to 2014 alone Tilimbique's membership grew by almost 50 percent, from 2440 farmers (60 associations) to 4862 farmers (99 associations). In Domué, the farmers' organization Chiguirizano currently comprises 130 associations and a total of 4296 members.

²⁵ Interview with SDAE in Angónia on 08.07.2014.

experienced a notable improvement in overall productivity²⁶. Until now, only corn has been purchased through the PAA, but for the 2014/2015 season beans will also be procured and training and seminars specific to bean production are presently underway.

The training and capacity building aspect of PAA has also included training in post-harvest handling and conservation practices, including de-husking and cleaning corn, organizing and treating the produce and storing the product in silos. Members from several of the associations have been specifically trained in the construction of Gorongoso-style silos, which contribute to household food security. In the silos grain is completely protected from the typical hazards, namely weather exposure, pests, rats and petty theft, significantly reducing the family's food losses and increasing food security²⁷. Close to 100 of these silos have been constructed, divided roughly evenly between the associations located in Ulongué and in Domué. Each silo holds one ton of grain and costs about 1500 *meticaís* (just under 50 \$US) to build. The structures are extremely durable and are made almost entirely using traditional materials, aside from a few pieces of rebar for the foundation and a small amount of cement for the lid. This makes them easier and more cost efficient for poor farmers to replicate. All of the material is donated by PAA and special tool kits are provided to all of the members trained by FAO. Many of the farmers trained, including several women, have since constructed a number of additional silos for their family, neighbours and other members of their association, and in the process, have imparted their knowledge and demonstrated the building process to others who are keen to learn. Owners of the new silos were eager to show them off and explain the construction process, while families who did not yet possess one expressed their hopes to soon be owners of a silo. One farmer that was visited had built as many as five of the silos on his own family's farm since he had been trained by FAO.

Around 500 farming families benefit from the distribution of subsidized agricultural inputs and training on agricultural production systems, post-harvest handling and conservation methods. The actual number, however, may be much higher than this—the size of the associations is constantly growing as new families seek membership. During fieldwork, it was discovered that the number of members of some of the associations reported by their presidents, was far more than that which was included in official program data that the author had access to. It is important to note that, presently, not all the members of each respective association sell to PAA; in some cases the number is around half or less than half of the total number of members of any given association.

All of the members of the associations receive the same training and improved seeds from FAO, all are invited to commercialize their produce through PAA and acquire fertilizers at a subsidized cost. But not all members have the capacity yet to produce enough corn to sufficiently meet their own food security needs, let alone have a surplus that can be commercialized. This is a situation that, with time, is expected to change, as many smallholders are gradually able to increase productivity on the areas that they currently cultivate by adopting the improved seed varieties and applying the fertilizers acquired through PAA. Increased incomes earned through farming will help families to expand production gradually by hiring on more labour or acquiring machinery or cattle for animal traction that would enable greater areas of land to be tilled. With guaranteed markets at fair prices, farmers are more inclined and able to incrementally increase the areas they cultivate from perhaps 1.5 hectares

²⁶ Interviews with PAA farmers in Ulongué and Domué on 08.07.2014, 09.07.2014 and 10.07.2014.

²⁷ Interview with the Vice President of the Hamba-Hamba association on 10.07.2014.

to 2 hectares, then from 2 hectares to 3 or 4 hectares, and so forth, in the process toward becoming small commercial farmers. With the introduction of programs like P4P and PAA, smallholders in Angónia are realizing the benefits of organizing themselves in associations. Membership in associations is seen as a means for smallholders to gain access to desired training, agricultural inputs and contracts and ensure a more secure means to commercialize their produce.

Although the PAA is still far too new of a program in Mozambique to make claim to any far-reaching or consistent concrete results, some instances of small improvements in the lives of some farming families are worth noting. One farmer of the Canhanja association (Ulongué) explains that since his family began producing for PAA, they have increased the area they plant in corn in order to supply the program.²⁸ The family typically plants one hectare of corn every year for household consumption. In addition to this, in the program's first year the family planted 3.5 hectares to sell to the program. For the second year (2013/2014 season) the family increased the area planted for the program by 1.5 hectares to 5 hectares to take advantage of the guaranteed market and good prices offered by PAA. At least three members of the farmer's family toil in the fields and do most of the planting and harvesting for the household. To help specifically with the 5 hectares planted in corn for the PAA, the family had to hire on as many as 15 farm labourers at different times throughout the season. Much of the area that is now used to plant corn was previously used to produce tobacco. The family also plants one hectare of soybean and one hectare of other crops. With the increased income earned selling to the PAA, the family has purchased two head of cattle to add to their small, but growing herd, and a cart for transporting goods and produce. The president of the Canhanja association and his wife said that they used their additional cash income to purchase solar panels for their home, since electricity has not yet reached their community²⁹.

Several other farmers also reported small increases in income since becoming involved in the PAA and said that they had increased the size of the areas that they cultivate in order to produce surplus corn to sell to the program. These small increases to income have allowed farmers to invest more in their agricultural production the following season, using the money to acquire more inputs (fertilizers), buy seeds and hire more labour to plant larger areas, not just in corn but in other crops as well³⁰. At a meeting at Chiguirizano in Domué, a number of members who participate in the PAA described how since the introduction of P4P and now PAA, many of them have been able to send their children to the secondary school in Ulongué (there is no secondary school in Domué)³¹. Regardless of whether they were in Ulongué or Domué, the members of all of the associations visited highlighted one very important point—how proud they were to be producing for a program that feeds the “sons and daughters” of Mozambique, supporting them to get an education and improve their lives, along with the living conditions of their families and the future of the country.

Indeed, through the School Feeding Transition Program the products that these farmers in Angónia produce are guaranteed a market and are able to find their way to a large number of food vulnerable consumers, school children. When it comes time to procure the food products produced by the associations and distribute produce through the School Feeding Transition Program, the WFP takes over from

²⁸ Interview with PAA farmer on 08.07.2014

²⁹ Interview with association President on 08.07.2014

³⁰ Interviews with PAA farmers in Ulongué and Domué on 08.07.2014, 09.07.2014 and 10.07.2014

³¹ Interview with PAA farmers in Domué on 09.07.2014.

FAO. WFP deals with everything post harvest: the negotiation of price, drawing up contracts, ensuring that a quality control check is conducted, purchasing of the product and making payments to associations. The WFP also provides training to the associations that covers topics such as how to sell in a group, how to aggregate produce and how to ensure the quality of produce. Each association is given a kit that includes equipment for grain selection and various tools for testing the quality/grading of the product. Finally, ensuring local processing and fortification of corn (which is done by a local company in Tete city), and its distribution in the form of cornmeal flour in schools in Changara and Cahora Bassa is also part of the WFP's mandate.

In the 2012/2013 season when WFP arrived in Angónia to negotiate price, the organization brought with them a team from MINED who participated in the negotiations, as a form of preparing for procurement processes that will take place through PRONAE in the future. The negotiation of price marks the first phase in the procurement process. WFP uses direct contracts in the PAA. Direct contracts, for corn, for example, are established just before harvest time, at the beginning of the commercialization period for the crop. At that time, farmers know what they are going to harvest, more or less, and what the price for the product is during that period. It is at this time that WFP negotiates the price (which is fixed in the contract), the quantity to be purchased and the date of delivery. The WFP only purchases what surplus farmers are willing to sell, after their food security needs have been accounted for. Due to underfunding of the PAA, the purchasing power of WFP is limited. Much more corn could potentially be purchased if there were more funds allocated to do so. In an interview at the Chicodana association in July 2014 the president explained that the association had aggregated 40 tons of corn that they hoped to commercialize through PAA, but had been told by a PAA representative that only 10 tons would be able to be purchased³². Still, in the 2012-2013 crop season show that 270 metric tons of corn was purchased through the program from the 20 associations in Angónia (PAA AFRICA, 2015).

In Mozambique, the government doesn't set or regulate prices. Although some products, such as cotton, generally adhere to a specific system for price-setting, this is not the case for most agricultural products, including corn and beans, where the price is set by buyers, largely itinerant, that arrive in communities and at associations to purchase particular products. An important source of information on agricultural markets is SIMA (*Sistema de Informação de Mercados Agrícolas*), which provides historical data on prices for certain products for 25 reference markets, including Angónia. In the case of corn, the WFP analyzes data from SIMA for the last ten years for the month of July (when corn is generally harvested) to determine the average minimum price. All members of the associations participate in price negotiations, and using the price minimum put forward by WFP as a general guideline, farmers and WFP mutually come to a decision regarding the final minimum price that will be written into the contracts.

Following the negotiation of price the ten associations in Ulongué aggregate their corn and transport it to the umbrella association, Tilimbique. The ten associations in Domué do the same, bringing their corn to the other umbrella association, Chiguirizano. The first cleaning of the product takes place at the level of each of the individual associations, and the final cleaning is undertaken at the umbrella associations once all of the produce has been dropped off. From there, an inspection team, accredited by WFP, is called in to ensure the quality of the product

³² Interview at the Chicodana association on 09.07.2014

and samples are taken by the team to a lab for inspection. Once the lab confirms the quality, the WFP is able to pick up the product at the umbrella associations. When WFP arrives to pick up the corn, if the minimum price, in that month, and for that specific market of reference, changes between the time that the price was decided upon through negotiation and the time that produce is collected, then WFP will make an addendum to the contract—but only if the price change is ten percent or more, in which case, the higher price would be paid. If the price drops to anything less than the price set in the contract, the contract is not changed.

The implementation process has not been without challenges. Working with fledgling first-level associations, as opposed to the larger, more consolidated umbrella associations translates into a very distinct set of hurdles for the FAO and WFP to overcome, particularly from a legislative, logistical and economic standpoint. One of the principle problems that occurred in the first year, 2012/2013, was that the contracts weren't finalized until several months after the associations had already aggregated the corn produced by their members and dropped it off at their respective FOs. In the end, due to the delay in the contracts and the urgent need for farmers to receive money for their produce, the corn was not acquired through PAA, but rather through P4P through existing contracts that both of the FOs had in place with WFP. The corn was picked up and payments were transferred to Tilimbique and Chiguirizano, which subsequently made payments to each individual producer from each of the smaller associations for the quantity of corn that he or she had delivered. The main reason for the delay in the contract was that some of the small associations had not yet been attributed a NUIT (a number that is registered with the Tributary Authority—TA), and many of those which already had NUIs, had not yet opened up a bank account, making it impossible for WFP to effectuate payments and formally transfer funds to farmers through PAA. Both Tilimbique and Chiguirizano had long been legalized, and had NUIs and bank accounts.

When PAA was launched in 2012, none of the 24 small associations had yet been formalized (registered). In Mozambique, this is not uncommon, as the legalization process is time consuming, costly and complicated for small associations. Further, a NUIT is not needed in order for a donor organization to provide technical training or agricultural inputs. In order to purchase produce through formal avenues for a program such as P4P or PAA, however, an association must be registered, and a NUIT and bank account are required. This is one of the primary challenges in working with small farmers associations as opposed to larger, more consolidated ones, in programs that involve a procurement component. The legalization process was cited by all parties (FAO, WFP and the presidents of the associations visited) as being the most significant of the challenges faced by the pilot project in its first 18 months.

In order to assist the associations with the legalization process, the local FAO representative worked in coordination with SDAE, which is responsible for dealing with the registering process, providing information to each of the associations regarding what documents are needed and how to go about the process. Presently, all 24 of the small associations are registered as legal associations, possessing NUIs and bank accounts. Of the total 99 associations which comprise Tilimbique only 10 are formally registered and of the 130 comprising Chiguirizano, again only 10 have been registered. All of these 20 associations are those that participate in the PAA. When (and if) the Mozambican government's new PRONAE (school lunch) policy comes into effect, associations will likely need to be formalized (registered) in order to legally sell produce and receive payments for sales made to supply the

school feeding program. This highlights the necessity for increased assistance by the government in the formalization process.

At the time of research, contracts were being drawn up for the 2013/2014 season and price hadn't yet been decided upon. It is expected that contract and procurement processes will run far more smoothly this year than last, considering the hurdles overcome in phase one of the pilot project. Currently, PAA is expanding to include beans, as well as corn, in Angónia in the 2014/2015 season. Certified bean seeds have been distributed to the associations and a new round of training and technology transfer is being done by FAO. In Changara and Cahora Bassa training sessions in nutrition and food preparation have been conducted with several schools. The horticultures produced by the four associations in these two districts are not able to be procured through the PAA since the WFP does not yet have a formalized institutional standard for purchasing and quality checking of perishable food products. The lack of a legal avenue to effectuate the purchase of fresh vegetables makes it impossible, at this time, for WFP to procure the associations' produce in Changara and Cahora Bassa. Efforts to decentralize some of the PAA's resources to allow for schools to directly purchase the fresh vegetables were successful in the 2014/2015 season.

Considerations for the future of PAA

Based on fieldwork and research conducted in Mozambique, it is evident that the PAA, in conjunction with the PRONAE (school lunch) policy, has considerable potential as a public policy to alleviate rural poverty, create rural employment and reduce food insecurity and malnutrition. Given the possibilities and opportunities presented by the coupling of these programs, three main (and interrelated) considerations for the future are briefly noted.

First, as current funding is now expected to end in August 2015, renewed (and increased) funding for the PAA pilot-project is the paramount concern. Despite the exceptional progress made by the project to-date, the financial resources allocated to the program (per 18 month phase) have been insufficient to cover the basic costs of implementing the program on the ground³³. Much more could be done to improve the PAA if some of the difficulties faced around transporting food products and increasing storage and warehousing capacity were addressed³⁴. Also, with increased funding much more food and a greater diversity of products could be procured from local farmers and distributed through the school-feeding program in Changara and Cahora Bassa. In order for the PAA to continue (after August 2015) in the three districts where it currently operates, funding will be necessary, and where it comes from needs to be seriously considered. Abruptly ending a program such as this will have profound and negative impacts for a significant number of Mozambicans who

³³ According to interviews conducted in Maputo with the WFP and FAO representatives responsible for coordinating the PAA on 22.07.2014 and 23.07.2014, respectively.

³⁴ The challenge of transporting corn from the small associations to the FOs (where the WFP picks up the produce) was ubiquitous among all of the associations visited/interviewed. The elevated costs and/or significant distances involved were cited as principal problems for the farmers; in some cases, distances were as far as 30 kilometres or more. Farmers explained that after having to pay the high costs of transport, there was little profit left over for their families from the sale of their corn. In the PAA's first phase, one of its objectives was to construct two warehouses as aggregation sites at each the mid-point between the associations in Ulongue and Tilimbique and the associations in Domue and Chiguirizano, thereby reducing the transport expenditures of the already overstretched small associations and farming families. As a WFP representative explained, this objective of the PAA has not yet been completed due to a lack of funds available.

currently benefit from the program (including producers and consumers). Following the termination of funding in August 2015, it may be possible for the 20 associations in Angónia that currently participate in PAA to continue to sell their produce to WFP through its P4P program, but what happens when P4P eventually comes to an end? How will farmers commercialize their food products then? Any genuine and lasting solution to rural poverty and food insecurity in Mozambique needs to be structural and oriented towards the long-term.

Secondly, there needs to be a greater appropriation of both the PAA and PRONAE policies by the Mozambican government—especially in financial and legal terms, for example, by creating effective legislation and a national coordination steering committee to specifically oversee such policies and allocating crucial State resources. The creation and consolidation of institutional markets represents a structural and long-term strategy for stimulating local economies, improving rural incomes, increasing food production and reducing food insecurity. Given that foreign agribusiness has little interest in producing food in Mozambique to supply local markets, peasant farmers have a crucial role to play in ensuring national food security. Many of the peasants participating in the PAA explained that because they had a guaranteed market and were confident that their produce would be purchased at a fair price, they were willing and able to expand their areas of production. They also explained that since they received subsidized inputs and improved seeds they were able to produce more on the land that they already work.

Bigger is not always better as a history of failed investments in agriculture in Mozambique show. Large-scale agricultural investments are not an effective means to reduce poverty or create food security, and often have the opposite effect. The government needs to change the way that it looks at agricultural development policy and recognize the benefits of supporting family farming not just in its discourse, but in practice. The highly contentious trilateral program ProSAVANA³⁵ has been eagerly adopted as national policy and received adamant support by the Mozambican government, while the PAA has received far less attention and resources (human and financial) from the national government and foreign donors alike³⁶. The PAA is not a burden or an unnecessary expense for the government and donors, it is an opportunity to invest in the Mozambican people (both food producers and consumers), build human capacity and improve the material living conditions in a concrete way for a significant part of the population, while also tackling structural issues of inequality, poverty and hunger.

Finally, the continuation of the PAA and any success that it might result in (if adopted by the Mozambican government as a public policy and model for agricultural development) is inextricably linked to the expansion of the PRONAE policy. Continuing and expanding the school feeding program through PRONAE is vital to the future of the PAA. The reverse is equally true. Thus, a budget urgently needs to be allocated to the recently approved national PRONAE policy and an implementation plan drawn up and presented. Only once a budget is allocated and

³⁵ ProSAVANA is an ambitious and highly controversial trilateral cooperation program for the development of agriculture in Mozambique run by the Japanese, Brazilian and Mozambican governments. The program promotes the large-scale exploration of land along the Nacala Growth Corridor based on an agribusiness-centered development model and emphasizes the integration of family farmers with large and medium-scale agribusinesses, principally, through the promotion of contract farming and out-grower schemes. Since 2012, the program has been the subject of much scrutiny and criticism by academics and civil society organizations alike. For a more in depth analysis of ProSAVANA and the main contentions over the program see: Nogueira and Ollinaho (2013), Funada-Classen (2013), Ferrando (2013), Schlesinger (2014) and Mosca (2014).

³⁶ The estimated budget for ProSAVANA is around \$US 36 million (NOGUEIRA; OLLINAHO, 2013); compared with approximately \$US 1 million for PAA Africa in Mozambique.

an implementation plan is put in place can the policy begin to be implemented and can food procurement from family farmers through PRONAE, under the government's own oversight, be initiated. The expansion of a national school feeding program would greatly increase the demand for locally produced corn, beans and fresh vegetables, thereby providing a significantly larger market for local farmers to supply.

Through the PAA and the School Feeding Transition Program the WFP and FAO have been providing ongoing training and conducting seminars with school administrators and cooks and government/ministry officials on local-purchasing and school-feeding programs with the objective of transferring the responsibility for running such programs to the government and public institutions. Whether or not the government will assume responsibility for executing these programs in the future remains to be seen. Related to this, a formal Steering Committee for the PAA needs to be established. The responsibility of implementing PAA should not be borne by any one ministry. There needs to be a greater appropriation of the program by both MINAG and MINED, and connections with other relevant Ministries need to be created, such as with the Ministry of Commerce and Trade and the Ministry of Finances. Existing legislation needs to be adapted, clarified, and in many cases created to privilege local purchasing in Mozambique.

Conclusion

The hegemony of the current neoliberal food regime is predominately advanced and maintained by a host of transnational agro-industrial giants and a relatively small contingent of wealthy international elites with tremendous economic and political clout. Rooted in an uncritical orthodox approach to development—understood primarily in terms of economic growth—this globalized food regime and the ideologically laden policies of its proponents have failed to create sustainable and dignified livelihoods for the vast majority of the world's peasants and rural poor. In many countries, including Brazil and Mozambique, rural poverty and hunger remain persistent problems that have only been exacerbated by the expansion of modern agriculture. While there are no easy or fast “fixes” to these difficult issues, it is clear that different approaches to development are necessary in order to address them.

Over the course of the last decade there has been a dramatic shift in the framework and focus of public policies in Brazil, particularly in the area of family farming and food security. The implementation of the Zero Hunger Program in 2003 effectively catalyzed this shift introducing new policies like the PAA and Bolsa Familia. The PAA actively promotes the creation and expansion of institutional markets and new decentralized local food supply systems as a means to simultaneously generate rural employment and reduce household food vulnerability. By sourcing food locally through the PAA, the Brazilian government at the Federal, State and Municipal levels has chosen to support its family farmers, recognizing the vital role they play in ensuring the country's future food security. With the success of the program the government has recognized that addressing rural poverty and food insecurity at the local level depends largely upon local actions, strategies and solutions, not illusory Ricardian notions of comparative advantage, competition and free markets. Further, policies must be oriented toward the long-term, and focused on making structural changes in profound ways. The consolidation of sustainable development models that produce lasting results takes time. With the PAA, it has taken Brazil a decade, but the results of the sustained effort speak for themselves.

A pilot version of PAA is located in three districts in Mozambique's Tete province—Angónia, Changara and Cahora Bassa—and, as previously noted, is implemented by the FAO and WFP with funding from the governments of Brazil and the United Kingdom. This paper examines the PAA pilot project, its genesis and its mode of operation from 2012 until the present, contending that the project can only be understood when situated within the complex historical, social, political and economic context in which it emerged and in which it is currently embedded and being conditioned. Compared to a number of controversial mega-projects presently supported by the Mozambican government for agricultural development, including the highly contentious ProSAVANA program, the PAA is vastly underfunded and represents but a micro-initiative in Mozambique. As with the implementation of any new development project the PAA has had its share of hurdles to overcome, but it is constantly evolving and improving, and smallholders that participate in the program are eager to see it expanded. The distribution of (subsidized) agricultural inputs and training on agricultural production and post harvest handling and conservation methods benefit around 500 farming families, while maize procured through the PAA provided meals for more than 74,000 students in 2013.

If continued and expanded, the PAA, coupled with the PRONAE school lunch policy represents a sustainable model for agricultural development with far reaching impacts in terms of rural poverty alleviation and the reduction of food insecurity in the long term. Breaking with the neo-liberal leanings of the past, the PAA does not seek to uniformly promote solely productive gains by means of capital accumulation; nor does it promote the commercialization of family farming by means of integration with the globalized model of capitalist agriculture. The PAA creates a space for marginalized farmers and social groups to play a fundamental role in the creation and implementation of public food policy. The decentralized nature of the program necessitates the formation of new structures of governance, promoting interaction and dialogue among different spheres of society—including organizations of farmers (cooperatives, associations and informal groups), local and federal levels of government and different federal ministries and executing agencies. It is precisely the characteristic structural elements of the PAA which set it apart as a public policy differential—as a truly emancipative pro-peasant and pro-poor policy initiative.

Acknowledgements

The author would like to acknowledge the São Paulo State Funding Agency (FAPESP) for the funding to carry out research and fieldwork in Mozambique, and extend a special thanks to João Mosca and colleagues at the Observatório do Meio Rural (OMR) for providing an accommodating place to work and considerate orientation from start to finish. The author would also like to thank FAO and WFP personnel for graciously taking the time to talk with the author and answer all of her questions in Maputo and Angónia and express much gratitude to Lana Robinson for her thoughtful insights on earlier drafts of this paper. Finally, a big thank you is owed to the many hardworking farmers in Angónia who kindly shared their stories and experience with me. Obrigada a todos!

References

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 2006

BRAZIL; FAO; WFP. **Funding agreement between government of Brazil, FAO and WFP**. Project Title: Promoting local food purchases for food assistance on the African continent – Purchase from Africans for Africa. Final Draft, unpublished document, jan. 2012.

FAO – Food and Agricultural Organization of the United Nations. **The State of Food and Agriculture: innovation in family farming**. Rome, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2014.

FERRANDO, Tomaso. **Dr. Brasilia and Mr. Nacala: The Apparent Duality Behind the Brazilian State-Capital Nexus**, 02 de jul. 2013. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2288940>> Acesso em: 08 ago. 2013.

FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: a global crisis. **New Left Review**, n.197, p. 29 - 57, 1993.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: the Rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93 - 117, 1989.

FUNADA-CLASSEN, Sayaka. Post-Fukushima anatomy of studies on ProSAVANA: focusing on Natalie Fingermann's "Myths behind ProSAVANA". **Observador Rural**. Documento de Trabalho, n. 13, Maputo, dez. 2013. Disponível em: <http://www.omrmz.org/images/publicacoes/OBS_R13.pdf> Acesso em: 05 jan. 2014.

GRAIN. **Hungry for land: small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland**. GRAIN, May 2014. Disponível em: <<http://www.grain.org/article/entries/4929-hungry-for-land-small-farmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

HANLON, Joseph. **Understanding land deals in Africa: Country report: Mozambique**. Oakland, CA: The Oakland Institute, 2011.

HANLON, Joseph; SMART, Teresa. **Chickens and beer: a recipe for agricultural growth in Mozambique**. Teresa Smart and Joseph Hanlon, 2014.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric et al. We Already Grow Enough Food for 10 Billion People ... and Still Can't End Hunger. **Journal of Sustainable Agriculture**, v.36, n. 6, p. 595-598, 2012.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric; SHATTUCK, Annie. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? **The Journal of Peasant Studies**, v.38, n.1, p. 109-144, 2011.

IBRAIMO, Yasfir. Expansão da produção de produtos primários, emprego e pobreza. **Desafios para Mocambique 2013**. Maputo, IESE. p 279-265, 2013.

INE—Instituto Nacional de Estatística. **Censo Agro-Pecuário 2009-2010: resultados preliminares – Moçambique**. Maputo, Moçambique: INE, mai. 2011.

JUSTIÇA AMBIENTAL; UNAC. **Os senhores da terra: análise preliminary do fenómeno de usurpação de terras em Moçambique**. Maputo, Mozambique, 2012.

LOCKE, Anna. **Mozambique land policy development case study**. Evidence on Demand Report by the Climate, Environment, Infrastructure and Livelihoods Professional Evidence and Applied Knowledge Services (CEIL PEAKS). mar. 2014.

MADELEY, John. **Food for all: the need for a new agriculture**. New York: Zed Books, 2002.

MCMICHAEL, Philip. A food regime genealogy. **Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p.139, 2009.

MCMICHEAL, Philip. **Food regimes and agrarian questions**. Halifax: Fernwood Publishing, 2013.

MINAG – Ministério da Agricultura. Plano **Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário 2011-2020 – PEDSA**, Maputo: Ministério da Agricultura, 2011.

MOSCA, João. **Políticas agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)**. Maputo: Escolar Editora, Editores e Livreiros, Lda, 2011.

MOSCA, João. Porque é que a produção alimentar não é prioritária? **Observador Rural**. Documento de Trabalho, n. 1, Maputo, sep. 2012a.

MOSCA, João. Políticas agrárias e mudanças na agricultura de Moçambique (1975-2009). In: MOSCA, João. (Org). **Contributos para o debate da agricultura e do desenvolvimento rural**. Maputo: Escolar Editora, 2012b.

MOSCA, João. **ProSAVANA: discursos, concepções das políticas e contextos**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA: nov. de 2014. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_11_2014.pdf> Acesso em: 12 nov. 2014.

MPD—Ministério da Planificação e Desenvolvimento. **Pobreza e bem-estar em Moçambique: terceira avaliação nacional**. Maputo: 2010.

NOGUEIRA, Isabela; OLLINAHO, Ossi. **From rhetoric to practice in South-South development cooperation: a case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program**. Working Paper. Institute of Socioeconomics, University of Geneva, 2013.

OLIVEIRA, Cibele Cristina Bueno de. **Proposta de fortalecimento produtivo para compras locais do projeto piloto PRONAE**. Maputo: FAO e PMA, mar. 2013.

PAA AFRICA. **PAA Africa Phase I Learning and Results Report**. FAO and WFP, 2015.

PATEL, Raj. The Long Green Revolution. **The Journal of Peasant Studies**, iFirst article, p. 1-63, 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SCHELSINGER, Sergio. **Brazilian cooperation and investment in Africa: the case of ProSavana in Mozambique**. TEMTI Series of Economic Perspectives on Global Sustainability, EP01-2014, TEMTI – CEESP / IUCN, 2014. Disponível em: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/temti_ep_01_2014.pdf> Acesso em: 10 sep. 2014.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, José Graziano da. **A statement by FAO Director-General José Graziano da Silva.** Global Forum and Expo on Family Farming, 05 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/about/who-we-are/directorgen/faodgstatements/detail/en/c/215802/>>. Acesso em 12 ago. 2014.

UNDP—United Nations Development Programme. **Human Development Report 2013.** The rise of the south: human progress in a diverse world. UNDP, New York, 2013.

UNDP—United Nations Development Programme. **Human Development Report 2014.** Sustaining human progress: reducing vulnerabilities and building resilience. UNDP, New York, 2014.

VAN DER PLOEG, Jan Douwn. **Peasants and the art of farming:** a Chaynovian Manifesto. Agrarian Change and Peasant Studies Series. Halifax/Winnipeg: Fernwood Publishing, 2013.

WFP—World Food Program. **Mozambique:** overview. 2014a. Disponível em: <<https://www.wfp.org/countries/mozambique/overview>> Acesso em: 18 ago. 2014.

WFP—World Food Program. **Purchase for Progress – P4P Mozambique.** 2014b. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp217484.pdf>> Acesso em: 18 ago. 2014.

WUYTS, Marc. **The agrarian question in Mozambique's transition and reconstruction.** Wider discussion paper 2001/14, United Nations University, Helsinki, 2001.

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 multissetorial 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

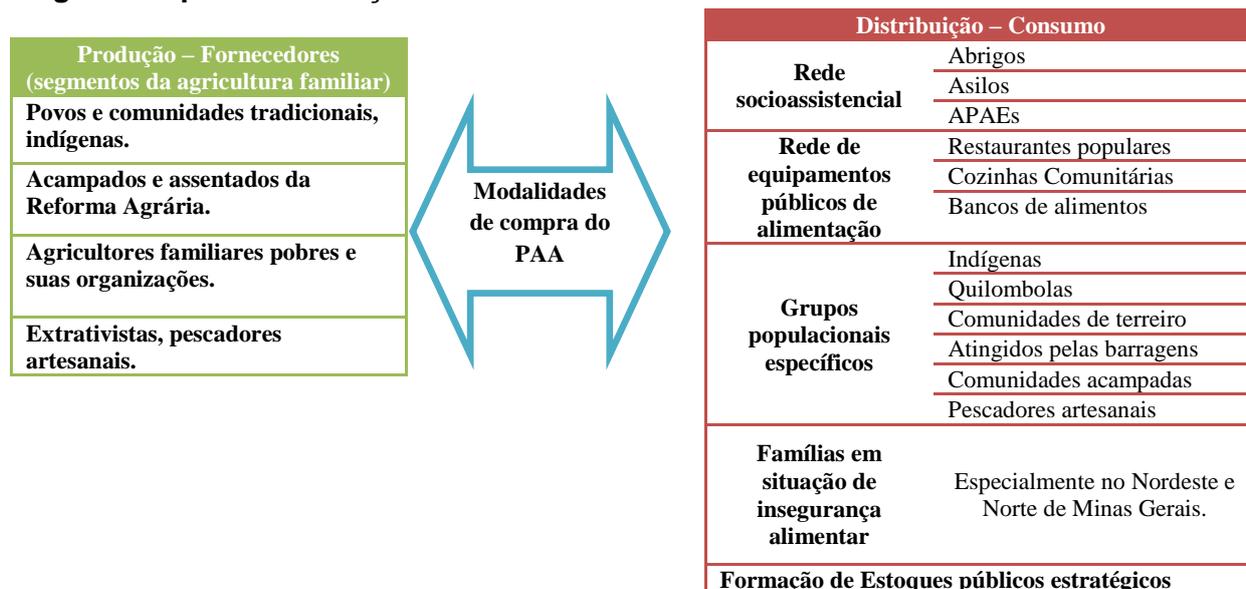
Orçamento	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Coordenação do Programa	Grupo gestor - Ministérios Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Desenvolvimento Agrário (MDA) Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - Agricultura, Pecuária 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

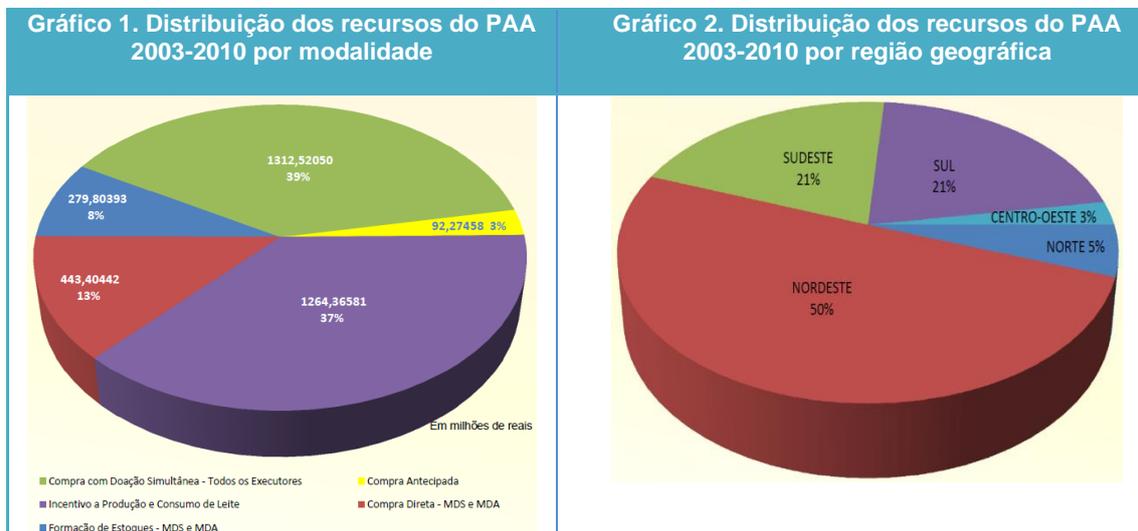
MODALIDADE*	FINALIDADE	LIMITE DA AQUISIÇÃO
Compra direta da agricultura familiar	Destinada à aquisição de específica de produtos (arroz, castanha-de-caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo) para distribuição ou para formação 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

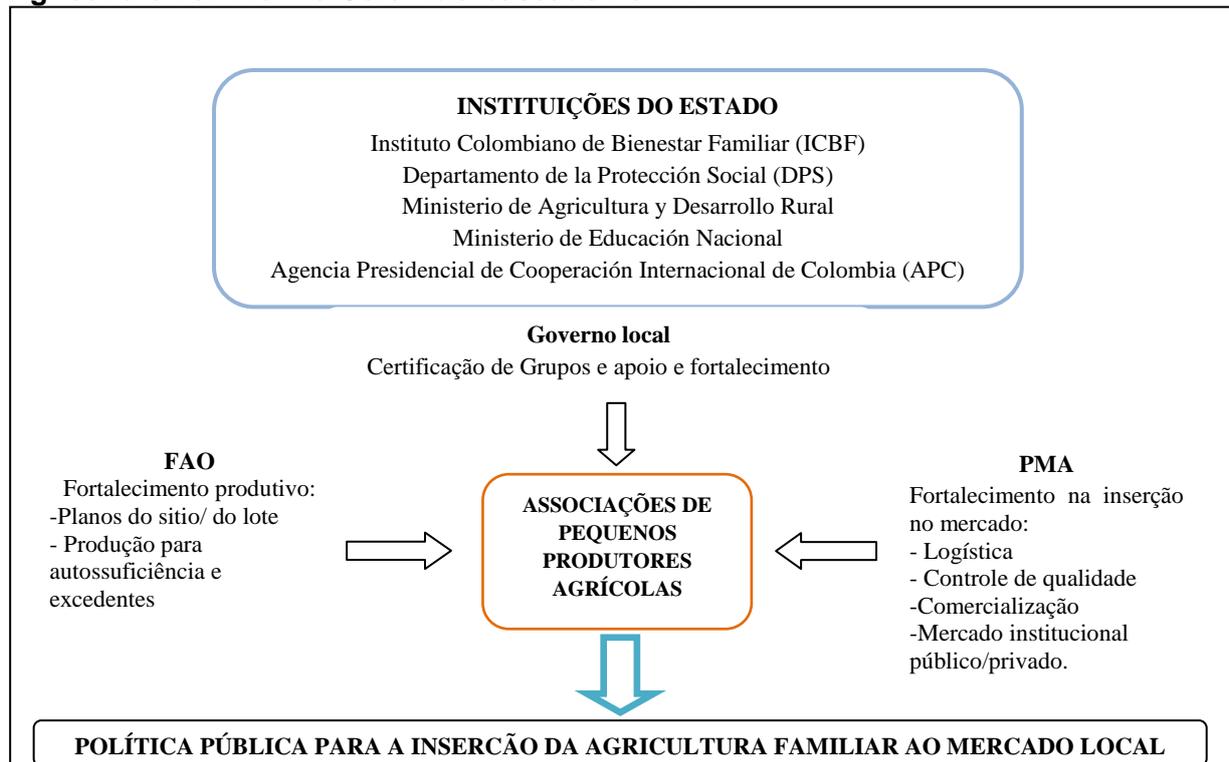
Vários programas de fomento à segurança alimentar inspirados na política “Fome Zero” têm sido executados em diferentes entidades territoriais na Colômbia¹¹. Especificamente com base no PAA, o *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (ICBF) desenvolveu nos anos 2011 e 2012 o modelo de compras institucionais 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 maior 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 associatividades 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

A abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise do PAA para a produção camponesa no município de Ipameri-GO¹

Ângela Maria Martins Peixoto

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás (UFG), câmpus de Goiânia
Bolsista do CNPq
e-mail: angelamgeo@gmail.com

Adriano Rodrigues de Oliveira

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP)
Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás (UFG), câmpus de Goiânia
e-mail: adriano.ufg@gmail.com

Resumo

As políticas públicas representam uma importante ferramenta para a atuação do Estado na resolução de problemas públicos. No decorrer do século XX, no âmbito do espaço rural brasileiro, as políticas públicas apresentavam um caráter notadamente setorial, que privilegiava os grandes produtores rurais. Na última década a abordagem territorial passou a ser incorporada na formulação das políticas públicas, pautando a inserção dos camponeses, historicamente excluídos desse processo. Assim, o objetivo é analisar um exemplo de política com esse viés territorial, nesse caso o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem evidenciado resultados significativos no que concerne a produção de alimentos, a comercialização da produção camponesa e ao combate da insegurança alimentar, tendo como recorte empírico o município de Ipameri, localizado na Microrregião de Catalão no estado de Goiás.

Palavras-chave: política pública; abordagem territorial; PAA; camponeses; insegurança alimentar.

Abstract

The territorial approach in public policies of rural development: an analysis of the PAA program for the peasant production in the municipality of Ipameri – state of Goiás, Brazil

The public policies represent an important tool for the acting of the State to resolve the public problems. Through the 20th century, in the scope of the Brazilian rural space, the public policies used to present a feature notably sectoral, which used to privilege the large rural producers. In the last decade the territorial approach passed to be incorporated in the elaboration of public policies, putting the inclusion of the peasants, historically excluded of this process. Thus, the goal is to analyze an example of policy with this characteristic, being in this case the Food Acquisition Program (known as Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), which has been showing relevant results in which concerns to the production of food, the commercialization of the peasant production and to the fight against food insecurity,

¹ A pesquisa se insere no projeto intitulado “Associativismo e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural em Goiás” do edital MCTI/CNPq/MEC/CAPEs nº 18/ 2012 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.

having as empirical approach the municipality of Ipameri, located in the Micro region of Catalão in the state of Goiás, Brazil.

Keywords: public policy; territorial approach; PAA; peasants; food Insecurity.

Resumen

El enfoque territorial en las políticas públicas para el desarrollo rural: un análisis del PAA para la producción campesina en el municipio de Ipameri-GO

Las políticas públicas son una herramienta importante para la acción del Estado en la solución de los problemas públicos. Durante el siglo XX, en el campo brasileño, las políticas públicas tuvieron un carácter marcadamente sectorial, lo que favoreció a los grandes agricultores. En la última década, el enfoque territorial se ha incorporado en la formulación de las políticas públicas, para guiar la inserción de los campesinos, históricamente excluidos de este proceso. Así, el objetivo es analizar un ejemplo de esta política con sesgo territorial, en este caso el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que ha mostrado resultados significativos en lo que respecta a la producción de alimentos, la comercialización de la producción campesina y al combate de la inseguridad alimentaria, adoptando como recorte empírico el municipio de Ipameri, ubicado en la micro-región de Catalão, en el estado de Goiás.

Palabras clave: política pública; enfoque territorial; PAA; campesinos; inseguridad alimentaria

Introdução

O campo brasileiro é dotado de uma significativa heterogeneidade que se revela no âmbito dos atores, dinâmicas, atividades e processos que historicamente engendraram a dinâmica da agricultura e, de forma contundente, as contradições inerentes ao espaço agrário nacional.

A partir dessas circunstâncias paradoxais, nas quais determinado segmento social, representado pelos grandes produtores rurais detêm os meios de produção, incluindo o apoio do aparato estatal para manter e ampliar sua produtividade far-se-á necessário discutir o outro segmento social que constitui o campo, e que historicamente foram alijados do acesso aos recursos públicos provenientes de políticas estatais. Assim, o presente artigo tem como objetivo compreender o processo de constituição das políticas públicas voltadas para o campo brasileiro, evidenciando-se a gestação de uma perspectiva territorial, a partir de meados da década de 1990 e consolidada na década de 2000, por meio da análise da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Ipameri-GO.

Nesse sentido, tratar a abordagem territorial recentemente incorporada à elaboração das políticas de desenvolvimento rural no país a partir de um programa como o PAA, justifica-se em função da relevância de pensar esse cenário tanto do ponto de vista dos aspectos teóricos quanto a situação vigente na prática. Para isso, os procedimentos metodológicos consistiram em revisão bibliográfica acerca da temática, levantamento de dados de fonte secundária, junto a algumas instituições e órgãos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), dentre outros. E, por fim, coleta de dados e informações de fonte primária por meio da realização de pesquisa de campo e realização de entrevistas junto aos camponeses de duas associações do município, e do poder público local representada pela Secretaria de Agronegócios para subsidiar análises do ponto de vista das políticas presentes no município.

Com efeito, o papel representado pela produção de base familiar passa a ser reconhecido, sendo possível afirmar, conforme salienta Schneider² (2014), que o tema da agricultura familiar nunca esteve tão atual do ponto de vista do debate, posto que a sua relevância é bastante significativa em nível mundial e nacional – a exemplo do contingente populacional e sua representatividade quanto ao número de estabelecimentos agropecuários. No Brasil, segundo dados do IBGE, em 2013 a população rural correspondia a 30,7 milhões de habitantes e o número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar em 2006 era de 4.304.553 unidades contra 616.064 estabelecimentos com agricultura não familiar. Portanto, há uma agenda de questões que carecem de discussões consistentes e aprofundadas.

Dessa forma, o texto está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, buscar-se-á apresentar a definição conceitual de política pública, bem como um breve panorama das políticas públicas voltadas para o campo, destacando-se as suas características e seus efeitos para a dinâmica da agricultura. Na segunda seção, será tratado de que forma ocorreu a adoção do viés territorial, considerando a experiência dos países europeus. Na terceira seção será discutida a incorporação dessa abordagem de desenvolvimento rural no contexto brasileiro, enfatizando-se suas particularidades. Na quarta seção será abordado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no que tange às suas orientações oficiais quanto à forma de funcionamento, o público alvo, seus benefícios, dentre outros aspectos. Por fim, uma análise da implementação do PAA no município de Ipameri, detalhando as especificidades da operacionalização empírica desse programa num estudo de caso.

Políticas públicas e desenvolvimento rural: apontamentos iniciais

Para pensar o desenvolvimento rural e a nova perspectiva de atuação das políticas fundamentadas em um viés territorial é importante esclarecer, inicialmente, a definição conceitual atribuída à expressão política pública.

Do ponto de vista conceitual, Secchi (2010) apresenta que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, sendo importante ressaltar que tal problema adquire o caráter público somente se for considerado como coletivamente relevante. Logo,

a essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma política *é ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”. (SECCHI, 2010, p. 4, *grifos do autor*).

Esse elemento também é considerado central para a definição de política pública que consta no dicionário de Políticas Públicas, pois são “decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade” (AMABILE, 2010, p. 390).

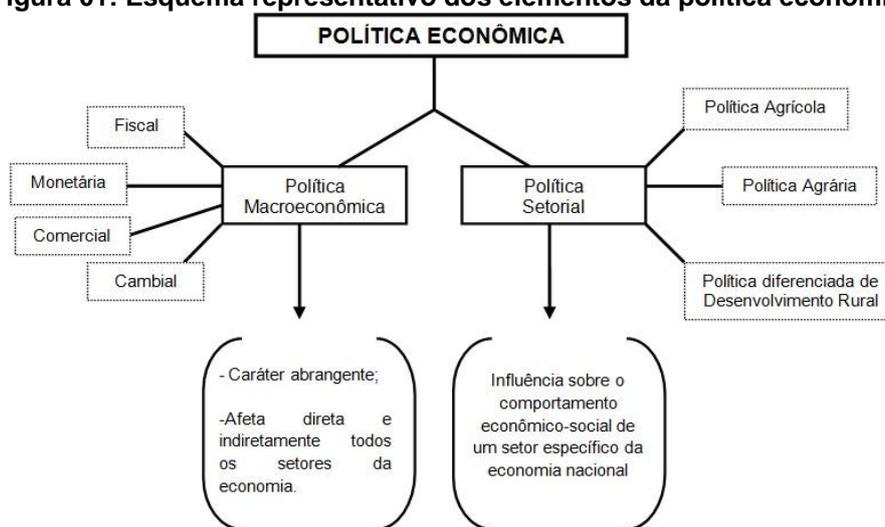
A partir dessas considerações, cabe ponderar de que forma o Estado intervém na agricultura por meio das políticas públicas, haja vista que a atuação estatal é norteadora desse processo. Para Delgado (2001, p.21), essa intervenção possui uma longa tradição, sendo representada por uma política econômica que é subdividida em política macroeconômica e política setorial. Enquanto a primeira apresenta um caráter abrangente e “afeta direta e indiretamente todos os setores da economia, inclusive o setor agropecuário”, consistindo na combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial; a segunda

²SCHNEIDER, Sérgio. Palestra proferida sobre o tema Heterogeneidade e suas implicações no Rural Brasileiro, durante o 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), realizado em Goiânia, de 27 a 30 de julho de 2014, na Universidade Federal de Goiás.

tem como objetivo “influenciar diretamente o comportamento econômico-social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes etc.)”.

Além disso, o referido autor também destaca a distinção da política econômica setorial em três tipos: agrícola, agrária e política diferenciada de desenvolvimento rural. Esse arranjo derivado da política econômica pode ser visualizado por meio da figura 01. Compreender cada uma dessas denominações contribuirá para uma melhor análise do atual cenário brasileiro, avaliando-se o desempenho das políticas considerando a sua definição teórica.

Figura 01: Esquema representativo dos elementos da política econômica



Org.: Autores, 2014.

Dessa forma, a política agrícola visa afetar o comportamento conjuntural de curto prazo dos agricultores e dos mercados agropecuários, para isso engloba políticas de mercado (preços, comercialização, crédito) e políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e extensão rural, infraestrutura e recursos naturais). Por outro lado, a política agrária tem como “objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural”, tornando-se indispensável para que aconteça um “autêntico processo de desenvolvimento rural sustentado e não apenas de desenvolvimento agrícola”. E, por fim, as políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento rural são dirigidos aos segmentos empobrecidos do campesinato e não integrados à modernização produtiva. (DELGADO, 2001, p. 23-24, 26-27). Em nossa perspectiva, as dimensões apontadas pelo autor são passíveis de separação apenas no plano teórico. Senão vejamos: no caso brasileiro, uma política agrícola desconectada da política agrária não teria outro sentido, senão a perpetuação do processo histórico de expropriação camponesa, e, por conseguinte, de propagação de modelos de desenvolvimento rural que resultam em ações paliativas de combate à pobreza rural. Quaisquer ações que não passem indubitavelmente pela resolução da questão agrária seriam inócuas ou parciais.

Mediante esses elementos é possível pautar a realidade das políticas direcionadas para a agricultura no Brasil, destacando-se as suas especificidades, pois historicamente o Estado brasileiro sempre adotou uma postura de grande intervenção na economia em geral e, particularmente, no setor agrícola. (HESPANHOL, 1997). Sendo assim, é importante apontar o que caracteriza essa intervenção, haja vista que

no período pré 1950 não havia, propriamente, uma política agrícola global, mas sim políticas específicas que atendiam aos interesses dos segmentos mais importantes da economia agrária, tais como o açucareiro, o cafeeiro e o cacauzeiro, que dispunham de fortes organizações, tais como: o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), a Comissão Especial da Lavoura Cacaueira (CEPLAC). (HESPANHOL, 1997, p.39).

Essa conjuntura permite observar o predomínio de uma política econômica setorial, do tipo agrícola e direcionada a determinados segmentos, fator que permanece preponderante, uma vez que “a força motora por trás da concepção da política agrícola brasileira no passado foi o apoio à estratégia de desenvolvimento por intermédio da industrialização via substituição de importações.” (BARROS, 2010, p.241).

Vale salientar que esse caráter setorial da política agrícola brasileira é consolidado durante o processo de modernização da agricultura, registrado temporalmente a partir da década de 1970, e caracterizado por Graziano da Silva (1998, p.23) como a ocorrência de “transformações capitalistas na base técnica da produção”, dependendo da capacidade para importar máquinas e insumos, ou seja, resultou em uma dinâmica da agricultura determinada pelo padrão de acumulação industrial e um novo padrão agrícola por meio da integração vertical buscando aumentar a produtividade.

Para operacionalizar tal processo, coube ao Estado o desenvolvimento de ações, posto que a modernização agrícola exigiu a constituição de um sistema financeiro consolidado. Portanto, destaca-se a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965, sendo esse o “instrumento fundamental da política agrícola brasileira na década de [19]70” (DELGADO, 2001, p. 43).

Essa política de crédito rural subsidiado foi o carro-chefe da política de modernização conservadora, caracterizando-se por reafirmar a concentração fundiária no país ao priorizar determinados aspectos no que tange a produção e produtividade, incluindo como destinação específica a aquisição de insumos químicos, sementes selecionadas e demais investimentos rurais (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

Assim, deve-se frisar que o fornecimento de crédito rural apresentou aspectos discriminatórios tendo em vista o tipo de produto cultivado, o tamanho da propriedade e a condição do produtor, ou seja, aumentou-se a área destinada ao cultivo de soja, e os pequenos estabelecimentos não foram abarcados porque a garantia de financiamento consistia na propriedade da terra. Portanto, a modernização ficou circunscrita a algumas áreas, a alguns produtores e a alguns produtos (NUNES *et al.*, 1982).

Com efeito, para analisar a modernização agrícola é fundamental compreender as suas implicações considerando o que revela o termo modernização, pelo motivo de não corresponder, “única e exclusivamente, às transformações que se processam nos meios de produção e nas bases técnicas, pois envolve um conjunto de valores que, advindos de uma determinada classe social se apresenta com forte caráter ideológico” (CASTILHO, 2010, p. 127).

Nesse sentido, Castilho (2010) ao abordar os sentidos da modernização reitera que esse processo consiste na expansão territorial do próprio modo de produção capitalista, sendo importante evidenciar que se constituiu em um projeto europeu, e foi inserida no Brasil de forma verticalizada e autoritária, ou seja, relaciona-se aos interesses e determinações dos atores hegemônicos. Por fim, o autor alerta que:

É necessário preocupar com a modernização enquanto processo de expansão territorial da modernidade e/ou do modo de produção capitalista. Para tanto, o desafio que se impõe é aquele de considerar a modernização a partir da formação territorial (*processos*) que engloba a *ação* de atores sociais, das grandes empresas capitalistas, sobretudo do Estado por meio dos seus programas, projetos e políticas públicas. (CASTILHO, 2010, p. 135, grifos do autor).

O processo de modernização da agricultura brasileira foi fortemente subvencionado pelo Estado. As políticas agrícolas implementadas pelos sucessivos governos militares (a partir de 1964) levaram à privatização de grande monta de dinheiro público, beneficiando uma pequena parcela de produtores rurais e as indústrias situadas a montante (produtoras de máquinas, implementos, fertilizantes, defensivos, etc.) e a jusante (agroindústrias) da agricultura (HESPANHOL, 1997, p. 41).

Por conseguinte, esses apontamentos são elementares para compreender a constituição das políticas a partir de um novo viés, numa tentativa de superar essa perspectiva setorial e produtivista das políticas dominantes durante o século XX, e que será destacado na próxima seção.

A incorporação do viés territorial no modelo de desenvolvimento rural brasileiro

Pensar a mudança de perspectiva da abordagem setorial para a abordagem territorial nas políticas direcionadas ao espaço rural brasileiro, por meio de ações que preconizam o desenvolvimento rural, significa realizar *en passant* uma análise das mudanças ocorridas no contexto europeu a partir da década de 1990.

Logo, do mesmo modo que no processo de modernização da agricultura ocorrido no Brasil e conhecido como Revolução Verde – no qual foi adotado um pacote tecnológico (insumos químicos, sementes e máquinas) que visava melhorar a produção agrícola – o ímpeto para as transformações que se operaram no âmbito da formulação de políticas públicas, sobretudo após a década de 1990, também é oriundo de outra realidade, no caso a europeia.

Nesse sentido, “conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 61). Dessa forma, buscar-se-á compreender neste momento os aspectos que influenciaram esse processo de elaboração de políticas para o campo brasileiro à luz de todas as mudanças que ocorreram quanto às condições produtivas e de reprodução socioeconômica dos produtores rurais nos países europeus.

A realidade europeia apresenta suas particularidades quanto à caracterização do meio rural, os tipos de propriedades e as formas de organização da produção agrícola. Destarte, inicialmente é necessário considerar que foi criada, em 1962, a Política Agrícola Comum (PAC), tendo como objetivos: “elevar a produtividade, melhorar a vida da população rural, estabilizar os mercados e assegurar o abastecimento a preços acessíveis à população” (NEVES NETO; HESPANHOL, 2014, p. 77).

A ênfase da PAC até meados dos anos 1980 ficou concentrada na tentativa permanente de fazer do meio rural um espaço da modernização agrícola. Porém, a permanência dessa política tornou-se insustentável, uma vez que as suas consequências significaram para os países europeus: um elevado número de excedentes, gastos públicos e uma concentração cada vez maior dos recursos produtivos e dos subsídios entre os grandes produtores. Nessas condições, o período de crise da PAC e, portanto, a sua reforma de estruturação em 1992 ocorreram em virtude da vulnerabilidade desse padrão de crescimento agrícola (ABRAMOVAY, 1999).

Como bem destaca Abramovay (1999), a partir desse momento, no qual não há nenhuma referência à diminuição da intervenção estatal no setor, a reforma procurou atenuar esta orientação de promover a modernização agrícola, enfatizando a importância das funções não estritamente produtivas que o meio rural representa para a sociedade europeia.

As reformas visaram tanto à redução dos estoques governamentais de produtos agrícolas, decorrente da política de subsídios, como também se contrapor à queda das rendas no setor agrícola, sendo uma estratégia de “desintensificação” da atividade agrícola. Por meio desse esforço, consolida-se uma tentativa de rever o desenvolvimento rural na Europa, buscando-se, sobretudo, atingir a garantia da segurança alimentar; de um aporte justo de rendimentos aos agricultores e do compromisso com a proteção ambiental. Consequentemente, a reestruturação teve como efeito o estímulo à pluriatividade e ao desenvolvimento econômico regional e descentralizado (SCHNEIDER, 2003).

Dentre as novas orientações, destacou-se a criação do programa LEADER – Programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural, representando um “novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu

enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum” (FAVARETO, 2006, p. 20).

É a partir dessa abordagem que o programa se constituiu e foi consolidado como uma resposta eficiente para a dinâmica agrícola europeia por meio da superação da crise da PAC, sendo que para Neves Neto; Hespanhol (2014), o LEADER pode ser considerado uma referência para as políticas de desenvolvimento rural na Europa e também em outros países, haja vista que fomentou o desenvolvimento local em áreas rurais por meio do financiamento de atividades não agrícolas.

No entanto, para inserir essa perspectiva espacial nas políticas dos países europeus “foi necessário realizar um esforço, tanto em termos acadêmicos como institucionais, para se apreender o caráter multifuncional e multidimensional dos espaços rurais e não somente como o local de desenvolvimento da agricultura” (HESPANHOL, 2010, p.126).

Dessa forma, o programa apresentou um caráter inovador, tanto pela adoção do viés territorial quanto por ter ações pautadas no princípio de parceria, de caráter multisetorial e integradas (FAVARETO, 2006). Nessas condições,

é provável que estes programas mostrem (e não só aos europeus, conforme procuro mostrar em trabalhos recentes) o conteúdo do que serão as políticas agrícolas do Século XXI: muito mais voltadas à valorização dos territórios, à preservação do tecido social do meio rural, ao fortalecimento do caráter múltiplo das atividades que se desenvolvem no campo, do que à sustentação dos preços e das rendas de um certo setor. O caráter profético destas iniciativas, entretanto, não pode escamotear a distância entre a situação atual e os horizontes para os quais elas apontam. (ABRAMOVAY, 1999, p.6).

Para além dos avanços promovidos no âmbito do desenvolvimento rural por meio dessa mudança de abordagem das políticas, sobretudo a partir do programa LEADER na União Europeia – que tem como principal característica uma maior abrangência no que tange aos produtores rurais e a prerrogativa de considerar as diferentes dimensões contidas no espaço rural, uma vez que a nova referência para as políticas elaboradas é o território e não somente aspectos da produção agrícola – é importante refletir sobre a repercussão desses resultados em outros contextos, haja vista que as políticas passam a ser engendradas na tentativa de superar o viés setorial e produtivista. Assim, tais influências e suas especificidades serão detalhadas na sequência, visando compreender o atual contexto das políticas do espaço rural brasileiro.

A “importação” de experiências: a realidade brasileira no âmbito do desenvolvimento rural

A política pública de desenvolvimento rural, no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1990, ganha uma abordagem explicitamente territorial com as referências ao desenvolvimento local. Busca-se incorporar às novas políticas de desenvolvimento aquelas especificidades que cada território apresenta com suas potencialidades e carências específicas e suas relações peculiares. Com isso, o desenvolvimento rural se reestrutura e se revitaliza, na tentativa de superar os entraves criados pelas políticas de tipo setorial (MONTENEGRO GOMÉZ, 2006, p. 59).

Mediante a isso, cabe apontar o significado atribuído a essa nova perspectiva, e a emergência do território como importante referência para tal processo, tendo em vista que

a abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, quer seja local, regional, microrregional, etc. Neste caso, o território passaria a ser uma unidade de referência, um nível de operação e

agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. (SCHNEIDER, 2004, p.110).

A *priori*, cabe assinalar que no processo de redemocratização brasileiro há uma centralidade para a “participação social nos processos de discussão, elaboração, deliberação, gestão e/ou controle das políticas e ações governamentais”, orientando para a sociedade civil as possibilidades e também responsabilidades pela produção das transformações almejadas pelos agentes mobilizados com o fim da ditadura militar (SILVA; MARQUES, 2004, p.9).

Com efeito, Favareto (2006, p.16) reitera que nesse momento os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais estavam “substituindo suas bandeiras de luta empunhadas há nada menos do que trinta anos – reforma agrária e direitos trabalhistas – pela reivindicação por um ‘projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar’.”.

Outrossim, até esse momento as políticas públicas voltadas para o espaço rural apresentam um caráter estritamente produtivista, promovendo a inserção do Brasil no cenário produtivo mundial de *commodities*, e que foi subsidiado pelas ações estatais durante o processo de modernização agrícola tratado anteriormente. Posto isso, Bonnal; Kato (2011) salientam que

até a década de 1990 não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levassem em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural eram coincidentes com objetivos setoriais, pautando-se em instrumentos de crédito agrícola indiferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas e, portanto, do setor agrário brasileiro. (BONNAL; KATO, 2011, p. 62).

É nesse contexto que se destaca a criação do PRONAF, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, no ano de 1996. Por meio dessa iniciativa o programa surgiu como a “primeira política pública diferenciada para pequenos produtores e como resultado de muita pressão popular, com destaque para o papel da Contag e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT” (BONNAL; KATO, 2011, p. 73).

Além disso, Veloso (2011) destaca que a partir da década de 1990 e 2000 o Estado reconheceu a legitimidade da produção familiar no espaço rural brasileiro, como consequência da criação do PRONAF e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por conseguinte, o autor salienta a incorporação da abordagem territorial na formulação das políticas públicas, sendo que “esses elementos são primordiais para compreender como as políticas públicas podem beneficiar ou não, determinados tipos de produtores rurais, em contextos sociais e espaciais nos quais estão inseridos” (VELOSO, 2011, p.59).

É importante esclarecer que a abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento rural foi adotada, a partir de 2003, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) do primeiro mandato do governo Lula, em substituição à política praticada por governos anteriores, na qual o município era seu principal marco de referência (DELGADO; LEITE, 2011; HESPANHOL, 2014).

Nesse momento, a adoção de um viés territorial que passa a orientar a formulação de políticas públicas no Brasil representa uma mudança ímpar no sentido de que há uma tentativa de considerar as múltiplas possibilidades que o espaço rural pode oferecer, principalmente ao considerar a escala local. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Assim, essa mudança de perspectiva que teve origem nos países da União Europeia, como foi ressaltado anteriormente, representa, segundo Hespanhol (2007, p. 279-280), a incorporação de preocupações com o aspecto territorial, ou seja, “reconhecendo a

necessidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir de territórios, com o envolvimento e a participação direta das forças vivas neles existentes.”.

Contudo, uma análise comparativa das experiências de desenvolvimento rural com enfoque territorial nos países da União Europeia (UE) e da América Latina e Caribe (ALC) apresentada por Sumpsi (2007) evidencia diferenças estruturais significativas para a ALC, desde, por exemplo, a organização da UE consubstanciada em uma integração regional consolidada do ponto de vista econômico e monetário, até mesmo a existência de um menor número de pessoas em áreas rurais marginais. Assim, as disparidades do contexto econômico e social da UE e da ALC são decisivas para o êxito do desenvolvimento territorial rural (DTR), sendo que “la democracia local en esa región [América Latina e Caribe] es joven y débil, con serios problemas de caciquismo, clientelismo, alternancias y enfrentamientos políticos, que suponen un serio obstáculo para la consolidación de procesos de DTR en el ámbito local” (SUMPSI, 2007, p. 69). De acordo com Sumpsi (2007), embora o LEADER seja um modelo de referência que obteve bons resultados quanto ao desenvolvimento econômico e social das áreas rurais na UE, deve-se considerar as especificidades regionais dos países da ALC, e não simplesmente promover a sua transplantação para a América Latina e Caribe. Nesse sentido,

El paso de la visión sectorial del medio rural y de las políticas particularizadas a la comprensión del carácter multidimensional de los procesos ocurridos en los espacios rurales y a la necesidad de impulsar estrategias y diseñar instrumentos de carácter intersectorial, requiere llevar a cabo intensos procesos de capacitación y formación de recursos institucionales y de los actores sociales locales. (SUMPSI, 2007, p.88).

Entretanto, mais do que pautar uma necessidade de associar outras políticas públicas buscando efetivar o desenvolvimento econômico de áreas rurais e superar a pobreza rural, apontada por Sumpsi (2007), em pesquisa desenvolvida anteriormente (OLIVEIRA, 2010), salientamos alguns aspectos que têm se constituído como barreiras para viabilizar o desenvolvimento territorial rural, tendo como centralidade a “importação” de modelos extrínsecos à realidade da América Latina, e, por conseguinte, a brasileira:

a) A estrutura fundiária permanece concentrada. Para se pensar o desenvolvimento rural é imprescindível solucionar a questão agrária a partir da implantação de uma reforma agrária ampla e irrestrita e, sobretudo amparada numa legislação que impeça o processo de reconcentração da propriedade da terra;

b) A desproporcionalidade do tratamento destinado à agricultura empresarial e à agricultura camponesa. Isto pode ser evidenciado na constituição e diferencialidade da dotação orçamentária das duas pastas ministeriais incumbidas mais diretamente da gestão do espaço rural nacional: O MDA e o MAPA. A distribuição orçamentária dos planos de investimento agrícola é elucidativa. No comparativo entre o Plano Agrícola e Pecuário e o Plano Safra da Agricultura Familiar, foram destinados respectivamente 78% para a agricultura empresarial e 22% para a agricultura camponesa, referente ao ano 2013/2014;

c) O abismo social existente internamente à produção camponesa. A desigualdade está presente não somente na comparação de assentados com os camponeses convencionais, mas também na disparidade econômica e social interna a estes segmentos. Neste sentido, ao invés da construção da coesão dos atores sociais propugnada pela abordagem territorial, em muitos casos, se complexificam as tensionalidades;

d) O espaço rural é eminentemente setorial. Tal cenário se insere na lógica dos programas de desenvolvimento nacional que sempre esteve pautada na dinamização de setores da economia e não dos espaços regionais. No tocante ao espaço rural, o próprio processo que alterou o padrão produtivo nacional sempre esteve consubstanciado na valorização da função produtiva agrícola. Além disso, a trajetória dos sujeitos sociais que ocupam o espaço rural – os agricultores – sempre esteve fundamentada no cultivo do solo para produção de autoconsumo e/ou para a comercialização. Mesmo excluídos do pacote tecnológico da modernização se mantiveram na atividade econômica por meio de uma série

de estratégias de (re)produção social. Assim, antes de metamorfosear este *produtor em consumidor* do espaço rural - um dos vieses da abordagem territorial - é necessário valorizar a sua profissionalização enquanto agricultor de fato e de direito, para que tenha condições autônomas de se equiparar a quaisquer que sejam as ocupações urbanas, e não somente relegar a função de agricultor àquele que não teve acesso à educação formal.

A partir dessas transformações, algumas iniciativas governamentais se sobressaem com esse propósito, buscando ampliar o acesso da agricultura camponesa às políticas como, por exemplo, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no ano de 2003. Esse programa será apresentado na próxima seção, porque já faz parte da agenda brasileira de políticas públicas e, salvo algumas exceções que serão detalhadas, tem sido uma alternativa de geração de renda no campo.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um avanço na comercialização da produção camponesa

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado a partir do Art.19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no contexto do Programa Fome Zero, sendo alterado posteriormente pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, integrando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Conforme essa lei, dentre as finalidades do PAA está o incentivo à agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda, além de proporcionar o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, com o fortalecimento de circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (BRASIL, 2011).

Dessa forma, as informações oficiais do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) acerca do programa apontam que o PAA passa a integrar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, transformando-se em um instrumento dessa política para o fortalecimento do SISAN por meio do abastecimento alimentar da população. Para isso, dentre as ações contidas na apresentação institucional do PAA, destacam-se: a criação de circuitos locais de abastecimento alimentar; a formação de estoques de alimentos para assistência alimentar a populações específicas (como aquelas atingidas por catástrofes ou populações escolares em insegurança alimentar); fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações econômicas; e promoção do desenvolvimento local por meio da compra direta de alimentos com preços mais justos, garantindo renda para os agricultores familiares (BRASIL, 2010).

Cabe ponderar que as políticas públicas podem ser executadas por meio de programas públicos, projetos, leis, decisões judiciais, dentre outras formas (SECCHI, 2010), o PAA corresponde a uma política pública específica de desenvolvimento rural, sobretudo por ter sido criada em 2003, no contexto de mudança da abordagem que orienta a formulação de políticas públicas no país, e anteriormente à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mesmo sendo um instrumento dessa política que foi implementada a partir do Decreto n. 7.272, em 2010.

A partir de tais propósitos, o programa terá beneficiários que serão fornecedores ou consumidores de alimentos. Assim, a caracterização do público alvo do PAA é apresentada no Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, nos seguintes termos:

beneficiários consumidores - indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, pela rede pública e filantrópica de ensino; beneficiários fornecedores - público apto a fornecer alimentos ao PAA, quais sejam, os agricultores familiares, assentados da reforma agrária,

silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais; e organizações fornecedoras - cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF - DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos por resolução do GGPA (BRASIL, 2012).

No que tange a operacionalização, a Cartilha PAA (2012, p.10) destaca que o programa é instrumentalizado por “estados, Distrito Federal e municípios e, ainda, pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento.”. Dessa forma, entre 2003 e 2012, a execução do PAA era feita por estados, municípios e o Distrito Federal a partir de convênios com o MDS, o que é alterado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, substituindo a realização de convênios por Termos de Adesão. Essa mudança permitiu o repasse direto do pagamento da União ao beneficiário fornecedor via cartão bancário específico para este fim.

Assim, conforme prevê a legislação do programa, e consta no decreto supramencionado, as aquisições de alimentos podem ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório desde que algumas exigências sejam cumpridas, quais sejam: preços compatíveis com os de mercado; beneficiários e organizações fornecedores com sua qualificação comprovada; respeito ao valor máximo anual/semestral das aquisições de alimentos de unidade familiar ou organização da agricultura familiar; e que os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores atendendo aos requisitos do controle de qualidade (BRASIL, 2012).

Além disso, de acordo com as orientações oficiais contidas na Cartilha PAA (2012), para o funcionamento do programa foi formado um Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) que tem como finalidade orientar e acompanhar a execução do PAA, com a sua normatização por meio de resoluções, e que é composto por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Educação. Dessa forma, são atribuídas ao GGPAA as seguintes competências:

a forma de funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA. (BRASIL, 2012, p.8).

Nessa perspectiva, os dois principais objetivos do PAA são: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar (BRASIL, 2012), sendo que o seu orçamento é proveniente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Quanto aos recursos disponíveis aos beneficiários fornecedores, destaca-se tanto o aumento do orçamento do programa em 2014, quanto a existência de valores específicos conforme cada modalidade do programa, além da diferenciação para o acesso por unidade familiar e por organização fornecedora, como são explicitados no quadro 01:

Quadro 01: Modalidades de atuação do PAA³

Modalidade	Objetivo	Recursos
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar (Direito Humano à Alimentação Adequada).	R\$ 6.500,00 por unidade familiar/ano (individualmente) R\$ 2.000.000,00 por organização fornecedora/ano
Compra direta	Compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA e o objetivo de sustentar preços de uma pauta específica de produtos definida pelo GGPA.	R\$ 8.000,00 por unidade familiar (é acessada individualmente) R\$500.000,00 por organização fornecedora/ano
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Compra de leite que será doado aos beneficiários consumidores após o beneficiamento para contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.	R\$ 4.000,00 por unidade familiar/ semestre.
Apoio à Formação de estoques	Apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Esses alimentos serão posteriormente comercializados para a devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.	R\$ 8.000,00 por unidade familiar/ano. * O valor total não pode ultrapassar R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano, sendo a primeira operação limitada à R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).
Compra institucional	Compra da agricultura familiar por meio da realização de chamada pública, tendo como finalidade o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e outros materiais propagativos por parte do órgão comprador.	R\$ 20.000,00 por órgão comprador/ ano R\$ 6.000.000,00 por organização fornecedora/ano.
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.	R\$ 16.000,00 por ano R\$ 6.000.000,00 por organização fornecedora/ano *Aquisições com valores acima de R\$ 500.000,00 deverão ser realizadas por meio de chamada pública

Fonte: Legislação PAA. Org.: Autores, 2014.

Dentre as ações resultantes da implementação do PAA, a de maior destaque é essa característica de formação de mercados institucionais de comercialização direta entre o governo federal e os produtores rurais, tendo em vista que foi possível atuar em três importantes frentes: de um lado a garantia da comercialização dos produtos de origem camponesa, do outro a eliminação da figura do atravessador, e por fim a promoção da segurança alimentar e nutricional de pessoas em situação de vulnerabilidade.

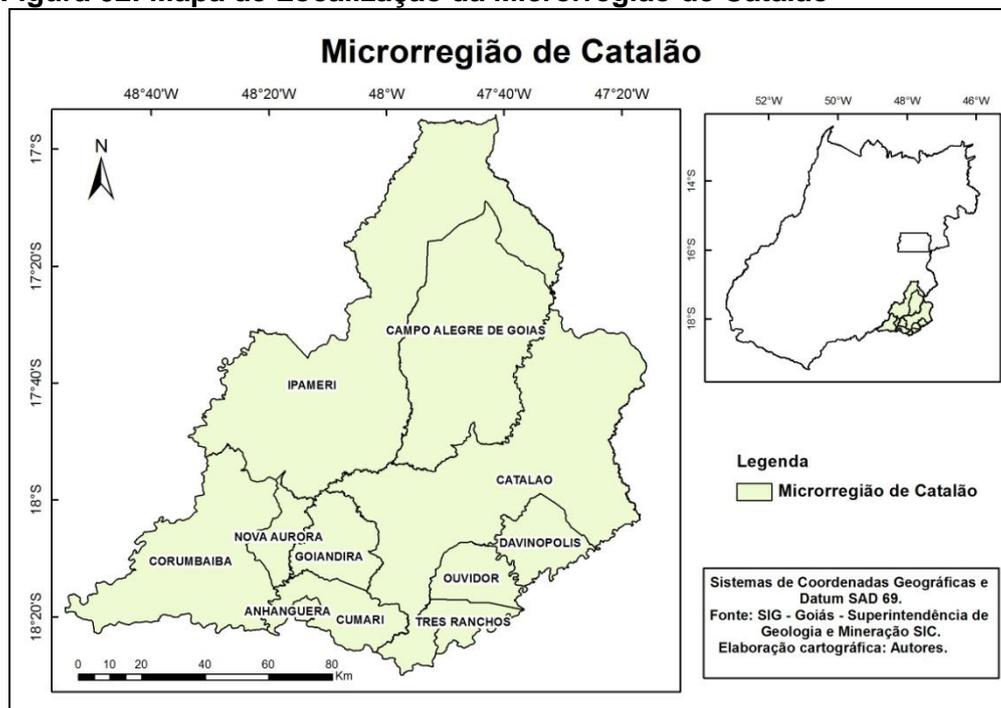
Uma análise da implementação do PAA: o caso do município de Ipameri-GO

A partir das informações oficiais referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos, cabe investigar uma determinada realidade na tentativa de avaliar o seu funcionamento na

³Os valores apresentados neste quadro quanto aos recursos permitidos para cada modalidade de atuação do PAA estão previstos no Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014, que alterou o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

prática. Para isso, adotou-se como recorte espacial o município de Ipameri, localizado na Microrregião de Catalão, no estado de Goiás, conforme é possível visualizar na figura 02:

Figura 02: Mapa de Localização da Microrregião de Catalão



Elaboração: Autores.

Inicialmente, far-se-á necessário caracterizar a estrutura agrária do referido município, tendo em vista o conceito de política pública, destacado anteriormente, que busca solucionar problemas de caráter público, isto é, dotados de uma relevância coletiva. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os imóveis rurais cadastrados em 2003 evidenciam uma significativa concentração fundiária em Ipameri: de um lado, as pequenas propriedades (com até 160 hectares), correspondem a 717 do total de 1.390 imóveis rurais, ocupando uma área de 47.014,30 hectares, e do outro lado as grandes propriedades (mais de 600 hectares) representadas por 182 imóveis rurais em uma área de 236.699,30 hectares.

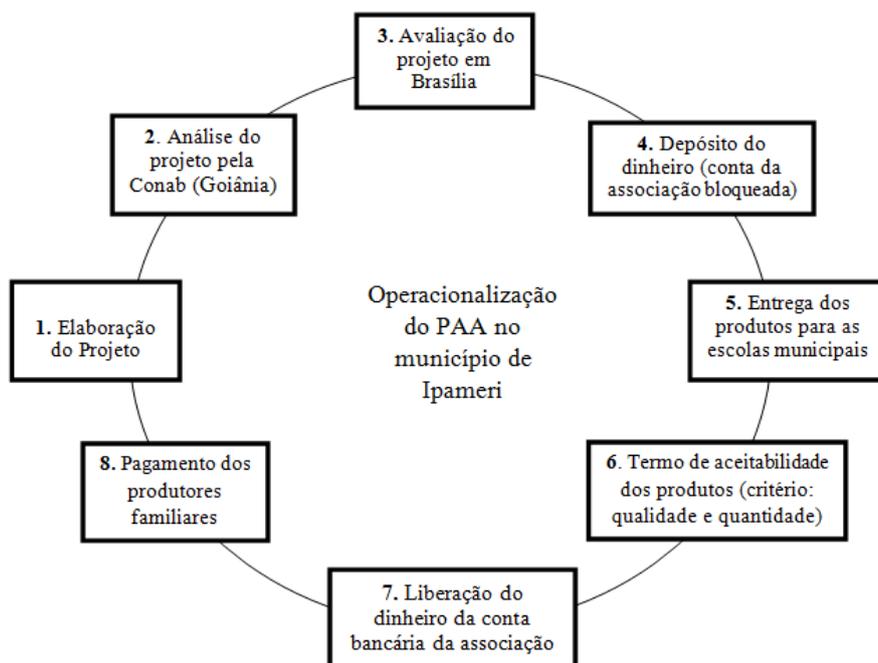
Nesse sentido, considerando tanto a desigualdade fundiária quanto a modernização agrícola aqui ressaltada por meio de políticas de crédito rural que ficaram circunscritas aos aspectos produtivos – tendo em vista que o município participou do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) que buscou incorporar novas áreas no Cerrado tão somente para a produção de grãos em médias e grandes propriedades – é notável a relevância de ações que sejam direcionadas aos produtores excluídos desse processo. No caso do município de Ipameri, o PAA foi implementado em 2010 e no tocante a operacionalização do programa está em vigor a modalidade de Compra por Doação Simultânea⁴ por intermédio das associações, particularmente a Associação Camponesa Regional de Agricultura Familiar (ASCRAF) e Associação dos Pequenos Produtores do Assentamento Olga Benário (ASPROAB), as quais foram selecionadas para a pesquisa.

Além disso, quanto ao funcionamento do PAA, a Secretaria de Agronegócios municipal ressaltou a insatisfação dos produtores beneficiados em função dos extensos trâmites burocráticos, tendo em vista que na comercialização dos produtos os alimentos são entregues para as escolas municipais de forma antecipada, enquanto o processo é

⁴O termo Compra por Doação Simultânea é utilizado no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

encaminhado para o município de Goiânia, e posteriormente é analisado em Brasília. Assim, o procedimento de implementação do PAA em Ipameri até 2013, ano de realização da pesquisa, é constituído por algumas fases, apresentadas no esquema (figura 03) a seguir:

Figura 03: Fases de implementação do PAA em Ipameri-GO



Org.: Autores, 2013.

Para além desse relato que evidencia o atraso do pagamento no processo de comercialização, o PAA ainda tem sido alvo de críticas em função da sua abrangência, sendo que o quadro 02 é elucidativo dessa realidade, incluindo uma queda no número de agricultores fornecedores, pois no período em que foi desenvolvido no município os dados são pouco expressivos ao se considerar o efetivo de estabelecimentos agropecuários de base familiar, que em 2006 totalizava 4.304.553 unidades no país e 96.026 unidades no estado de Goiás (IBGE), e o montante de famílias atendidas pelo Programa.

Quadro 02: Dados do PAA – 2011 a 2013 (Janeiro a Dezembro)						
Ano	Localização	Nº de Agricultores Fornecedores	Nº de entidades beneficiadas	Nº de atendimentos	Recursos (R\$)	Produtos (Kg)
2011	Sudeste Goiano	259	63	17.058	1.087.115,48	420.098,00
	Goiás	2.266	1.075	332.797	9.899.348,11	3.705.235,22
	Brasil	160.011	25.361	20.178.462	667.325.490,15	517.921.881,11
2012	Sudeste Goiano	134	39	8.870,00	550.722,00	125.041,13
	Goiás	2.828	2.469	621.563	13.101.182,14	6.106.276,83
	Brasil	179.386	29270	22.325.884	837.823.729,34	527.258.239,16
2013	Sudeste Goiano	100	62	16.429	556.427,90	137.382,00
	Goiás	1.575	774	245.033	7.713.813,11	2.767.367,08
	Brasil	96.533	12.206	10.934.961	442.703.401,85	280.073.247,25

Fonte: DATA SAGI – PAA; Org.: Autores, 2014.

Apesar dos dados apresentados serem referentes à região do sudeste goiano, a coleta foi realizada separadamente para cada município junto a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do PAA. Sendo assim, é possível evidenciar que esse programa ainda não é representativo tanto na Microrregião de Catalão – composta por 11 municípios dos quais três são contemplados (Catalão, Goiandira e Ipameri), quanto na região Sudeste do estado – composta por 22 municípios, sendo apenas sete contemplados

pelo Programa (Catalão, Gameleira de Goiás, Goiandira, Ipameri, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia e Vianópolis).

Embora esse aspecto seja pertinente, “no PAA as famílias camponesas participam e se envolvem efetivamente na sua implantação, seja como produtoras ou como gerenciadoras” (RIBEIRO; DIAS, 2013, p.84). Por essa perspectiva de valorização da autonomia camponesa, é válido discutir a efetiva contribuição do programa para a melhoria da renda dos camponeses, como também para o combate da insegurança alimentar.

De acordo com Delgado (2013), o PAA foi pensado visando suprir duas lacunas teoricamente enquadráveis nas categorias de política pública, são elas: fomento econômico (política agrícola) e proteção social (política social). Por meio da associação simultânea dessas duas ações pertinentes, o relatório de avaliação do programa no ano de 2013 enfatiza que “ao realizar essa ação de fomento, em simultaneidade com outra ação de política social – a garantia da provisão de alimentos às instituições carentes de assistência alimentar e nutricional, o Programa se credencia com um selo de legitimidade social [...]” (DELGADO, 2013, p. 5).

No que concerne à avaliação do programa, tanto os camponeses como diferentes autores (JUNQUEIRA; LIMA, 2008; GRISA; WESZ JUNIOR, 2010; VELOSO, 2011, MÜLLER et al., 2012;) evidenciam os seus aspectos positivos. Dessa forma, uma produtora familiar do assentamento Olga Benário enfatiza: “os líderes do MST falava dos projetos de governo [...] Aí eu busquei ir atrás pra entender melhor [...]. Pra mim o PAA é um dos mais importantes. Dá condição para o produtor produzir, comercializar, e gerar renda no campo!”. Além disso, Grisa; Wesz Junior (2010) acrescentam que

avaliações sobre este Programa indicam sua contribuição sobre a alteração da matriz produtiva (diversificação, produção ecológica e etc.) e de consumo (mudança dos hábitos alimentares), valorização dos produtos do território, recuperação dos preços regionais, construção de novos canais locais de comercialização e fortalecimento das organizações. (GRISA; WESZ JUNIOR, 2010, p. 3).

Portanto, ao identificar exemplos de adesão ao PAA no município de Ipameri, observa-se que um aspecto fundamental é ter conhecimento sobre a existência de tal política, organizando-se posteriormente para atender as exigências legais por meio das associações e elaboração de projetos para a participação oficial no programa. Por conseguinte, a criação ou consolidação de associações e/ou cooperativas adquirem maior importância nesse contexto, como uma forma de impulsionar e garantir o funcionamento dessa política.

Dessa forma, de acordo com o relato dos produtores, de modo geral não existem dificuldades quanto à operacionalização do programa, visto que a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma empresa pública acessível e, apesar das exigências para o cumprimento das normas e a necessidade de apresentação de um projeto, essa política é exequível.

O único destaque feito quanto às restrições encontradas para produzir e atender ao PAA foi referente a uma dificuldade de adequação às normas da Vigilância Sanitária da superintendência de Goiânia, uma vez que os produtores já possuem o selo do Serviço de Inspeção Municipal (SIM), mas não conseguem obter a autorização estadual (Serviço de Inspeção Estadual – SIE). Essas complicações burocráticas podem representar a curto e médio prazo um possível impedimento para a execução do programa no que concerne ao incremento da produção. Conforme salienta Wesz Júnior (2010),

o que complica a situação, no caso do processamento de alimentos, é o envolvimento da atividade com uma série de questões que fogem do domínio da maioria dos agricultores (legislações específicas, mercados diferenciados etc.) e que ainda é vista por muitos segmentos (agências bancárias, órgãos de assistência técnica, entidades de fiscalização etc.)

como uma atividade urbana e/ou para grandes estabelecimentos. (WESZ JÚNIOR, 2010, p.47).

Entretanto, mesmo com esse destaque, a participação no programa tem proporcionado bons resultados aos camponeses em Ipameri. No caso desse município, as famílias das associações produzem frango vivo e produtos de panificação, tais como bolo, pães, biscoitos, pão de queijo. Assim, cabe ressaltar que houve maior adesão à produção de panificados, destacando-se a construção de uma padaria rural por uma assentada, oriunda do Assentamento Olga Benário, conforme as exigências da Vigilância Sanitária (figuras 04 e 05).

Figura 04: Visão externa da casa e da padaria rural



Fonte: Pesquisa de Campo, 2013. Foto: Autores.

Figura 05: Instalações da padaria rural



Fonte: Pesquisa de Campo, 2013. Foto: Autores.

Essa estrutura tem sido utilizada não apenas por essa produtora, que construiu a padaria com recursos próprios. Outras famílias do assentamento utilizam a infraestrutura da padaria rural para fornecerem alimentos às escolas do município e assim participarem do PAA. Tal aspecto reforça a cooperação entre os produtores familiares e, mais do que isso, a colaboração entre duas associações, buscando a realização de atividades que garantam a sua permanência no campo. Nesse caso, trabalham vinte famílias na padaria por semestre, sendo que “as organizações associativas induzidas pelo PAA, ou pré-existentes a este, tem funcionado como veículo importante de organização das comunidades.” (DELGADO, 2013, p.15).

Cabe salientar a relevância da formulação de políticas públicas nesses moldes por meio da conjugação de três fatores essenciais: fortalecimento da produção familiar, geração de renda e ações de combate à insegurança alimentar. Nesse sentido,

os agricultores familiares afiguram-se como protagonistas importantes da transição à economia sustentável, já que, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, eles desempenham a função de guardiães da paisagem e conservadores da biodiversidade. A agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto-emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais. Além de que, nas condições brasileiras, nas quais, como já mencionamos, um décimo da população passa ainda fome, a meta da segurança alimentar continua bem atual. (SACHS, 2001, p.78).

No âmbito do assentamento Olga Benário, apesar de ser recente a adesão ao programa, o presidente da associação destaca: “Iniciou o PAA esse ano, e do meu ponto de vista foi um sucesso, apesar das dificuldades com a estrutura” Sendo assim, destaca os benefícios que a Conab oferece para os produtores e salienta: “Se tiver demanda, 50 famílias podem trabalhar. A única renda que tem lá é isso aí sabe, nós dependemos muito disso aí.”

É nesse sentido que o programa em questão é diferenciado, e na prática tem se consubstanciado em uma política social e econômica. A partir da realização dos contratos entre os assentados e a Conab, sob a modalidade de doação simultânea, esses produtores passaram a ter a garantia de uma renda por meio da comercialização dos seus produtos, garantindo a sua permanência na atividade rural, ao contrário de outros que já venderam suas parcelas por não ter encontrado alternativa para iniciar a produção na terra, visando o autoconsumo e a venda de excedentes.

Em outras palavras, pode-se afirmar que o PAA tem buscado associar o crescimento ao desenvolvimento econômico. Tal característica tem norteador as ações no âmbito desse programa, inclusive a sua avaliação no relatório organizado pelo grupo gestor GGPA, considerando o período entre 2003 e 2010, apresenta como demanda a transformação do PAA em uma política pública permanente.

Portanto, é fundamental ressaltar dois aspectos basilares do PAA e que tem colaborado para a sua afirmação enquanto política pública no país, quais sejam: a eliminação do capital financeiro que é representado pela figura do atravessador, e a produção de alimentos.

Dessa forma, o PAA foi instituído como um programa social. Logo,

tem se firmado como importante instrumento de apoio à comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares no país. Esse programa tem gerado renda, incentivado e apoiado os agricultores a produzirem gêneros alimentícios de acordo com os hábitos alimentares locais e regionais, por meio do estabelecimento de preços superiores ao praticados no mercado e estimulado as formas coletivas de organização. (VELOSO, 2011, p. 47).

Com efeito, Delgado (2013, p.7) corrobora tais aspectos ao ponderar os resultados do PAA que superam o viés econômico, posto que esse programa avançou, sobretudo, ao influenciar o “regaste das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas camponesas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional.” Nessas condições, as perspectivas de continuar no campo passam a configurar uma certeza para os beneficiários fornecedores de alimentos, tendo em vista que o PAA representa uma alternativa eficiente para a sua reprodução socioeconômica, como fica evidente de forma enfática no depoimento de uma assentada: “Gosto demais do meu lote, não pretendo sair daqui!”.

Mesmo que existam críticas incisivas à abordagem territorial, como é apresentada por Hespanhol (2014, p.8), afirmando que até o momento “ficou restrita ao discurso oficial, com reduzidos resultados práticos, apesar da tendência à descentralização de políticas públicas, em decorrência, principalmente, da promulgação da nova Constituição Federal, no ano de 1988 [...]”, as análises realizadas sobre um desses programas, com as devidas ponderações já mencionadas, e os resultados observados no município de Ipameri têm evidenciado que o PAA, de fato, está cumprindo o seu objetivo, inserindo os camponeses ao mercado e aproximando-se de uma abordagem territorial do desenvolvimento que busca contemplar outras dimensões do espaço rural, e não somente o aspecto setorial, perpassando outros aspectos como, por exemplo, a permanência no campo, o patrimônio natural e cultural, dentre outros.

É justamente pelo caráter estrutural das diferenciações que perpassaram o processo de modernização que uma alteração oriunda dessas modificações torna-se ainda mais desafiadora no contexto brasileiro. Trata-se agora de reverter o quadro de parcialidade das transformações produtivas, visando abarcar significativamente os produtores excluídos por meio da oferta de subsídios que resultem na reprodução socioeconômica dos camponeses.

Portanto, um desafio no tocante aos programas que atuam em nível nacional é “a implementação de políticas públicas para o meio rural que reconheçam, valorizem e se adaptem as especificidades e diversidades da agricultura familiar no Brasil” (WESZ JUNIOR, 2010, p.47). É nessa perspectiva que a abordagem territorial do desenvolvimento rural será efetivamente viável.

Considerações finais

Longe de esgotar as discussões acerca das políticas públicas elaboradas para o espaço rural brasileiro, buscou-se tecer considerações quanto às particularidades observadas no âmbito da implementação de tais políticas no decorrer do século XX e na primeira década do século XXI a partir do exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos.

Cabe salientar que apesar das problemáticas inerentes a dinâmica da agricultura do país, como resultado da consolidação de uma estrutura fundiária desigual e concentrada, a tentativa de mudança do viés setorial para o territorial representa o início de uma contrapartida, ou seja, um avanço significativo no que se refere à possibilidade de traçar um panorama futuro de transformações mais abrangentes.

Mesmo que se verifiquem dificuldades para uma plena adoção da perspectiva territorial do desenvolvimento rural, nota-se que a participação social é emblemática e profundamente necessária no âmbito da formulação da agenda das políticas públicas, como ficou evidente na criação do PRONAF, representando o marco regulatório de uma mudança institucional e que legitima a agricultura de base familiar no Brasil.

Nesse sentido, é importante considerar que as disparidades dos resultados obtidos quanto à solução do problema público talvez sejam decorrentes da existência de duas vias que devem ser consideradas para a avaliação de uma política pública: a via institucional e política, que representa as orientações oficiais dos programas, e a via da implementação, que caracteriza as particularidades de sua execução. Por meio de uma análise baseada nesses elementos será possível verificar se há ou não um distanciamento entre o que é veiculado pela legislação e o que se estabelece na prática.

Com efeito, as observações de campo no município de Ipameri legitimaram o caráter de incentivo da produção camponesa desse programa, reforçando a afirmativa enfatizada pelo MDA de que seria uma forma de disponibilizar “renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa”, porque para esses camponeses essa tem sido a única alternativa para a sobrevivência no espaço rural, uma vez que a comercialização dos seus produtos é garantida, sendo entregues diretamente nas escolas municipais, destacando-se também a maior diversidade da merenda escolar e que tem agradado aos alunos.

Em síntese, a partir desse diagnóstico pode-se afirmar que o PAA é um programa que tem buscado associar o crescimento ao desenvolvimento econômico e social. Nesses termos, a conversão do *programa em política pública* pode se constituir num passo importante para a consolidação de políticas públicas capazes de integrar as múltiplas dimensões do *desenvolvimento rural* que a *abordagem territorial* tem preconizado. Outrossim, conforme já salientado, é fundamental que essa abordagem passe a considerar como centralidade, a resolução da questão agrária brasileira. E, para tanto, os conflitos e as disputas territoriais não devem ser menosprezados, mas sim enfrentados no âmbito da operacionalização das políticas públicas.

A agricultura camponesa pode ser amplamente beneficiada por meio das políticas públicas pautadas na abordagem territorial, a exemplo do PAA que tem oferecido resultados expressivos para a autonomia dos camponeses no processo produtivo com a formação de mercados institucionais para a compra dos produtos, o que significa a garantia de condições para a reprodução socioeconômica e, conseqüentemente, a permanência no espaço rural.

Portanto, cabe discutir no âmbito de uma nova agenda de pesquisa o debate que está posto quanto à produção de alimentos no país, haja vista a existência de dois elementos contraditórios: de um lado, a base da economia agroexportadora pautada na produção de *commodities* e energia, do outro um número significativo de pessoas⁵ em situação de insegurança alimentar e nutricional. Pensar a avaliação das atuais políticas públicas, avançando no sentido de considerar criticamente os seus resultados para a sua modificação ou extinção, na tentativa de efetivar uma sólida proposta de desenvolvimento territorial rural, se constitui numa das ações necessárias.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Dilemas da União Europeia na reforma da Política Agrícola Comum**. 131p. Tese (Livre docência em Economia) – Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

AMABILE, A. E. de N. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F. de *et al.* **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, p.390-391.

BARROS, G. S. de C. Política Agrícola No Brasil: Subsídios e Investimentos. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAZARRO, Z. **A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2013.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14). Disponível em:<<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/133/S%C3%A>

⁵ De acordo com a Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar – PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) 2013, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda existem 52 milhões de moradores em situação de insegurança alimentar no Brasil, distribuídos entre os níveis leve, moderado e grave, sendo que a região Nordeste aparece em destaque, representando 45% desse total.

9rie%20DRS%20vol%2014%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20atores%20sociais%20e%20desenvolvimento.pdf >. Acesso em 10 out. 2013.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 7.775**, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33>. Acesso em: 11 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos - Cartilha PAA**. 2012. <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/paa/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. [12 junho de 2013].

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. **Balanco de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003 a 2010**. Relatório descritivo. Dezembro de 2010. 66p. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **PAA DATA**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 11 jun. 2014.

CASTILHO, D. Os sentidos da modernização. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 30, n. 2, p. 125-140, jul./dez. 2010.

DELGADO, N. G.. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

DELGADO, G. **Relatório Final de Avaliação do PAA**. 2013. Mimeografado.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. . In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14). p. 89-130.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em questão - do Agrário ao Territorial**. 220f. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Departamento de Economia da FEA/USP. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2 ed. rev. Campinas, SP: UNICAMP, 1998. 211p.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, W. J. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. In: LEITE, S. (coord.). **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA, n.33, 2010. Disponível em: <http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_033-05_2010-catia_junior.pdf>. Acesso em: 04 set. 2013.

GOIÁS. SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – 2005. **Imóveis rurais cadastrados no INCRA, segundo os municípios**. Outubro / 2003. Disponível em:

<http://www.semarhtemplate.go.gov.br/uploads/files/gbio/car/modulos_fiscais.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

HESPANHOL, A. N. Políticas Públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. **Revista Faz Ciência**.v.1, n.1, p.38-49: Faculdade de Francisco Beltrão, 1997. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/7624/5614>>. Acesso em: 19 maio 2013.

HESPANHOL, A. N. O desenvolvimento do campo no Brasil. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 271-287.

HESPANHOL, A. N. Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-17, jun., 2014.

HESPANHOL, R. A. de M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território**, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário – Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar**. Disponível em:< <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?ti=1&tf=99999&e=c&p=CA&v=83&z=t&o=11>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/5469/4991>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2006.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. . A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 20, 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/849.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2013.

NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. O Desenvolvimento Rural no Brasil e em Portugal: os casos do Programa de Microbacias em São Paulo e da Iniciativa Leader em Portugal. **Ateliê Geográfico**. Goiânia-GO, v. 8, n. 1, p.74-102, abr/2014.

NUNES, E. P.; LÉO, I. R.; BRITO, M. de A.; MESQUITA, O. V. Uma perspectiva crítica à modernização da agricultura. In: EMBRAPA. **Modernização da agricultura no sudoeste de Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1982. p. 29-135.

OLIVEIRA, A. R. de. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

RIBEIRO, D. D.; DIAS, M. S. Políticas públicas para a agricultura familiar: o PAA e o PNPB. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 27, p.81-91, jan./abr. 2013. Disponível em:

<<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/743/465>>. Acesso em: 03 set. 2013.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v.15, n. 43, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a08.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

SCHNEIDER, S. As transformações estruturais da agricultura e os impactos sobre os mercados de trabalho rurais: a emergência das ocupações não-agrícolas. In: _____. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p.111-142.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, p. 88-125, jan/jun. 2004.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de análises, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p.9-20.

SUMPSI, J. M.. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, SP: Editora Alinea, 2007, p.63-91.

VELOSO, F. **Políticas públicas no município de Junqueirópolis (SP): o PRONAF e o PAA**. 2011. 236f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

WESZ JUNIOR, V. J. A distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. **Artigos inéditos**. jul./dez. 2010, p.39-50. Disponível em: <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2011/11/PG-39-50_Aval-6.pdf >. Acesso em: 10 out. 2013.

Reprodução do campesinato através de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar: a dinâmica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Ourinhos-SP

Arthur Boscarol da Silva

Docente da Rede Pública de Ensino de São Paulo e do Instituto Federal de São Paulo,
Campus de Avaré
Mestrando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade
Estadual de Londrina
e-mail: arthurbss@gmail.com

Nelson Rodrigo Pedon

Professor Doutor do Curso de Geografia da UNESP, Campus de Ourinhos e do Programa
de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina e Caribe
(TerritoriAL)/UNESP Campus de São Paulo
e-mail: nelson@ourinhos.unesp.br

Resumo

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é adotado pela agricultura camponesa no município de Ourinhos, interior do estado de São Paulo, como uma forma de comercialização direta. Este programa incorpora duas diretrizes do governo federal: o fortalecimento da agricultura familiar, numa perspectiva territorial, enfocando a escala local, e a alimentação escolar. De maneira geral, o programa vem alcançando importantes resultados para a agricultura camponesa no município de Ourinhos, mesmo considerando que parte considerável dos alimentos é adquirida de produtores de outras regiões.

Palavras-chave: políticas públicas; agricultura camponesa; território; PNAE; Ourinhos-SP.

Abstract

Reproduction of the peasantry through public policies focused on family agriculture: the dynamics of the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) in Ourinhos-SP

Currently, the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) is adopted by peasant farming in the town of Ourinhos, state of São Paulo, as a form of direct commercialization. This program incorporates two guidelines from the federal government: strengthening family agriculture, a territorial perspective, focusing on the local scale, and school feeding. Generally, the program has achieved significant results for the peasant farming in the Ourinhos, even considering that a considerable part of the food is purchased from producers in other regions.

Keywords: public policies; peasant agriculture; territory; PNAE; Ourinhos-SP.

Resumen

La reproducción de los campesinos a través de políticas públicas centradas en la agricultura familiar: la dinámica del Programa de Alimentação Escolar Nacional (PNAE) en Ourinhos-SP

En la actualidad, el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) es adoptado por la agricultura campesina en la localidad de Ourinhos, interior del estado de São Paulo, como una forma de comercialización directa. Este programa incorpora dos directrices del gobierno federal: el fortalecimiento de la agricultura familiar, una perspectiva territorial, con enfoque en el ámbito local, y la alimentación escolar. En general, el programa ha logrado resultados significativos para la agricultura campesina, mismo teniendo en cuenta que una parte considerable de los productos es adquiridos del productores de otras regiones.

Palabras clave: políticas públicas; agricultura campesina; territorio; PNAE; Ourinhos-SP.

Introdução

Neste texto, apresentamos os principais resultados relativos à pesquisa realizada nos anos de 2012 e 2013¹ e que teve como objetivo verificar a forma pela qual o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é adotado pela agricultura camponesa no município de Ourinhos, interior do estado de São Paulo. A política pública em questão é instituída pela Lei 11.947 de 2009, e tem como objetivo potencializar a aquisição de gêneros alimentícios produzidos pelas famílias camponesas prevendo a utilização de 30% do valor repassado aos municípios para o PNAE pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os alimentos adquiridos são utilizados na merenda das escolas do município.

O PNAE incorpora duas diretrizes do governo federal: o fortalecimento da agricultura familiar, numa perspectiva territorial, enfocando a escala local, e a alimentação escolar. O objetivo é abastecer a alimentação escolar com produtos de qualidade e criar uma nova possibilidade de comercialização direta dos produtos agrícolas sem a participação de atravessadores. Considerando sua perspectiva territorial, busca-se impactar de forma positiva a realidade rural numa escala local, beneficiando os agricultores camponeses do município e de sua região. A escala de ação do programa prioriza a aquisição na escala local, seguida da estadual, regional e nacional. O cumprimento desta última diretriz, como veremos, carrega uma contradição, uma vez que a comercialização de produtos que não são produzidos no município e nem na região são adquiridos em outros estados.

Antecedentes do PNAE

A criação do PNAE insere-se no contexto de surgimento das políticas públicas voltadas mais especificamente para a agricultura familiar², que tem início em 1996, com a

¹ Este texto é resultado da pesquisa de iniciação científica realizada junto ao Programa de Educação Tutorial (PET) do curso de Geografia da UNESP/Ourinhos.

² Em nosso entendimento, o termo “agricultura familiar” é adotado pelos proponentes das políticas públicas voltadas à produção camponesa. Dessa forma, adotaremos essa terminologia sempre que nos referirmos à abordagem institucional. O emprego da definição “agricultura familiar” é normatizado segundo a Lei 11.326/2006, que entende o agricultor familiar como àquele que pratica atividades no meio rural e atende os seguintes requisitos, simultaneamente: 1) propriedade de até quatro módulos fiscais 2) utilize predominantemente mão de obra familiar; 3) tenha percentual mínimo de renda familiar originada das atividades desenvolvidas na propriedade e; 4) dirija seu estabelecimento com sua família. Portanto, definimos aqui que os agricultores tratados neste trabalho são considerados camponeses, mesmo que seu parâmetro de definição seja a Lei 11.326/2006.

criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), este, criado em 2003, teve como quadro de referência o Programa Fome Zero. Com o PAA o governo federal tinha como foco combater a pobreza e a fome, e seus objetivos podem assim ser resumidos: 1) garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; b) contribuir para a formação de estoques estratégicos; c) permitir aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos; e, d) promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (CONAB, 2014). Vale destacar que o contexto de criação do PAA é marcado pelas orientações e recomendações dos organismos internacionais a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) quanto à segurança alimentar e à viabilidade da produção agrícola mediante incentivos à comercialização, destaca-se também a luta dos movimentos camponeses que há décadas demandam por políticas que viabilizem sua produção.

É importante destacar que o campesinato brasileiro busca espaço dentro das políticas públicas do governo brasileiro desde a década de 1950, para R. Hespanhol (2010, p. 561), de 1950 a 1980 [...] o Estado brasileiro caracterizou-se por seu caráter fortemente centralizador [...], criando políticas públicas visando o aumento da produtividade por meio da adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde focando a agricultura empresarial. Essas políticas foram elaboradas num enfoque setorial, baseado em determinados produtos, produtores e regiões.

A partir da década de 1990 tem-se início um conjunto de alterações por conta de uma nova conjuntura. O novo contexto de surgimento dessas políticas públicas também é reflexo da influência das políticas europeias³ na elaboração das políticas públicas brasileiras, perceptível através de uma mudança de perspectiva. Anteriormente, a destinação das políticas era para algum setor econômico, formando políticas de cunho setorial. Já na década de 1990, as políticas tomam um cunho territorial, buscando abarcar outros aspectos dos territórios e não apenas o econômico (HESPANHOL A., 2010; HESPANHOL R., 2010; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005)

Considerando o exposto, as políticas de cunho territorial buscam ampliar a capacidade de inserção do campesinato em mercados até então inacessíveis. Contudo, a estratégia de implementação de políticas de abordagem territorial pelo governo federal, que, como vimos, remontam ao final da década de 1990, possuem objetivos mais amplos; como promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais⁴ que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural. Para atingir tal meta, propõem-se: 1) o fortalecimento das redes sociais de cooperação dos territórios, com ênfase para aquelas que articulam assentados, agricultores familiares e populações tradicionais; 2) o planejamento e gestão social desses territórios; 3) iniciativas fomentadoras da diversificação e dinamização econômica e; 4) uma articulação entre várias políticas públicas, para que tal iniciativa alcance a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável - econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (MDA-SDT, 2004). Como resultado desse enfoque territorial tem-se a implementação, em todo o país, da instrumentalização dos territórios para fins de planejamento, partindo do princípio da possibilidade de conjugação harmônica das forças da sociedade local, que pela via da participação social seria capaz de minimizar e até mesmo eliminar suas divergências

³ A exemplo do programa LEADER (Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural), implementado pela União Europeia (ver Oliveira 2010).

⁴ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) define o território rural como sendo um: [...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2004, p.10). Sua criação segue a estratégia de “[...] apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”. (BRASIL, 2004, p. 5). A SDT

internas tais como as assimetrias de poder, os interesses distintos (e ocultos), as desigualdades de renda e de capital dentre outros contra-sensos (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Zimmermann (2014), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) foi a política pública pioneira baseada na abordagem territorial, foi elaborado para atender áreas de elevado grau de pobreza rural, com um público específico, formado, basicamente, por agricultores familiares, assentados de reforma agrária e populações tradicionais. Como resultado tem-se a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), incorporando outras políticas e programas. Esta abordagem territorial recebe críticas daqueles que consideram que os territórios criados pelo governo federal foram criados de “fora para dentro”, não envolvendo uma identidade ou uma de coesão social e cultural manifestada a partir de um território. Ao mesmo tempo, [...] *esses territórios não necessariamente têm a ver com os conceitos de território elaborados na geografia e na antropologia, pautados por relações de proximidade, sociais e culturais* (ZIMMERMANN, 2014: 10).

Para A. Hespagnol (2014), a adoção da abordagem territorial no Brasil tem como marco inicial o Programa Comunidade Ativa, criado no governo FHC no ano de 1999 para fomentar o desenvolvimento local de regiões menos dinâmicas com a implementação de planos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS) (A. HESPANHOL, 2014). Considerando o governo federal, um conjunto de políticas públicas diferenciadas foi implantado com o objetivo de diminuir a pobreza no país, sobretudo a pobreza de camadas da população rural. Dentre elas, destacamos o PRONAF (e suas linhas: PRONAF Agroindústria, PRONAF Mulher e PRONAF Jovem), o PNRA, os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania e a universalização da aposentadoria rural, destacamos os programas de nosso interesse, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Marcos legais do PNAE

No plano federal, o PNAE possui uma gestão interministerial, envolvendo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Educação (MEC). No município, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é o órgão responsável pela fiscalização do PNAE de um modo geral. Sua composição, segundo a legislação, é de um representante do Poder Executivo; dois representantes de entidade de trabalhadores da educação, indicados pelos órgãos em assembleia e dois representantes de entidades civis organizadas. Nosso contato com o CAE foi mediado pelo seu presidente, o Sr. Geraldo Souza, indicado para o cargo por participar da igreja do bairro, sendo, juntamente com o vice-presidente, os participantes mais ativos do CAE. O Sr. Geraldo disponibilizou diversos documentos e relatou alguns fatos sobre o PNAE em Ourinhos/SP por meio de entrevistas.

A produção e venda dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos agricultores familiares que podem se organizar em grupos formais, constituídos de empreendedores familiares rurais, cooperativas ou associações. Ou também em grupos informais, apresentados à *Entidade Executora* por uma *Entidade Articuladora*. Na compra são as *Entidades Executoras*, representadas pelas secretarias estaduais, prefeituras ou escolas que recebem o dinheiro direto do FNDE. O atendimento do programa é voltado aos alunos da educação básica das redes públicas federal, estadual e do Distrito Federal.

As *Entidades Articuladoras* consistem nas instituições que articulam e assessoram a elaboração do Projeto de Venda dos agricultores familiares. Funcionam como entidades representativas da agricultura familiar, credenciadas pelo MDA e cadastradas pelo Sistema Brasileiro de Assistência Técnica Rural (Sibrater) e Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf).

O FNDE como autarquia federal vinculada ao MEC, atua na coordenação da transferência de recursos para compra de gêneros alimentícios já o CAE, com caráter fiscalizador, tem como função zelar pela qualidade dos alimentos e cardápios oferecidos em ambiente escolar. Também é função do CAE emitir pareceres sobre a aprovação ou não do Programa, bem como comunicar aos órgãos de controle qualquer irregularidade na

execução do PNAE. A regulamentação do PNAE é expressa na Resolução/FNDE/CD/Nº 38, de 16 de julho de 2009. O Capítulo III trata dos participantes do programa, que são os seguintes: I – FNDE, responsável pela coordenação do programa e repasse de recursos financeiros; II – Entidade Executora, responsável pela execução do PNAE, inclusive com a complementação de recursos; III – Conselho de Alimentação Escolar, responsável pela fiscalização do programa; e IV – UEx, responsável pelo atendimento em sua unidade, quando delegado pelo estado ou município.

No que se refere à gestão do PNAE, sua definição se dá no Capítulo IV da Resolução 38, que garante que os estados podem delegar a responsabilidade do programa aos seus municípios, autorizando expressamente o repasse direto aos municípios, como ocorre no município de Ourinhos/SP. Por outro lado, a responsabilidade da estrutura física, dos recursos humanos e do atendimento às necessidades nutricionais, continua sendo do governo do estado, inclusive, mediante repasse financeiro, quando necessário.

Um importante princípio apontado pela resolução é o do desenvolvimento local, nitidamente expresso no Parágrafo 4, Artigo 18, que prevê a ordem de escalas que o programa deve seguir. Enfoca-se em primeiro lugar a escala local, seguida pela estadual, regional e nacional. Ainda para fortalecer essa ideia, há propostas de elaboração do cardápio segundo a produção agrícola familiar do local, bem como respeito às tradições culturais, contudo, este ponto não tem sido observado na execução do PNAE em Ourinhos.

Para a implantação do programa, os gestores municipais devem realizar um mapeamento dos produtos disponíveis no município. A responsabilidade nesta etapa é da Secretaria de Educação, que deve solicitar à Secretaria de Agricultura, à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, quando houver. Nesta etapa são definidos quais são os produtos, a quantidade e a época da colheita. Em seguida deve ser elaborado o cardápio. Sabendo a disponibilidade dos produtos do município ou região, os nutricionistas responsáveis devem elaborar o cardápio, utilizando de alimentos básicos e respeitando as necessidades nutricionais. A elaboração publicação da Chamada Pública é o próximo passo. Tal ação dispensa o processo licitatório na compra desses alimentos, quando advindos da agricultura familiar. As *Entidades Executoras* são responsáveis pela publicação da chamada, onde são especificados os alimentos e a quantidade que se interessa adquirir da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Com a elaboração do projeto da venda, os produtores familiares formalizam o interesse pela venda dos alimentos para alimentação escolar. Os produtores podem se organizar em grupos formais ou informais. A responsabilidade dessa etapa é dos próprios produtores, que necessitam da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para demonstrarem interesse. As *Entidades Executoras* ficam responsáveis pela seleção dos projetos, priorizando na seguinte ordem: município, região, território rural, estado e país. Também são prioridades os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas. O limite de recursos para aquisição por DAP, em um ano, é de R\$ 9.000 (nove mil reais). Além disso, os produtores precisam conter condições fitossanitárias adequadas, atendendo a normatização dos órgãos responsáveis. Em seguida vem a assinatura de contrato, a definição do cronograma de entrega, a data de pagamento e todas as cláusulas de compra e venda. O documento necessita da assinatura da *Entidade Executora* e dos agricultores, sejam eles organizados formalmente ou não. Por fim, tem-se a execução. A entrega dos produtos deverá seguir o cronograma previamente planejado. Assim, os fornecedores e a entidade executora devem assinar os documentos que atestam a qualidade e a quantidade do produto entregue, bem como o pagamento feito aos produtores.

A aquisição deve ocorrer por Chamada Pública, na qual são definidos os produtos a serem adquiridos. Os produtos podem ser alterados quando aceito pelo contratante. Os Grupos Informais deverão ser cadastrados junto à Entidade Executora, através de uma Entidade Articuladora, que deve estar cadastrada no Sistema Brasileiro de Assistência e Extensão Rural (SIBRATER), responsável técnica pela elaboração do Projeto de Venda. A *Entidade Executora* deve assessorar a articulação do Grupo Informal com o ente público, não sendo responsável pelo grupo. Já no caso de Grupos Formais, estes precisam

apresentar o CNPJ ou a DAP Jurídica para associações e cooperativa, cópia de certidões negativas, cópias do estatuto e ata de posse e o projeto de venda. No caso de Ourinhos/SP, o trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura (SMMAA) foi essencial para organização e participação dos agricultores familiares no programa. Num primeiro momento como Grupo Informal e depois como Grupo Formal.

O Artigo 23 da resolução trata da forma de cálculo dos preços a serem praticados pelas Entidades Executoras, os Preços de Referência, o qual é praticado no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Quando não houver o preço estabelecido pelo PAA, o Preço de Referência deve ser calculado de duas maneiras. A primeira, quando o valor da chamada pública for de até R\$ 100.000,00 por ano, o preço calculado terá como base os preços pagos por três mercados varejistas, priorizando a feira do agricultor familiar e os preços de venda para o varejo, no mercado local ou regional. A segunda é quando o valor da chamada pública for igual ou superior a R\$ 100.000,00 por ano. Neste caso, será calculada a média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos doze meses; preços apurados em listas de compras de alimentos realizados pela entidade executora e os preços vigentes em três mercados atacadistas locais ou regionais. No caso estudado, os preços são a média dos preços de três mercados varejistas do município e do preço praticado pelos agricultores familiares.

No caso de mais de um participante na Chamada Pública, seja em Grupo Formal ou Informal, deve-se priorizar o fornecedor de âmbito local, desde que os preços e as condições sejam compatíveis. Além disso, as entidades executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais, quando o valor da chamada for maior de R\$ 100.000,00 por ano. Quando o valor for menor, a ordem deve ser o Grupo Formal e depois o Grupo Informal. O artigo 23 também trata do valor máximo por agricultor familiar. Num primeiro momento, segundo a legislação de 2009, o valor máximo por DAP por ano era de R\$ 9.000,00. Após a Resolução 25, de 4 de julho de 2012, o valor é alterado para R\$ 20.000,00

O controle de qualidade é de responsabilidade da *Entidade Executora*, que deve zelar pela qualidade, transporte, estocagem, preparação e manuseio, com as condições higiênicas e sanitárias adequadas. Além disso, deverão ser aplicados testes de aceitabilidade aos alunos.

A execução do PNAE em Ourinhos

O município de Ourinhos/SP localiza-se na porção sudoeste do estado de São Paulo. Segundo Silveira et al. (2011), o surgimento do município está ligado à expansão da ferrovia e da economia cafeeira e à sua localização privilegiada, sendo caminho do extremo oeste paulista e entrada da porção norte do Paraná. Essas condições possibilitaram sua formação, confirmada com a chegada do transporte rodoviário, como um “[...] *nó de sistemas de transportes [...]*” (SILVEIRA et al. 2011, p. 11). O município possui destaque regional possuindo um conjunto de empreendimentos comerciais, de serviços e industriais. Atualmente, o município de Ourinhos conta com 103.035 habitantes, dos quais 100.374 são residentes de áreas urbanas e 2.661 das áreas rurais (IBGE, 2010). Na paisagem rural do município predomina a plantação de cana-de-açúcar, no entanto, esta não é a atividade responsável pela maior parte Produto Interno Bruto (PIB) do mesmo. Segundo os dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB municipal é basicamente gerado pelo setor de serviços (R\$ 1.206.435,00), seguido pelo setor da indústria (R\$ 340.980,00) e pelo setor agropecuário (R\$ 42.279,00).

A aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar tem início no ano de 2010, mais especificamente em julho, com a primeira Chamada Pública. Os primeiros documentos que tivemos acesso tratam do período do final do ano de 2009, quando os responsáveis foram notificados sobre o programa e começaram a se organizar, através de reuniões e ofícios informando os responsáveis pelo programa.

Como a responsabilidade da execução do PNAE é da Prefeitura, no caso de Ourinhos/SP, busca-se, num primeiro momento, uma articulação entre as secretarias da Prefeitura Municipal de Ourinhos (PMO). O Setor de Nutrição, mais especificamente a Gerência de Alimentação Escolar, tem responsabilidade primordial no contexto do projeto, uma vez que esta elabora o cardápio das escolas públicas do município. O cardápio prevê as quantidades de cada produto utilizado para alimentação escolar de forma aproximada.

Com a elaboração do cardápio, a equipe do Setor de Compras, responsável pela elaboração da chamada pública pode estipular quais os produtos, as quantidades e o período de validade de cada chamada. Tais informações são essenciais para os candidatos à chamada, pois estes elaboram um projeto de venda específico para cada chamada.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura (SMMAA), já na chamada de 2010, dá início ao diálogo com os produtores da Associação de Produtores do Bairro Ribeirão Grande, incentivando a organização para participação do programa. Segundo o Chefe de Abastecimento e Produção Rural, os agricultores tinham receio de trabalhar junto à Prefeitura, constando apenas 6 agricultores na primeira chamada. Assim, cada chamada pública tem especificado os produtos, os quais permitem ou não a participação dos produtores. É interessante notar que este fato é responsável pela participação das cooperativas da Região Sul, por exemplo. Ao abrir uma chamada pública para aquisição de produtos estocáveis, como arroz, por exemplo, sabe-se que na região de Ourinhos/SP não há produção significativa desse alimento. Segundo relatos do CAE, em uma das chamadas foi priorizado os seguintes produtos: mandioca, salsa (mandioquinha), produto com pouca produção na região, ao contrário da mandioca comum, com produção significativa na região. Para o presidente do CAE, isto ocorreu para beneficiar as distribuidoras de alimentos que trabalham com a prefeitura.

O projeto de venda é enviado ao Setor de Compras, que analisa a documentação e os preços, os quais devem ser compatíveis com os constantes na chamada pública e são baseados na pesquisa de mercado (média do preço praticado por três mercados varejistas e o preço praticado pelos agricultores familiares). É interessante notar que não há um registro dos agricultores ou Grupos Formais participantes. Devem ser apresentados os documentos novamente a cada chamada pública. Segundo o Gerente de Compras e Licitação, isto ocorre por conta de alguns documentos expedidos terem validade inferior ao tempo das chamadas, como as certidões negativas de débito. Assim, os interessados devem reenviar os documentos entregues em chamadas anteriores.

Conforme prevê a legislação, os agricultores são responsáveis pela entrega dos produtos, que é realizada diariamente, diretamente em cada unidade escolar. Atualmente, segundo informações da SMMAA, os agricultores já têm essa logística organizada, onde cada produtor tem o seu setor. Além disso, contam com auxílio da PMO, que disponibiliza um veículo para entregas nos bairros mais distantes. No entanto, também é importante notar que este fator é um dos responsáveis por alguns produtores de Ourinhos/SP não trabalharem com o programa.

Segundo considerações da SMMAA e do Presidente da Associação, o programa evoluiu em questão de organização (elaboração de chamadas públicas e cronograma de entregas) e valores praticados pela PMO, principalmente após a mudança dos valores máximos por DAP/ano. O Presidente da Associação considera que os associados venderiam mais se a legislação permitisse, pois o programa garante renda fixa durante a vigência do contrato.

Chamadas Públicas

As Chamadas Públicas são um mecanismo de aquisição de bens ou serviços utilizados por entidades públicas. No caso da agricultura familiar, constam os valores, as especificações e as quantidades necessárias de alimentos durante a vigência do contrato. São documentos de extrema importância na análise da política, pois é a base para os projetos de venda. A primeira chamada pública do município de Ourinhos/SP ocorre no ano

seguinte à implementação do programa, em junho de 2010. Os agricultores participantes não tinham uma associação ou organização adaptada às exigências legais do programa, e, portanto, deram entrada como Grupo Informal, categoria prevista pelo programa. A formação do grupo teve assessoria da SMMAA de Ourinhos/SP, no que toca à questão da documentação e participação do programa. Para habilitação no programa, os agricultores entregaram seus documentos específicos: Cadastro de Pessoa Física; Declaração de Aptidão ao Pronaf; e uma Declaração de Cumprimento das Normas da Vigilância Sanitária (expedido pela própria prefeitura). Juntamente com estes, o projeto de venda específico para o atendimento da chamada também foi entregue. Neste documento, elaborado pelo SMMAA, constam os agricultores participantes, os produtos, as quantidades e os valores por unidade e total de cada produto e produtor.

O projeto de venda da Chamada 03/2010 contou com seis agricultores participantes, todos residentes do município de Ourinhos. Seguem os valores na tabela abaixo:

Quadro 01 – Agricultores Participantes, Valores e Produtos Mais Custosos: Chamada Pública 03/2010

Chamada Pública 03/2010		
	Valores	Produtos mais custosos
Agricultor 1	R\$ 6.978,15	Chicória, Couve
Agricultor 2	R\$ 755,80	Mandioca
Agricultor 3	R\$ 3.938,24	Alface, Couve
Agricultor 4	R\$ 4.720,56	Tomate molho e tomate salada
Agricultor 5	R\$ 1.392,54	Abóbora paulista e pepino
Agricultor 6	R\$ 8.588,23	Cenoura e banana nanica
Valores totais	R\$ 26.373,52	

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A segunda chamada pública, realizada ainda em 2010, ocorreu no mês de setembro, para abastecimento dos meses seguintes, de outubro a dezembro do mesmo ano. Nesta chamada o grupo de participantes ainda é informal, sendo auxiliado pela SMMAA de Ourinhos/SP. Houve um aumento considerável de participantes, praticamente triplicando os agricultores (e também o valor total). Acreditamos que isto decorre tanto do sucesso da outra chamada como da abertura de novos produtos nesta chamada pela PMO. Vale ressaltar que os seis primeiros produtores desta chamada são os mesmos da chamada 03/2010. É notável a troca dos produtos mais custosos e a busca de alguns produtores pelo máximo permitido por DAP/ano, que no período chegava a R\$ 9.000. Lembramos que entendemos por produtos mais custosos aqueles que tiveram maior custo dentro do projeto de venda em relação ao valor total por agricultor ou grupo formal. Exemplo: em um projeto de R\$ 5.000,00 foram gastos R\$ 3.000,00 em tomate e o resto em alface, banana, mandioca e feijão. Neste caso, produto mais custoso é o tomate.

Quadro 02 – Agricultores Participantes, Valores e Produtos Mais Custosos: Chamada Pública 05/2010

Chamada Pública 05/2010

	Valores	Produtos mais custosos
Agricultor 1	R\$ 2.020,31	Abóbora e chuchu
Agricultor 2	R\$ 1.465,18	Mandioca e limão
Agricultor 3	R\$ 806,36	Cheiro verde
Agricultor 4	R\$ 3.423,63	Tomate molho e tomate salada
Agricultor 5	R\$ 4.119,80	Tomate molho e tomate salada
Agricultor 6	R\$ 411,84	Banana nanica
Agricultor 7	R\$ 8.998,53	Banana nanica e abobrinha
Agricultor 8	R\$ 4.101,30	Ovo
Agricultor 9	R\$ 1.431,21	Cheiro verde
Agricultor 10	R\$ 7.176,36	Tomate molho e tomate salada
Agricultor 11	R\$ 8.998,59	Banana nanica e cenoura
Agricultor 12	R\$ 8.998,45	Banana nanica e cenoura
Agricultor 13	R\$ 2.940,00	Ovo
Agricultor 14	R\$ 7.099,80	Tomate molho e tomate salada
Agricultor 15	R\$ 803,36	Cheiro verde
Agricultor 16	R\$ 804,84	Cheiro verde
Agricultor 17	R\$ 3.427,78	Pepino e abobrinha
Agricultor 18	R\$ 643,68	Cheiro verde
Agricultor 19	R\$ 8.993,64	Banana nanica
Valores totais	R\$ 76.664,66	

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A partir da chamada 02/2011, realizada em fevereiro de 2011, há uma mudança significativa no processo venda dos gêneros alimentícios pelos produtores de Ourinhos/SP. Os produtores procuram regularizar uma antiga associação, chamada de Associação dos Produtores Rurais do Bairro Ribeirão Grande, com auxílio da SMMAA. Com a DAP Jurídica regularizada, fica mais simplificada a elaboração do projeto de venda e a apresentação dos documentos, visto que estes voltam a ser apresentados a cada chamada pública. A associação conta com 58 associados, dos quais 52 são caracterizados como agricultores familiares. Diferente dos outros grupos formais participantes, a Associação dos Produtores Rurais do Bairro Ribeirão Grande não apresenta em seus projetos de venda os nomes dos participantes. Assim, não é possível saber a quantidade total dos participantes. No entanto, podemos inferir que participaram no mínimo 17 agricultores, tomando os valores permitidos por DAP/ano de R\$ 9.000,00.

Quadro 03 – Grupo Formal Participante, Valor e Produtos Mais Custosos: Chamada Pública 02/2011

Chamada Pública 02/2011

	Valor	Produtos mais custosos
Ass. dos produtores do Bairro Ribeirão Grande	R\$ 146.242,62	Banana nanica, ovo, tomate molho e tomate salada

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A segunda chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura

familiar de 2011 funcionou basicamente como a anterior. Apenas participaram os produtores de Ourinhos/SP, através da Associação dos Produtores Rurais do Bairro Ribeirão Grande. Nesta, participaram cerca de quatorze agricultores e o valor foi de 124.699,27 segundo a PMO. A Chamada Pública 04/2011 se diferencia pela participação de grupos de fora do estado e região em que se encontra o município de Ourinhos/SP. Trata-se da Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre (COOTAP), que vende produtos da marca Terra Livre, orgânicos. A cooperativa conta com 1227 associados, dos quais 1075 são reconhecidos como agricultores familiares segundo informações da DAP Jurídica. Sua sede é no município de Eldorado do Sul, no estado do Rio Grande do Sul. A outra cooperativa participante é a Cooperativa Regional de Comercialização do Extremo Oeste, com sede no município de São Miguel do Oeste, em Santa Catarina. Para o atendimento de chamada pública específica, as cooperativas venderam apenas três produtos, sendo estes; arroz orgânico (COOTAP), leite integral e bebidas lácteas (Cooperativa do Extremo Oeste).

Quadro 04 – Grupos Formais Participantes, Valores, Produtos Mais Custosos e Número de Participantes: Chamada Pública 04/2011

Chamada Pública 04/2011

	Valores	Produtos mais custosos	Participantes
Coop. Reg. Extremo Oeste	R\$ 53.628,00	Leite e bebida láctea	7
COOTAP	R\$ 34.380,00	Arroz Orgânico	4
Valores Totais	R\$ 88.008,00		

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A Chamada Pública 05/2011 é praticamente direcionada para os três produtos que entram no projeto de venda. A única cooperativa participante é a Cooperativa e Produção e Consumo Familiar Nossa Terra Ltda., com sede no município de Erechim, Rio Grande do Sul. A cooperativa possui 3010 associados, sendo que apenas oito participaram desta chamada pública, com valor de R\$ 65.881,00, sendo que os produtos com maior valor foram feijão, macarrão e biscoito. A Chamada Pública 01/2012 apresenta uma configuração diferente, levando em conta o número de cooperativas participantes, todas da Região Sul21 do Brasil, vendendo praticamente os mesmos produtos (reflexo também da especificação da chamada pública). A Cooperativa de Agricultores Familiares (COAFAM) com sede em Gravataí, Rio Grande do Sul. Assim como as outras cooperativas, a Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma Ltda. também tem sede no Rio Grande do Sul, em Nova Palma. Já a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda., com sede no município de Querência do Norte, Paraná. A Cooperativa de Produção e Consumo Familiar Nossa Terra Ltda. possui sede em Erechim, também no Rio Grande do Sul e conta com 3010 associados, sendo 2736 reconhecidos como agricultores familiares pelo SAF.

Quadro 05 – Grupos Formais Participantes, Valores, Produtos Mais Custosos e Número de Participantes: Chamada Pública 01/2012

Chamada Pública 01/2012

	Valores	Produtos com maior valor	Participantes
Coop. Nossa Terra	R\$ 286.370,00	Arroz, leite, bebida láctea e macarrão	36
COAFAM	R\$ 177.840,00	Arroz, leite, feijão e macarrão	22
Coop. Avante	R\$ 67.200,00	Arroz	6
Coop. Nova Palma	R\$ 260.218,00	Arroz, leite, feijão e óleo	37
Total	R\$ 791.628,00		

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A Chamada Pública 02/2012 conta com a participação de dois grupos formais já participantes em outras chamadas. A Associação dos Produtores do Bairro Ribeirão Grande, do município de Ourinhos e a Cooperativa Nossa Terra, de Erechim, Rio Grande do Sul.

Quadro 06 – Grupos Formais Participantes, Valores, Produtos Mais Custosos e Número de Participantes: Chamada Pública 02/2012

Chamada Pública 02/2012			
	Valores	Produtos com maior valor	Participantes
Ass. Dos produtores do Bairro Ribeirão Grande	R\$ 151.351,47	Tomate molho e salada, banana nanica e alface	-
Coop. Nossa Terra	R\$ 352.241,96	Arroz, suco, leite e macarrão	45
Valores Totais	R\$ 503.593,43		

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

A Chamada Pública 03/2012 contou com a participação de quatro cooperativas, três das quais já haviam participado do processo de compra no município de Ourinhos. A nova integrante, Cooperativa Central Gaúcha Ltda se localiza no município de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul. É interessante notar que esta última é a maior cooperativa que já participou do programa em Ourinhos/SP. Segundo seu *site* oficial⁵ (que possui também versão em inglês), a cooperativa é composta por diversas outras cooperativas gaúchas, possuindo 171.000 agricultores associados. Ao buscar o Extrato da DAP Jurídica, o *site* do MDA apresenta as 17 cooperativas participantes, mas não apresenta o número de agricultores e a proporção de agricultores familiares.

Quadro 07 – Grupos Formais Participantes, Valores, Produtos Mais Custosos e Número de Participantes: Chamada Pública 03/2012

Chamada Pública 03/2012			
	Valores	Produtos com maior valor	Participantes
COAFAM	R\$ 239.970,00	Arroz, feijão, macarrão e suco	16
Coop. Avante	R\$ 57.600,00	Arroz	7
Coop. Extremo Oeste	R\$ 79.096,00	Leite e bebida láctea	10
Coop. Central Gaúcha	R\$ 57.268,32	Leite	8
Valores Totais	R\$ 433.934,32		

Fonte: Projeto de Venda – PMO.

Na Chamada Pública 04/2012 há a participação dos Associados do município de Ourinhos/SP e também de uma cooperativa do município de Itapeva/SP. Entre todas as chamadas, talvez esta tenha sido a mais problemática, pois, segundo informações do Gerente de Compras e Licitação, a Coopeva realizou entrega dos produtos, alegando que não teria mais interesse com os preços praticados no contrato. Desse modo, a cooperativa foi impedida de participar por dois anos de qualquer processo de compra da PMO. É interessante lembrar que a partir dessa chamada os valores máximos por DAP/ano já estão modificados para R\$ 20.000,00.

⁵ <http://www.ccgl.com.br>.

Quadro 08 – Grupos Formais Participantes, Valores, Produtos Mais Custosos e Número de Participantes: Chamada Pública 04/2012

Chamada Pública 04/2012				
	Valores		Produtos com maior valor	Participantes
Ass. Ribeirão Grande	R\$	88.003,34	Tomate molho e salada, alface e cheiro verde	13
Coopeva	R\$	142.796,00	Maçã, banana nanica e tomate molho	14
Total	R\$	230.799,34		

Apesar de serem documentos essenciais, os projetos de venda, em sua maioria, não são realizados como previstos. É comum que os valores dos relatórios não coincidam com os valores totais dos projetos de venda, isso ocorre porque nem sempre o que é previsto de ser comprado pela PMO é de fato adquirido. Ao consultar o Gerente de Compras e Licitação, este apenas informou que os projetos nem sempre se realizem, por motivos diversos, como mudança no cardápio ou redução da demanda. O Chefe de Abastecimento e Produção Rural afirmou coisa parecida, e explicou essas diferenças fazendo referência às mudanças no calendário escolar e frequência dos alunos. Mesmo com estas considerações e com todas as mudanças documentadas, entendemos que os valores são muito discrepantes.

As justificativas apresentadas pelos entrevistados quando comparadas com a realidade escolar do município não são suficientes para explicar as discrepâncias nos documentos. Justificativas como as alterações realizadas no calendário escolar são discutíveis, pois estas alterações são incomuns, uma vez que este é previsto antes do início do ano letivo, inclusive com os dias de planejamento e outras reuniões. Outra justificativa é a variação na frequência dos alunos, algo de difícil previsão, mas com algumas situações comuns à maioria dos anos, como a redução da frequência nas épocas dos finais de semestre (junho e dezembro), sendo possível um planejamento do cardápio de forma mais adequada. Deste modo, mesmo que levemos em conta todas essas variáveis, consideramos ser improvável que os motivos sejam capazes de responsabilizar as alterações dos valores. No ano de 2012, por exemplo, o previsto pelos projetos de venda era de R\$ 1.959.955,50 e na realidade foram gastos apenas R\$ 622.770,39. Vale ressaltar que no ano de 2012 a Coopeva não realizou as entregas dos produtos por discordar dos preços que haviam sido acordados na chamada, sendo proibida de participar de licitações e chamadas públicas da PMO por dois anos.

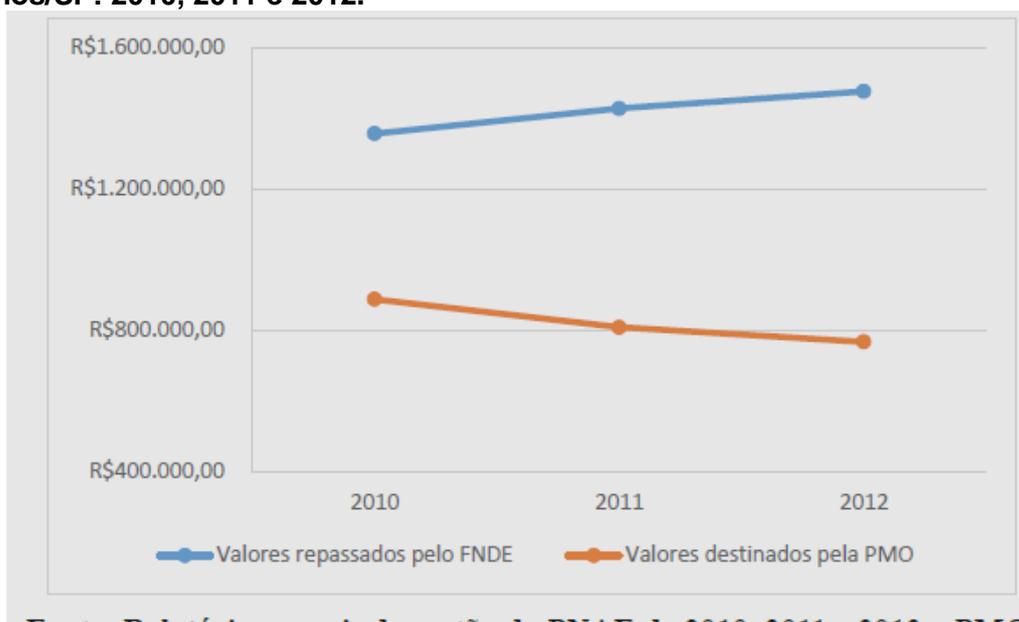
Relatórios anuais de gestão e os demonstrativos anuais sintéticos

Além das chamadas públicas e dos projetos de venda, outros dois documentos foram de extrema importância para análise do PNAE, são eles: os relatórios anuais de gestão e os demonstrativos anuais sintéticos. Ambos os documentos possuem uma análise geral da execução do programa durante o ano. O relatório é um documento enviado ao FNDE, com vistas de declarar o funcionamento do programa. Os demonstrativos vão em anexo ao relatório e trazem os valores recebidos pelo FNDE e os gastos realizados pela prefeitura, discriminados por cada nível da educação. A relação de valores gastos com a agricultura familiar consta nos dois documentos. As porcentagens destes valores em relação ao repassado pelo FNDE não coincidem, motivo pelo qual constatamos alguns valores diferentes ao longo da pesquisa. Assumimos os valores absolutos como os que constam no relatório, uma vez que este é o documento oficial declarado para o FNDE e que resume o custo do PNAE para a PMO. Já como valores relativos, realizamos os cálculos e utilizamos os valores obtidos.

No ano de 2010, o programa em Ourinhos atendeu 21.732 alunos da rede municipal e estadual. O repasse do FNDE foi no valor de R\$ 1.356.360,00 e a contrapartida da Prefeitura foi de R\$ 887.157,50, totalizando R\$ 2.243.517,50. O valor gasto com a agricultura familiar foi de R\$ 102.192,03, atingindo 7,55% do valor repassado pelo FNDE, não atingindo a cota prevista pelo programa. O texto não justifica o não atendimento dos 30%. Já em 2011, o número de alunos é de 20.605, contando alunos da rede municipal e estadual. O FNDE repassou a quantia de R\$ 1.427.460,00, que foi somada à contrapartida da prefeitura, de R\$ 807.894,91, atingindo o valor de R\$ 2.235.354,91. Neste ano o gasto com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi de R\$ 291.670,51. Apesar de quase triplicar o valor, o relatório alega que apenas atingiram 19,75% dos fundos repassados pelo FNDE. No entanto, ao realizar os cálculos, chegamos ao valor de 20,43%. Novamente não há justificativas para o não atendimento do valor de 30%.

No ano de 2012 o número de alunos foi de 21.324, contando as redes municipal e estadual. O valor repassado pelo FNDE foi de R\$ 1.476.048,00 e a contrapartida da prefeitura foi de R\$ 766.345,20. No total, o valor disponível para o programa foi de R\$ 2.242.393,20. O gasto com alimentos da agricultura familiar supera os outros dois anos, chegando a R\$ 622.770,39, atingindo, segundo o relatório, o percentual de 36,45. Segundo cálculos realizados o valor também não confere, assim como 2011, atingindo 42,19% dos valores repassados pelo FNDE. Este ano é o primeiro em que o município atinge valor maior do que o definido pela legislação. Este fato coincide com a participação das cooperativas da Região Sul do Brasil, solução encontrada pela PMO para atingir a meta. Conforme visto anteriormente, os produtos comercializados com essas cooperativas são estocáveis, como leite, arroz, feijão e macarrão. Os produtos são básicos à alimentação da clientela e tem a facilidade de serem consumidos pela grande maioria dos alunos. Além disso, é demandada grande quantidade, atingindo facilmente o valor necessário. Considerando o gráfico 01, que apresenta os valores repassados pelo FNDE para o PNAE, podemos perceber o aumento da verba repassada pelo Governo Federal, através do FNDE, e a redução da verba utilizada pela PMO. Apesar do número de alunos não ter variado de forma significativa, os valores repassados pelo FNDE aumentam por conta da variação do número de alunos por nível da educação. Lembrando que os valores por nível são diferentes, conforme visto anteriormente.

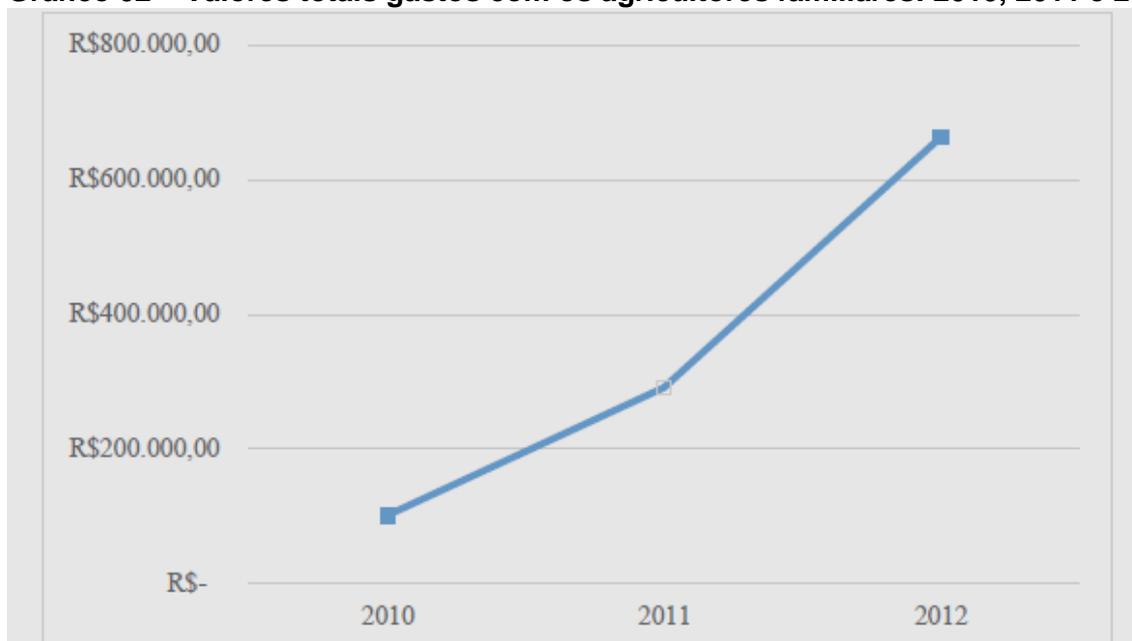
Gráfico 01 – Valores Repassados por Entidade para o PNAE no Município de Ourinhos/SP: 2010, 2011 e 2012.



O Gráfico 02 mostra um avanço significativo dos valores absolutos gastos com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Conforme também consta no

quadro 07, podemos perceber que os valores são triplicados em 2011 e duplicados em 2012. Como principal fator, consideramos a participação das cooperativas agrícolas da Região Sul do Brasil, fornecedoras de alimentos estocáveis para o PNAE.

Gráfico 02 – Valores totais gastos com os agricultores familiares: 2010, 2011 e 2012.



Fonte: Relatórios anuais de gestão do PNAE de 2010, 2011 e 2012 – PMO.

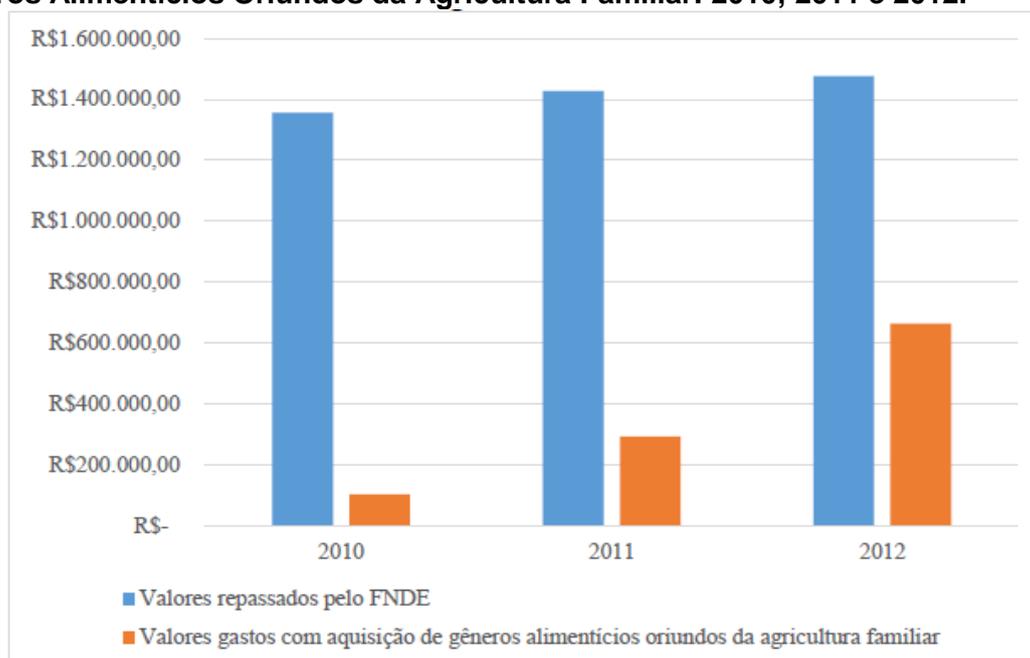
Quadro 07 – Evolução dos Valores Utilizados para Execução do PNAE no Município de Ourinhos/SP nos Anos de 2010, 2011 e 2012, Divididos por Entidade e Uso para Agricultura Familiar.

Evolução dos valores utilizados para Execução do PNAE - 2010, 2011, 2012					
Ano	PNAE			Agricultura familiar	
	FNDE	Prefeitura	Total	Absoluto	Porcentagem
2010	R\$ 1.356.360,00	R\$ 887.157,50	R\$ 2.243.517,50	R\$ 102.192,03	7,53
2011	R\$ 1.427.460,00	R\$ 807.894,91	R\$ 2.235.354,91	R\$ 291.670,51	20,43
2012	R\$ 1.476.048,00	R\$ 766.345,20	R\$ 2.242.393,20	R\$ 662.770,39	44,90

Fonte: Relatórios Sintéticos Anuais e Relatórios Anual de Gestão – PNAE – PMO.

No Gráfico 03, podemos ver a evolução dos valores repassados pelo FNDE e dos valores gastos com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Podemos ver que há um aumento considerável do valor gasto com a agricultura familiar, que supera o crescimento dos valores repassados pelo FNDE. Segundo informações da SMMAA, os valores gastos com a agricultura familiar continuaram crescendo, passando os 50% em relação ao repassado pelo FNDE.

Gráfico 03 – Valores Repassados pelo FNDE e Valores Gastos com Aquisição de Gêneros Alimentícios Oriundos da Agricultura Familiar: 2010; 2011 e 2012.



Fonte: Relatórios anuais de gestão do PNAE de 2010, 2011 e 2012 – PMO.

Os valores absolutos gastos com produtos oriundos da agricultura familiar e, principalmente, os relativos, nos permitem concluir que há um avanço no programa ao longo dos anos. Além dos dados, também consideramos para nossa conclusão as entrevistas realizadas durante o trabalho, que concordam no que diz questão à evolução do programa e seus benefícios para os agricultores. Mesmo que a maior parte do valor não esteja sendo gasto na região de Ourinhos/SP, os valores gastos com a associação aumentaram e geram benefícios. Os dados dos relatórios nos permitem ter um panorama geral dos valores que vêm sendo repassados à PMO e utilizados no PNAE.

Considerações Finais

A evolução do programa de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar em Ourinhos/SP, por meio do PNAE, nos permite concluir que o programa permitiu uma maior organização dos pequenos produtores e uma maior inserção dos mesmos no mercado. Apesar de alguns problemas notados, como a escolha de alguns produtos não produzidos na região, problemas de abastecimento e elaboração de chamadas públicas, relatados pelo CAE, o programa atinge os valores exigidos pela legislação: 30% dos valores repassados pelo PNAE. Mesmo que a maioria dos valores não seja utilizada na compra de produtos produzidos no município, temos que considerar que a legislação permite a compra em outras localidades e regiões, assim, o programa possibilita o desenvolvimento da agricultura familiar também em outras áreas.

Podemos considerar que este fato constitui uma contradição entre a proposta e a implementação da política pública. Uma vez que a PMO adquiriu parte significativa dos produtos em outras regiões. A PMO poderia ter procurado outro caminho presente na legislação, que seria a adequação dos cardápios à produção local, ou então, realizar, através da SMMAA ou da CATI, um trabalho de incentivo à produção de alguns alimentos que poderiam ser utilizados na alimentação escolar. Apesar disso, não podemos desconsiderar que o programa é realizado e ampliou a participação de produtores locais.

É interessante notar que os agricultores participantes da Região Sul são muito bem organizados em cooperativas, algumas delas com considerável capacidade de

beneficiamento e industrialização de seus produtos. Em outro caso, ainda é notável a participação no comércio exterior, possuindo, inclusive, *site* redigido em língua inglesa.

Em entrevista com presidente da associação do município, este relatou que o programa traz acréscimos significativos de renda para os produtores. Principalmente após o reajuste dos valores para R\$ 20.000,00 por agricultor, com chamadas que duram meses, havendo, portanto, uma nova possibilidade de renda fixa, com preços compatíveis aos executados pelo mercado. O entrevistado ainda considera que os agricultores venderiam mais se a legislação permitisse. Consideramos, conforme aponta Oliveira (2007), que, neste caso, o Estado atua como agente que possibilita a reprodução do campesinato, criando uma nova fonte de renda.

O CAE, composto por voluntários, relacionados ou não com a educação, acaba por ter uma composição heterogênea e a participação de poucos conselheiros. Percebemos a participação ativa de dois conselheiros, presidente e vice-presidente, que praticamente direcionavam as ações do CAE. As melhorias ocorridas nas chamadas públicas são resultado da fiscalização por eles exercida, que apontou falhas nos documentos.

A SMMAA, o Setor de Compras e Licitações, o CAE e o Setor de Nutrição confirmaram que o governo federal não instruiu nenhuma entidade pública no funcionamento do programa. Entendemos que a instrução facilitaria o funcionamento do programa de forma uniforme, mesmo observando que nenhum dos mecanismos utilizados para aquisição de alimentos da agricultura familiar era desconhecida pelos gestores e funcionários da PMO. O relato do Presidente da Associação, junto com o do Chefe de Abastecimento e Produção Rural da SMMAA, permite concluir que o programa vem sendo motivo de melhoria nas condições de vida dos agricultores.

As considerações do Presidente da Associação são muito semelhantes ao da SMMAA, secretaria que acompanhou e auxilia na participação do programa desde 2010. O programa permitiu incremento de renda, certa estabilidade, possibilidade de planejamento, acesso a financiamentos, organização da associação, aumento e diversificação de produção. O presidente do CAE também confirmou que a produção agrícola conta basicamente com trabalho familiar, pois não compensa contratar pessoal, que, segundo ele, não trabalham bem e custam muito. Também relatou que a maioria dos participantes do programa vendia e ainda vende para empresas particulares (restaurantes e mercados principalmente). O valor praticado pelo programa é semelhante, e, muitas vezes, acima do que vendem para o mercado. Em suma, concluiu que a saída do atravessador contribuiu para os agricultores, mesmo considerando que alguns produtores foram contatados e não quiseram participar do programa.

Referências

ANDRADE, M. C. **Agricultura & Capitalismo**. 1ª Ed. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1979. 115 p.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em 18 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº-38, de 16 de julho de 2009. Disponível em <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-oescolar/RES38_FNDE.pdf>. Acesso em 18 jun. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos

Agrários e Desenvolvimento Rural/NFAD, 2004.

BRASIL. Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento. **CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento**, 2010. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/>

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Brasília: IBGE, Rio de Janeiro, 2011.

HESPANHOL, A. N. Da “revolução verde” ao desenvolvimento territorial. In: SANT’ANNA NETO, J. L.; SPOSITO, E. S. (Org.) **Uma Geografia em Movimento**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2010. p. 583-598.

_____. Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. **Campo –território. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-17, jun., 2014.**

HESPANHOL, R. A. M. Trajetória recente das políticas direcionadas ao meio rural brasileiro. In: SANT’ANNA NETO, J. L.; SPOSITO, E. S. (Org.) **Uma Geografia em Movimento**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2010. p. 561-582.

MARQUES, M. I. M. **A atualidade do uso do conceito de camponês**. Revista NERA, São Paulo, ano 11, n. 12, p. 57-67, jan/jun 2008.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. 4ª Ed. Petrópolis: Ed.Vozes, 1990 [1981]. 185 p.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos: Mapa da Produção Acadêmica**. Brasília: MDA, 2006. 200 p.

OLIVEIRA, A. U. Geografia Agrária: Perspectivas no início do século XXI. In: _____; MARQUES, M. I. M. (Org.) **O Campo no século XXI: Território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004. p. 29-70.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007. p. 3-65. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp/baixar/livro_aviovaldo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

OLIVEIRA, A. U. **A agricultura camponesa no Brasil**. 4ª Ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2001. 164 p.

OLIVEIRA, A. R. (2010). O associativismo na região do pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural. (Tese de Doutorado). Pres. Prudente: FCT/Unesp, (p. 209).

PAULINO, Eliane. T. **Por uma geografia dos camponeses**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2006. p. 19-64.

PEDON, N. R. **Geografia e movimentos sociais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial**. São Paulo: Edunesp, 2013.

SCHNEIDER, S. e TARTARUGA I. G. P. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. **Jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. Buenos Aires: FLACSO – Argentina – Universidad de Buenos Aires/CONICET, junho de 2005. p. 1-25.

SZMRECSÁNYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (Orgs.) **História Econômica do**

Brasil Contemporâneo. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 227-250.

VELOSO, F. **Políticas Públicas no município de Junqueirópolis (SP):** O PRONAF e o PAA. 221 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

ZIMMERMANN, Silvia A. A abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras e a pobreza rural: um olhar a partir de estudos de caso. **Campo-território. Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-23, jun., 2014.**

A participação indígena no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Carine Andrade Teixeira

Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Mestranda em Agroecologia e Desenvolvimento Rural na
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
e-mail: carin_andrade@hotmail.com

Luiz Antonio Cabello Norder

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Wageningen, Holanda
Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
e-mail: luiz.norder@cca.ufscar.br

Resumo

Os povos indígenas são apontados como público prioritário do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O estudo aqui apresentado analisa informações oficiais dos órgãos gestores e executor do PAA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que permite a criação de um panorama sobre o assunto. A pesquisa mostra que há uma reduzida inserção indígena no PAA, especialmente nas regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, há uma expressiva participação em alguns municípios, especialmente na região Norte. Isso aponta para a importância da elaboração de diferentes estratégias locais visando à promoção da inserção indígena no Programa.

Palavras-chave: políticas públicas; população indígena; mercados institucionais; comunidades tradicionais; terras indígenas.

Resumen

La participación indígena en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Los pueblos indígenas son identificados como público prioritario en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). El estudio que aquí se presenta examina informaciones oficiales generadas en la gestión y operación del PAA y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Con esto, son planteadas informaciones que representan una reducida participación indígena en el PAA, especialmente en las regiones Sur y Sudeste. Por otro lado, en algunos municipios, principalmente en la región Norte, hay una participación significativa, lo que apunta para la importancia del desarrollo de diferentes estrategias locales para la promoción de la inclusión indígena en el Programa.

Palabras-claves: políticas públicas; población indígena; mercados institucionales; comunidades tradicionales; tierras indígenas.

Abstract

The indigenous participation in the Food Acquisition Program (PAA)

Indigenous communities are identified as priority public in the Food Acquisition Program (PAA). This study examines official information provided by the management and operator of the Program and populational data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics

(IBGE), generating a general view about the indigenous participation as food suppliers in this Program. The research shows that there is a reduced indigenous inclusion in the PAA, especially in the South and Southeast. On the other hand, in some municipalities in the Northern region, there is a significant participation. It indicates the relevance of the development of different local strategies aiming the promotion of indigenous inclusion in this public policy.

Keywords: public policies; indigenous population; institutional markets; traditional communities; indigenous lands.

Introdução

Diversos estudos recentes demonstram a importância das políticas públicas para as populações indígenas, sobretudo aquelas voltadas para o fortalecimento das atividades agropecuárias, para a transição agroecológica, para a inclusão em redes de economia solidária, para a gestão ambiental e a valorização da agrobiodiversidade e para a segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, há um diversificado conjunto de experiências recentes de inovação em políticas públicas e extensão rural que contrasta com uma longa história, reproduzida em novas bases na atualidade, de violação de direitos humanos, expropriação dos direitos de acesso à terra, discriminação e de insuficientes e contraditórias públicas e sociais (BRASIL, 2000).

Ainda assim, as populações indígenas vêm sendo expostas a situações de vulnerabilidade, o que reforça a necessidade de iniciativas governamentais de proteção e assistência. Essa situação tornou, de certa forma, invisível o empenho de muitas comunidades no sentido, por exemplo, de obter a regularização de suas terras e um melhor acesso às políticas públicas brasileiras (COSTA et al., 2008). Neste contexto, um dos desafios para as políticas públicas voltadas aos povos indígenas é fazer com que os mesmos mantenham contato com a sociedade sem perder a sua integridade cultural e ética (SANTOS, 2010).

Segundo Marques (1997), as políticas públicas no Brasil estão em constante mudança e, especialmente nas últimas décadas, o Estado e seus gestores vêm repensando o modelo de políticas públicas e a forma como são implantadas. Pode-se argumentar que este processo também envolve as políticas públicas para as comunidades indígenas – e comunidades tradicionais de uma forma geral. Assim, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, apresentou o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável desse público, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, respeitando e valorizando suas identidades, formas de organização e instituições (SEPPPIR, 2012).

Há um crescente reconhecimento de que os povos tradicionais são culturalmente diferenciados, cada um com formas específicas de organização social e expressão cultural, dentre os quais fazem parte: indígenas, quilombolas, ribeirinhos, quebradeiras de coco, babaçu, seringueiros, faxinalenses, comunidades de fundos de pasto, pomeranos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, piaçabeiros, pescadores artesanais, pantaneiros, afro-religiosos e demais sujeitos sociais emergentes, cujas identidades coletivas se fundamentam em direitos territoriais e em uma autoconsciência cultural (SHIRAIISHI NETO, 2007).

A definição de Terras Indígenas (TIs) foi instituída na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) como uma porção do território nacional, ocupada tradicionalmente pelos índios, consideradas como “bens da União” (art. 20, inciso xi), destinados à sua “posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (art. 231, §1º). Atualmente, o termo “território indígena” que é utilizado pelos povos indígenas e se encontra definido no art. 231, §1º da Constituição Federal, apoiado em quatro fundamentos que garantem a caracterização de terras indígenas: serem “habitados por índios em caráter permanente”; serem “utilizadas

para suas atividades produtivas”; “serem imprescindíveis à preservação dos recursos necessários a seu bem-estar”; e “serem necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

Neste trabalho analisaremos a participação dos Povos Indígenas como fornecedores no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com a finalidade de fomentar uma discussão mais aprofundada sobre as características da inserção indígena neste Programa. Para tanto, o estudo recorre a informações oficiais dos órgãos gestores e executor do PAA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O trabalho está dividido em três seções. Na próxima seção, são apresentados dados sobre a contextualização e a situação dos indígenas no PAA; em seguida, são apresentados os resultados de pesquisa quantitativa-demográfica, com uma discussão sobre os dados encontrados, a partir do qual será possível delinear um quadro geral sobre o acesso dos indígenas ao Programa.

Contextualização do PAA Indígena

O PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se inserem nas novas modalidades de programas de políticas públicas que têm entre suas características a participação dos atores organizados em sua concepção, implementação e avaliação. Vale lembrar que o marco legal que estabelece a Educação Escolar Indígena está na lei nº 6.861 de 27 de maio de 2009, que define sua organização em territórios etnoeducacionais. Em seu Art. 12 consta que “a alimentação escolar destinada às escolas indígenas deve respeitar os hábitos alimentares das comunidades, considerados como tais as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local”. No mesmo sentido, a PNAE, de acordo com a Lei nº 11.947, estabelece que a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem adotar medidas que façam valer o estabelecido na PNAE, de forma a atender às diversas realidades existentes no Brasil no tocante à alimentação tradicional local (BRASILIA, 2009).

O PAA foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696 e regulamentado pelo Decreto 4.772, ambos de 02 de julho de 2003, tendo o objetivo de incentivar a produção familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Encontra-se inserido em um conjunto mais abrangente de políticas desenvolvidas pelo Governo Federal, em parceria com o poder público estadual, municipal e com diferentes organizações da sociedade civil, por meio do Programa Fome Zero, voltadas ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional do país (BRASIL/CONAB, 2009).

De acordo com o Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, o PAA é destinado a famílias assentadas da reforma agrária, aquicultores, extrativistas, silvicultores, pescadores, comunidades indígenas, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra, acampados. O Programa incentiva ainda a participação de mulheres no âmbito dos beneficiários fornecedores, que atendam ao Art. 3º, da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que trata dos requisitos para ser agricultor familiar e empreendedor familiar rural.

Para acessar o PAA, os agricultores familiares e comunidades tradicionais devem seguir os critérios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sendo necessário que obtenham a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), em geral emitida por entidade credenciada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) ou Casa da Agricultura. A DAP-I é emitida prioritariamente pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e é fornecida exclusivamente para indígenas.

As modalidades de aquisição previstas incluem a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação), a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque), o PAA-Leite, Compra Institucional e, mais recentemente, a modalidade Aquisição de Sementes. As três primeiras são operacionalizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e os outros dois são executados pelos estados e municípios. Entre os anos de 2003 e 2012, o

PAA foi executado por estados, o Distrito Federal e municípios, por meio de convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Com a aprovação da Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012, abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de Termo de Adesão, prescindindo a celebração de convênio. Esta modificação visava a ampliação do Programa, reduzindo a tramitação administrativa, além de possibilitar a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que recebe os pagamentos por meio de um cartão bancário específico (BRASIL/MDS, 2012).

Dentre os objetivos do PAA destacam-se: a geração de renda e sustentação de preços aos agricultores familiares, o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo e o acesso a uma alimentação diversificada para a população em insegurança alimentar e nutricional. O Programa procura valorizar a produção e a cultura alimentar das populações, bem como dinamizar as economias locais, formar estoques estratégicos, melhorar a qualidade dos produtos da agricultura familiar, incentivar o manejo agroecológico dos sistemas produtivos e o resgate e preservação da biodiversidade (BRASIL/CONAB, 2009).

Diversas pesquisas vêm sendo realizadas sobre a implementação e impactos do PAA na agricultura familiar e comunidades tradicionais – e demonstram sua importância para a distribuição de renda e melhora na qualidade de vida e segurança alimentar. Os benefícios do Programa incluem a valorização da cultura e das culinárias locais, já que a maior parte dos produtos fornecidos é característica e oriunda da região, a promoção da diversificação da produção, o aumento nos níveis de investimento local, o acesso à assistência técnica e financiamento público, a segurança alimentar e a melhoria na renda do produtor (CERQUEIRA, 2006).

Pode-se ainda mencionar a estabilidade dos preços agrícolas, a promoção das interações sociais entre os agricultores, entidades beneficiárias e gestores locais, entre outros aspectos. Há, de uma forma geral, um fortalecimento da autonomia dos agricultores no processo produtivo e uma melhora na qualidade de vida das populações inseridas no Programa (DEVES et.al., 2010; SILVESTRE et. al., 2005). BECKER et al. (2010) ressaltam a importância de se realizar a aquisição pública de alimentos sem a necessidade de licitações, constatando ainda que os agricultores e suas famílias passam a conceber uma nova perspectiva em relação ao futuro.

No entanto, em que pese o fato de serem os povos indígenas considerados um grupo prioritário, há uma notável escassez de pesquisas relacionadas à implementação e impactos do PAA. Além disso, entre os poucos estudos existentes estão aqueles realizados pela própria Conab, instituição responsável pela execução do Programa. Pode-se ainda mencionar o Relatório elaborado pela Companhia Nacional de Abastecimento/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Conab/PNUD (2009), cujos resultados demonstram que o PAA traz benefícios para as comunidades indígenas, tais como: o resgate da agrobiodiversidade, a valorização dos cultivos tradicionais e o fortalecimento de sistemas de produção que preservam os recursos naturais. Isso representa um contraponto à agricultura convencional que serviu de modelo às ações governamentais até o início da década de 1980 e que, em algumas localidades, continua sendo aplicado até os dias atuais.

Segundo a Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar da Conab, a participação oficial desse público no PAA ainda é bastante restrita. As razões são diversas, destacando-se as dificuldades para a obtenção de documentos demandadas pelo Programa e para a formação de associações e cooperativas, evidenciando a necessidade de maior divulgação e atividades de capacitação para a inclusão no Programa (SEGURADO, 2013).

Souza (2013) mostra que na Aldeia de Coroa Vermelha, na Bahia, as dificuldades apontadas pelas comunidades indígenas para obter o acesso ao PAA incluem: insuficiência de informações sobre o programa, impedimentos para atender a todos os procedimentos administrativos contidos nos editais, obstáculos para a obtenção das DAP's, ausência de apoio para a organização social, infraestrutura inadequada para armazenamento dos produtos a serem entregues, ausência de sistemas de irrigação e outras tecnologias, elevado custo ou limitações de transporte das aldeias até os locais de entrega dos produtos.

Pode ser ainda ressaltada a precariedade das informações oficiais dos órgãos gestores e executor sobre o acesso das comunidades indígenas ao PAA. Torna-se, portanto, relevante analisar a organização das comunidades indígenas para o acesso a esses programas de políticas públicas, nos casos onde ocorrem, mas, sobretudo, fomentar, de uma forma mais ampla, a discussão científica e política sobre a inserção das populações indígenas na implementação do PAA e do PNAE.

Resultado e Discussão

Dados oficiais apresentados na Tabela 1 mostram que, em 2013, um total de 41.412 famílias foram beneficiadas com o PAA através da venda de seus produtos nesta política organizada pelo MDS e pelo MDA (BRASIL/CONAB, 2013).

Tabela 1: Número de Beneficiários Fornecedores do PAA por região (2013)

UF	Beneficiários fornecedores MDS	Beneficiários fornecedores MDA	Total MDA/MDS
Norte	3.922	397	4.319
Nordeste	12.745	764	13.509
Sul	6.266	1.254	7.520
Sudeste	11.234	201	11.435
Centro- Oeste	4.459	170	4.629
Total	38.626	38.626	41.412

Fonte: SUPAF/GECAF/CONAB (2013).

De acordo com o IBGE (2010), 80,5% dos municípios brasileiros possuía população autodeclarada indígena. A população indígena brasileira foi estimada em 896.917 mil pessoas, o que representa 0,4% da população brasileira. A região Norte abrangia a maior parte dessa população, com 305.873 pessoas, com destaque para o estado do Amazonas, com uma população indígena de 168.680 pessoas; em seguida estava à região Nordeste, com 208.691 pessoas, das quais 56.381 na Bahia e 53.284 em Pernambuco. Na região Centro-Oeste foi estimado um total de 143.432 indígenas, dos quais 73.295 no estado do Mato Grosso do Sul. Na região Sudeste havia um total de 99.137 indígenas, sendo 41.794 no estado de São Paulo; na região Sul eram 78.773 indígenas, dos quais 32.989 no Rio Grande do Sul. Desta população autodeclarada indígena, 517.383 (57,7%) residiam em Terras Indígenas (TIs) nas cinco regiões do país, como veremos abaixo.

No Censo 2010, a população indígena foi estimada com base em autodeclaração, no quesito cor ou raça, e, adicionalmente, para os que residiam em Terras Indígenas, foram identificados os que se consideravam ou não indígenas. A Tabela 2 apresenta os dados sobre a população residente em Terras Indígenas e que se declaravam indígenas, bem como sua participação no PAA. Nesta análise não foram computadas as populações que, segundo o IBGE, se consideram indígenas, mas que moravam fora de terras indígenas; e também as que moravam em terras indígenas, mas que não se declaravam indígenas.

A pesquisa aqui apresentada considerou o número médio de cinco pessoas para cada família indígena brasileira, de acordo com estudo de Amaral (2013). Também foi considerado, em consonância com a regulamentação vigente, que cada cadastro indígena no PAA corresponde a uma família indígena. Cabe ainda salientar que os dados disponibilizados pelos órgãos gestores e executor do Programa não permitem identificar as etnias participantes do Programa em cada município ou região.

Tabela 2: População das Terras Indígenas e sua inserção no PAA (2010/2013).

Região / Estado	População Indígena residente em Tis	Famílias indígenas residentes em Tis	Número de famílias indígena no PAA	Percentual de famílias indígenas no PAA
NORTE	214.928	43.014	1.378	3,20
Rondônia	8.156	1.631	366	22,44
Roraima	40.220	8.044	704	8,75
Tocantins	10.573	2.144	1	0,05
Pará	23.680	4.736	99	2,09
Acre	11.651	2.330	0	-
Amapá	5.953	1.190	0	-
Amazonas	114.695	22.939	208	0,91
NORDESTE	82.094	16.418	366	2,23
Bahia	13.078	2.615	123	4,70
Ceará	1.627	325	24	7,38
Pernambuco	24.125	4.825	179	3,71
Rio Grande do Norte	-	-	1	-
Sergipe	314	63	3	4,76
Maranhão	26.062	5.212	35	0,67
Piauí	-	-	1	-
Alagoas	4.486	897	0	0
Paraíba	12.402	2.480	0	0
SUDESTE	14.727	2.945	14	0,48
Espirito Santo	2 580	516	4	0,78
Minas Gerais	9 117	1.823	4	0,22
São Paulo	2 580	516	6	1,16
Rio de Janeiro	450	90	0	0
CENTRO-OESTE	90.795	18.159	419	2,31
Mato Grosso	33.367	6.673	51	0,76
Mato Grosso do Sul	57.428	11,485	368	3,20
SUL	35.599	7,119	22	0,31
Paraná	11.290	2.258	11	0,49
Rio Grande do Sul	17.254	3.450	1	0,29
Santa Catarina	7.055	1.411	10	0,71
TOTAL	438.143	87.628	2.19	2,51%

Fonte: Adaptado do IBGE, 2010/CONAB, 2013.

Verifica-se que as regiões Norte e Nordeste encontram-se com os maiores percentuais de indígenas residentes em Terras Indígenas que participam do PAA, com destaque para os Estados de Roraima e Pernambuco, respectivamente; a região Sul apresenta maior inserção em Santa Catarina; na região Sudeste, há o registro de apenas 14 credenciamento de indígenas – e, predominantemente, em municípios sem a presença de terras ou comunidades indígenas. Observa-se também a situação de Estados onde há indígenas residentes em Terras Indígenas, mas sem qualquer inserção no Programa, como é o caso dos estados do Acre, Amapá, Alagoas, Paraíba e Rio de Janeiro. Em outros Estados, há o registro de um beneficiário fornecedor ou de pequenos grupos. A realização

de mais de 100 credenciamentos ocorreu em apenas seis Estados: Rondônia, Roraima, Amazonas, Bahia, Pernambuco e Mato Grosso do Sul.

Conforme dados da Conab, o valor dos recursos transferidos aos indígenas entre 2008 e 2013 corresponde a R\$ 9.122.342,35, o que equivale a 0,44% dos recursos disponibilizados para o PAA no período. Foram aprovados 134 projetos, para um total de 2.381 famílias indígenas participantes, com destaque para a região Norte, que operacionalizou a maior parte dos projetos e recursos, na ordem de R\$ 5.731.339,81, cerca de 64% do total, distribuídos em 65 projetos executados junto a um total de 1.578 índios. Em seguida está a região Nordeste, com um valor total de R\$ 1.685.203,41, cerca de 18% do total, com 34 projetos envolvendo 422 famílias indígenas. Para a região Centro-Oeste, foi destinado o valor de R\$ 1.396.534,30, aproximadamente 16% do valor total, com a participação de 344 famílias distribuídas em 15 projetos. As regiões Sul e Sudeste, juntas, operacionalizaram 20 projetos para um total de 37 famílias indígenas, cujo valor total é de R\$ 136.908,13, algo em torno de 2% do valor total dos recursos disponibilizados para as comunidades indígenas inseridas no PAA (GECAF, 2013).

A Tabela 3 mostra que os dez municípios que possuem maior proporção de indígenas em sua respectiva população. Entre os municípios com as maiores proporções de população indígena em relação ao total, em apenas quatro havia o registro de inserção de comunidades indígenas inseridas como fornecedoras no PPA, segundo dados da Conab: Uiramutã, Amajari, Normandia e Pacaraima, todos do Estado de Roraima.

Tabela 3: Municípios brasileiros com as maiores proporções de população indígena e participação no PAA (2010/2013).

Município	Estado	População Indígena	Maiores proporções da população indígena (%)	Inserção Indígena no PAA	Participação Indígena no PAA
Uiramutã	Roraima	7.382	88,1%	192	2,6
Marcação	Paraíba	5.895	77,5%	0	-
São Gabriel da Cachoeira	Amazonas	29.017	76,6%	0	-
Baía da Traição	Paraíba	5.687	71,0%	0	-
São João das Missões	Minas Gerais	7.936	67,7%	0	-
Santa Isabel do Rio Negro	Amazonas	10.749	59,2%	0	-
Normandia	Roraima	5.091	56,9%	15	0,29
Pacaraima	Roraima	5.785	55,4%	23	0,39
Santa Rosa do Purus	Acre	2.526	53,8%	0	-
Amajari	Roraima	5.014	53,8%	37	0,73

Fonte e Elaboração: IBGE, Censo Demográfico 2010, CONAB (2013).

A Tabela 4 apresenta os municípios com maior número de famílias indígenas inseridas como fornecedoras do PAA. Há no município de Rondolândia uma população indígena de 1.315 pessoas, dentre as quais 329 inseridas como fornecedoras no PAA.

Neste caso, o número cadastros chega a superar a média de cinco pessoas por família. Trata-se, no entanto, de uma situação atípica, tendo em vista os dados referentes aos demais municípios e regiões do país, mas que indica a possibilidade de uma forte inserção da população indígena local no PAA.

Tabela 4: Municípios com maior proporção de população indígena e sua participação Indígena no PAA (2013/2014).

Município	Estado	População municipal	População Indígena	Número de famílias indígenas	Número de famílias indígenas no PAA	Percentual de famílias indígenas no PAA
Rondolândia	RO	3.759	1.315	206	329	159,7
Dourados	MS	210.218	6.830	1.366	231	16,9
Uiramutã	RR	9.309	7.382	1.476	192	13,0
Maués	AM	58.834	3.300	660	143	21,6
Boa Vista	RR	496.936	8.550	1.710	124	7,2
São João da Baliza	RR	7.401	1.173	234	118	50,4
Dois Irmãos de Buriti	MS	10.880	2674	534	115	21,5
Caroebe	RR	8.997	1.034	206	105	51,0
Ibimirim	PE	28.403	1.901	380	92	24,0
Ilhéus	BA	182.350	3.986	797	73	9,0
		784.346	24.303	7.569	1.522	20,1

Fonte: GECAF, 2013/ IBGE/FUNAI 2014.

Os 1.522 indígenas participantes como fornecedores no PAA nos 10 municípios indicados na Tabela 4 representam 69,2% do total de 2.199 indígenas credenciados como fornecedores do PAA em 2013. Houve uma participação que atingiu a média de 20,1% do total da população identificada como indígena e residente em TIs nestes municípios. No entanto, nos municípios de São João da Baliza e Caroebe destaca-se uma participação de aproximadamente metade da população auto-identificada indígena residente em TIs. Em municípios dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Pernambuco, a inserção indígena foi pouco superior a 20% do total. Entre os dez municípios com maior percentual de populações indígenas, apenas um (Uiramutã, em Roraima) está entre os com maior inserção indígena no PAA.

O Quadro 1 apresenta os municípios que possuem população indígena cadastrada como fornecedora do PAA, mas que não possuem Terra Indígena (TI) oficializada. Trata-se, predominantemente, de inserções individuais ou de pequenos grupos. Apenas os municípios de São Luiz (RO), Tucumã (PA), Goiantins (MA) e Porto Esperidião (MT) apresentam uma inserção maior que 10 famílias indígenas no programa.

Quadro 1: Municípios sem Terras Indígenas oficializadas mas com população indígena inserida no PAA (2013)

Município	Estado	Nº de famílias indígenas no PAA
Rondonópolis	Rondônia	1
São Luiz	Roraima	13
Tucumã	Pará	24
Santa Luz	Bahia	1
Barra	Bahia	1
Poção	Pernambuco	2
Saíre	Pernambuco	1
Acopiara	Ceará	1
Farias Brito	Ceará	1
Lavras da Mangabeira	Ceará	1
Caraúbas	Rio Grande do Norte	1
Ceará-Mirim	Rio Grande do Sul	1
Canindé do São Francisco	Sergipe	1
Cristinápolis	Sergipe	2
Goiantins	Maranhão	35
São João do Piauí	Piauí	1
Barra de São Francisco	Espirito Santo	2
Mantenópolis	Espirito Santo	1
Pancas	Espirito Santo	1
Paroapeba	Minas Gerais	1
São José do Jacuri	Minas Gerais	2
Ubaporanga	Minas Gerais	1
Restinga	São Paulo	2
Miracatu	São Paulo	4
Castro	Paraná	1
Imbaú	Paraná	1
Cerro Negro	Santa Catarina	1
Guarujá do Sul	Santa Catarina	2
Lambari D'Oeste	Mato Grosso	1
Mirassol D'Oeste	Mato Grosso	1
Porto Esperidião	Mato Grosso	12
Cáceres	Mato Grosso	3
Terenos	Mato Grosso do Sul	1
Total		124

Fonte: CONAB, 2013.

Uma análise com base nas informações sobre a população total de indígenas por autodeclaração em cada região, e não apenas com base na população auto-identificada como indígena e residente em Terras Indígenas, poderia contribuir para a compreensão de credenciamentos em municípios sem Terras Indígenas, como apresentado no Quadro 1. Vale ressaltar que este acesso ao programa pode estar relacionada à forma de organização da população indígena do município, além da possibilidade de que indígenas estejam entregando alimentos para municípios de seu entorno.

Por outro lado, apontaria para uma participação proporcionalmente ainda mais restrita dos indígenas no PAA no país como um todo. Assim, em 2013, na região Norte, por exemplo, 2,25% do total da população indígena da região vinha participando como fornecedora do PAA, enquanto na região Sudeste esta participação cairia para 0,014% de sua população indígena total. Informações complementares sobre população indígena por autodeclaração e sua respectiva participação no PAA são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5: População Indígena e sua participação no PAA em diferentes Regiões (2010/2013).

Região	População Indígena	Número de Famílias Indígenas	Número de Famílias Indígenas no PAA	Percentual de Famílias Indígenas no PAA
Norte	305.873	61.175	1.378	2,25%
Nordeste	208.691	41.738	366	0,59%
Centro-Oeste	130.494	26.099	420	1,60%
Sudeste	97.960	19.592	14	0,01%
Sul	74.945	14.988	21	0,20%
Total	817.863	163.592	2.199	1,34%

Fonte: Adaptado do IBGE, 2010/CONAB, 2013.

Os Povos Indígenas são considerados como grupo prioritário no PAA e no PNAE, mas a inserção deste grupo nesta política pública ainda é bastante reduzida e fortemente concentrada em alguns municípios, especialmente na região Norte. Destacam-se alguns estados, como Mato Grosso do Sul, Amazônia, Roraima, Pernambuco e Bahia, como mostrado acima. As estimativas sobre participação indígena no PAA oscilam de 1,34% a 2,51% do total, dependendo dos recortes metodológicos utilizados para o cálculo desta população.

Conclusão

Estudos recentes mostram que as políticas públicas lançados nos últimos anos contribuíram para o desenvolvimento no meio rural, com diversos benefícios para os agricultores familiares. Neste sentido, o PAA vem sendo apontado por diversas pesquisas como um dos mais eficazes programas de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. Os impactos positivos para as comunidades rurais incluem a valorização da cultura e a diversificação da produção, contribuindo, entre outros aspectos, para a geração e distribuição de renda e para um aprimoramento das estratégias sociais voltadas para a segurança alimentar. No entanto, o PAA permitiu a inclusão de apenas uma pequena parcela da população indígena, entre 1,34% a 2,51% do total, dependendo da metodologia utilizada.

A região Norte possui a maior proporção de inserção de indígenas como fornecedores do PAA, com 2,25% do total; na região nordeste, 0,59% das famílias indígenas são fornecedoras do PAA, sendo que o município de Ibimirim, em Pernambuco, contava com 24% de participação no Programa. Nas regiões Sul e Sudeste os percentuais são os mais baixos: 0,014% e 0,2% do total, respectivamente, com os municípios com um percentual praticamente nulo de inserção indígena no PAA. A configuração permanece a mesma quando se avalia a inserção indígena em função do número de participantes que residem em Terras Indígenas e que se autodeclaram indígenas. Novamente, a região Norte se sobressai com 3,20% do total, seguida da região Centro-Oeste, com 2,31%; na região Nordeste eram 2,23% e na Sudeste, 0,48% e na Sul, 0,31%.

A participação indígena junto ao PAA é, portanto, bastante concentrada em alguns municípios, especialmente na região Norte. Mostrou-se aqui que mais de 60% da participação indígena no PAA ocorreu em apenas 10 municípios. Isso aponta para a possibilidade de criação de "mecanismos de acesso" (referência conceitual apresentada por Torsten Rodel Berg, da Universidade de Aarhus, em palestra realizada na Universidade Federal de São Carlos em novembro de 2014) ou de uma rede de atores locais visando a

inclusão desta população. Em contraposição, a inserção indígena nesta política pública nas regiões Sul e Sudeste é praticamente nula: apenas 14 credenciamentos para uma população residente em Terras Indígenas e autodenominada indígena que chegava a 14.727 pessoas. Os dados aqui analisados evidenciam a necessidade de se ampliar a geração de conhecimento e de fortalecimento do debate público sobre as características e impactos da participação indígena no PAA.

Entre os fatores associados a este contexto podem ser mencionados: a falta de informação sobre os programas de políticas públicas junto às comunidades indígenas, a inexistência de ações de extensão rural na maioria das aldeias, a burocratização nos editais lançados para acesso aos programas, a ausência de ações focadas em um empoderamento institucional das comunidades visando sua inserção no PAA. Também pode ser mencionada a relevância de se avaliar a necessidade de ajustes na implementação do Programa de acordo com as características socioculturais de cada etnia, sua forma de relacionamento com o Estado e com o mercado, bem como as diferentes concepções sobre a produção de excedente, entre outras questões associadas à inclusão indígena nesta política pública.

Referências

AZEVEDO, M. M. A; BAENINGER, R. **População indígena: mobilidade espacial**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2013.100p.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, v. 17, n. 1, p. 61- 72, 2010.

BRASIL. **Povos indígenas e a prevenção às DST, HIV e AIDS**. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde, 2000, 27p.

BRASIL. **Segurança alimentar e nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2012.

CONAB. PAA – Evolução das operações. In: **Agricultura e Abastecimento Alimentar: políticas públicas e mercado agrícola**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento, 2009, 548p.

CONAB. **Resultado das ações da Conab em 2013**. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento, 2013, 23 p.

COSTA, A. et al. **A vulnerabilidade social das culturas minoritárias no Brasil contemporâneo: o caso dos índios Tuxás**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu, MG. Anais..., Caxambu: ENEP, 2008.

CERQUEIRA, P. S.; ROCHA, A. G.; Coelho, V. P. Agricultura familiar e políticas públicas: algumas reflexões sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia. **Revista Desenbahia**, Salvador, v. 3, p. 55-78, 2006.

DEVES, O. D.; RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. A. Dinâmica das políticas públicas e das organizações locais em processos de desenvolvimento rural: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos no município de São Pedro do Butiá (RS). In: 48º Congresso da

Sociedade Brasileira de Sociologia, Economia e Administração Rural (SOBER), 2010, Campo Grande, MS. **Anais...**, Campo Grande: Sober, 2010.

IBGE. **Os Indígenas no Censo Demográfico 2010-** Relatório Técnico. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

IBGE: **Estudos Sociodemográficos e Análises Espaciais referentes aos Municípios com a existência de Comunidades Remanescentes de Quilombos:** Relatório Técnico Preliminar. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

MARQUES, R. M. A Proteção Social e o Mundo do Trabalho. São Paulo: Bional, 1997.

SANTOS, dos V. R. L. (org). **Psicologia e povos indígenas.** Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região. São Paulo: CRPSP, 2010. 250f.

SEGURADO, C.C. Participação dos índios e quilombolas no Programa de Aquisição de Alimentos. In: 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, Economia e Administração Rural (SOBER), 2013, Belém, PA. **Anais...**, Belém: Sober, 2013.

SEPPPIR. **Comunidades Tradicionais.** Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2012.

SILVESTRE, L. H. A.; CALIXTO, J. S.; RIBEIRO, A. E. M. Mercados locais e políticas públicas para agricultura familiar: em estudo de caso no município de Minas Novas, MG. In: 43º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005, Ribeirão Preto, SP. **Anais...**, Ribeirão Preto: Sober, 2005.

SHIRAISHI NETO, J. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil:** declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Documentos de Bolso. Manaus: Universidade do Estado da Amazonas, 2007, 224p.

SOUZA, K. L.P.C.; **O Programa Nacional de Alimentação Escolar em comunidades indígenas de Porto Seguro-BA:** um estudo na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. 2013. 161f. Dissertação (Mestrado em Ciências de Alimentos) Faculdade de Farmácia, Universidade Federal da Bahia, Salvador - BA, 2013.

Os Quilombolas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Vale do Ribeira Paraná: diversidades culturais, enquadramentos burocráticos e ações dos mediadores técnicos e sociopolíticos

Cristiane Coradin

Engenheira Agrônoma, Mestre em Extensão Rural
Pesquisadora da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
e-mail: cristianecoradin@yahoo.com.br

Renato Santos de Souza

Doutor em Administração
Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Membro do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural
Departamento de Extensão Rural
e-mail: renatosdesouza@gmail.com

Resumo

Na atualidade, o PAA destaca-se no Brasil como uma das principais políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e da Agricultura Familiar. No entanto, recentes conflitos sociais com relação ao cumprimento de exigências burocráticas para acesso ao Programa indicam a necessidade de pesquisas sobre o tema. Nesse sentido, esse artigo objetiva analisar os principais estrangulamentos burocráticos vivenciados pelos quilombolas para inserção e gestão no Programa, vinculados à intervenção de mediadores técnicos e sociopolíticos. Como objetivos específicos deseja-se: a) compreender os impactos na condição camponesa em decorrência de sua inserção no PAA; b) identificar e analisar os principais constrangimentos burocráticos vivenciados pelos quilombolas para acesso ao PAA; c) compreender os principais entraves burocráticos identificados na gestão do Programa; e d) analisar as ações sociais desenvolvidas pelos mediadores técnicos e sociopolíticos na execução do Programa. Os principais resultados obtidos indicam que a assimilação do padrão burocrático pelos quilombolas tem ocorrido pela sua sobreposição a padrões culturais do grupo, sustentadas pelas mediações sociais estabelecidas nesse bojo. Este estudo está estruturado em introdução, desenvolvimento dos objetivos específicos e considerações finais.

Palavras-chaves: quilombolas; políticas públicas; agricultura familiar; diversidades culturais; burocracia.

Abstract

Marrons and Food Acquisition Program (PAA) in the Ribeira Vale Paraná: cultural diversity, bureaucratic frameworks and actions of the technical and socio-political mediators

In actuality, the PAA stands out in Brazil as a major public policy of Food Security and Nutrition and Family Farming. However, recent social conflicts in relation to compliance with legal requirements for claims management program to access and indicate the need for research on the topic. In this sense, this article aims to identify and analyze the main bureaucratic bottlenecks experienced by the Maroons for insertion and management of your participation in the Program, linked to the intervention of technical and socio-political mediators. Specific objectives is desired: a) understand the impacts on maroon peasant

condition due to its inclusion in the PAA; b) identify and analyze the main bureaucratic constraints experienced by the Maroons for access to; c) understand the key bureaucratic bottlenecks identified in the management of the program; and d) analyze social actions developed by technical and socio-political mediators in implementing the Program. The main results indicate that the assimilation of bureaucratic standard by the Maroons have occurred by their overlapping cultural patterns of the group, supported by the establishment of social relations mediations. This study is divided into introduction, development of specific goals and closing remarks.

Keywords: maroon; public policy; family farming; cultural diversity; bureaucracy.

Resumen

Cimarrones y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el Valle de Ribeira Paraná: diversidades culturales, marcos burocráticos y las acciones de los mediadores técnicos y sociopolíticos

En la actualidad, el PAA se destaca en Brasil como una política pública importante de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Agricultura Familiar. Sin embargo, los recientes conflictos sociales legales con el Programa y los agricultores, ha indicado la necesidad de investigaciones sobre el tema. Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo analizar los principales obstáculos burocráticos para la inserción y gestión da participación de los cimarrones en el programa, vinculados a la intervención de mediadores técnicos y socio-políticos. Los objetivos específicos que desea: a) a) comprender los impactos sobre la condición campesina debido a su inclusión en lo PAA b) analizar los principales obstáculos burocráticos que experimentan los cimarrones para el acceso al PAA; c) entender las limitaciones burocráticas identificados en la gestión del Programa; d) analizar las acciones sociales desarrolladas por los mediadores técnicos y socio-políticos. Los principales resultados indican que la asimilación de la norma burocrática por los cimarrones que se haya producido por sus patrones culturales superpuestas del grupo, con el apoyo de la creación de las mediaciones de relaciones sociales. Este estudio se divide en introducción, desarrollo de objetivos específicos conclusiones.

Palabras clave: cimarrones; políticas públicas; agricultura familiar; diversidad cultural; burocracia.

Introdução

O PAA, Programa de Aquisição de Alimentos, surgiu em 2003, como materialização da construção histórica de movimentos sociais contra a Fome, campanhas, conferências e ações conduzidas nos anos 1990, originárias da construção da atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/PNSAN e dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, locais, regionais e nacional/CONSEA, em confluência com reivindicações dos agricultores familiares e suas organizações sociais, enfocando-se a necessidade de apoio à comercialização agrícola para além do financiamento já alcançado através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Pronaf, tal como descrito e analisado por Maluf (2007) e Mattei (2007).

Grisa et al. (2009) apontam que nesses quase onze anos de execução legal, o conjunto de pesquisas até o presente momento realizadas sobre o tema tem evidenciado a positividade do Programa na assistência social de grupos de beneficiários, enfatizando também o quão tal política tem contribuído com dinâmicas de campesinação e recampesinação de famílias de agricultores familiares brasileiras. Tal quadro reafirma a positividade social de tal política, na reprodução social da agricultura familiar.

No entanto, eventos recentes¹ e considerações apontadas por beneficiários (CONAB, 2013), começam a indicar que a homogeneização normativa e os estrangulamentos formal burocráticos instituídos legalmente pelo Estado brasileiro para gestão do PAA, tem figurado como um dos principais limitantes da participação e gestão do programa junto às redes e organizações de agricultores familiares.

Nesse bojo, essa pesquisa se justifica na medida em que escasseiam-se estudos que visem focar tal perspectiva de análise. Como objetivo geral, essa pesquisa visa compreender como e em que medida tal padrão burocrático de gestão público estatal tem influenciado na inserção e gestão do PAA por organizações de quilombolas; e como objetivos específicos a) compreender os impactos na condição camponesa quilombola em decorrência de sua inserção no PAA; b) identificar e analisar os principais estrangulamentos burocráticos vivenciados pelos quilombolas para acesso ao PAA; c) compreender os principais constrangimentos burocráticos identificados na gestão do Programa; e d) analisar as ações sociais dos mediadores técnicos e sociopolíticos desenvolvidas na conexão entre a lógica burocrática e quilombola.

Como opção teórico-metodológica adotou-se uma orientação socioantropológica, objetivando contrastar-se a construção social de diversidades culturais com o padrão burocrático de dominação legal, baseando-se, para tanto, na construção empírica de um estudo etnográfico, como forma de adentrar-se à descrição, compreensão e análise dos símbolos e significados socialmente construídos, das microrrelações produzidas, correlacionando-as com mediações ampliadas (GEERTZ, 2012).

Durante vinte dias consecutivos do mês de agosto de 2013, foram realizadas observações a campo e entrevistas semiestruturadas com mediadores técnicos e sociopolíticos, localizados na sede do Município, mediadores quilombolas e agricultores quilombolas fornecedores do PAA, residentes na Comunidade Remanescentes de Quilombos Córrego das Moças, localizada no município de Adrianópolis, Vale do Ribeira Paraná. Ao todo foram realizadas 27 entrevistas, das quais duas foram realizadas com informantes-chaves sobre o processo histórico da localidade, 15 com agricultores fornecedores para o PAA, três com mediadores internos daquela comunidade, e sete com mediadores externos, quilombolas e técnicos².

Este texto está dividido entre uma breve revisão conceitual sobre cultura, diversidades culturais, burocracia e mediações; prosseguindo-se com revisão bibliográfica sobre os processos de construção do PAA e de reconhecimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Brasil; na sequência, com a descrição breve do contexto empírico e análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, finalizando-se com algumas considerações finais.

Cultura e mediações socioculturais

A multiplicidade de tempos-espacos, contextos em que podem se situar os seres humanos, propiciou condições para o surgimento do conceito de cultura, em declínio da visão iluminista, naturalista, universal e estratigráfica desses universos sociais. Segundo Geertz (2012, p. 26): “[...] não existem de fato homens não modificados pelos costumes de lugares particulares, nunca existiram e, o que é mais importante, não o poderiam pela própria natureza do caso”.

Para Geertz (2012, p. 66) a cultura é interpretada como “[...] um sistema de concepções herdadas [...], [...] expressas em formas simbólicas por meio das quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida [...]”, constituindo-se como contextos, os quais para que sejam

¹ Denúncias, fiscalizações, punições, cassações de mandatos e prisões de agricultores representantes e membros da CONAB no Estado do Paraná, ocorridas no segundo semestre de 2013.

² Esse artigo constitui parte significativa dos resultados obtidos em pesquisa de campo realizada em 2013 pelo autor para elaboração de sua dissertação de mestrado.

compreendidos, demandam primeiramente a apreensão e posteriormente a sistematização das múltiplas conexões ordenadamente dispostas.

São esses sistemas de significação historicamente herdados e cotidianamente retroalimentados, transformados e criados que constituem a cultura, modo único para cada indivíduo, mas também em diferentes níveis e gradações, compartilhados, desde que somente podem ser dispostos se em processos de interações sociais com outros seres e com o meio em que se situam os sujeitos.

As culturas desses grupos sociais têm sido transformadas por um processo que Geertz (2012) chama de ‘colagem’, sobreposições de estruturas de significação, sem que, para tanto, necessariamente algumas sejam eliminadas, por processos de aculturação e assimilação por padrões culturais dominantes.

Estes processos promovem eventos que colocam em interação social estruturas de significação diversificadas que envolvem por primeiro visões de mundo, entendidas por Geertz (2012, p. 93) como “[...] aspectos cognitivos, existências [...]”, do cotidiano da vida social, como o quadro que um povo, uma estrutura social, governos, partidos, administradores público estatais elaboram sobre si e sobre a sociedade, cada qual a seu modo, buscando legitimar-se diante da outra; e por segundo *ethos*, compreendido como a moral, os valores, a estética do grupo social específico, de ser, de viver e de se reconhecer como tal etc., revelando “[...] o tom, o caráter e a qualidade de sua vida, seu estilo moral e estético, e sua disposição é a atitude subjacente em relação a ele mesmo e ao seu mundo que a vida reflete” (GEERTZ, 2012, p. 93).

No âmbito das interações entre culturas e grupos sociais, Sahlins (2011, p. 61) afirma que “[...] as diferentes ordens culturais tem seus modelos próprios de ação, consciência e determinação histórica – suas próprias práticas históricas”. Contudo, não se pode considerar que ao longo da história essas distintas ordens culturais não tenham estabelecido relações entre si, e que isso não lhes tenha ocasionado transformações em seus padrões culturais, e mesmo, que tais relações não lhes tenham inclusive reforçado seus próprios padrões. Segundo ele:

[...] o mesmo tipo de mudança cultural induzida por forças externas, mas orquestrado de modo nativo vêm ocorrendo há milênios [...]. Os elementos dinâmicos em funcionamento - incluindo o confronto com o mundo externo, que tem determinações imperiosas próprias e com outros povos – estão presentes por toda a experiência humana. (SAHLINS, 2011, p. 09).

Essas mediações sociais, interações culturais efetivadas pela interferência de um terceiro, tal como conceituadas por Neves, são compreendidas como processos inerentes à atividade social humana, que colocam em “[...] relação dois termos por um terceiro, o mediador social, em razão da impossibilidade de estabelecer uma relação imediata; o engendramento recíproco dos três termos empregados no processo de criação contínua [...]” (CRESPI apud NEVES, 2008, p. 22), processo que “[...] alude também à relação dialética porque valoriza as representações e as transformações do mundo, a institucionalização, a conciliação, a conformação e o questionamento quanto às regras que legitimam reconhecidas ordens sociais” (NEVES, 2008, p. 23), atuando em contextos históricos determinados, e por isso produtores de relações específicas, e, portanto, não generalizáveis e homogêneas.

Segundo Sahlins (2004, p. 449) o estudo pormenorizado dos efeitos dessas mediações sociais tem nos mostrado que “[...] a ordem global moderna foi decisivamente moldada pelos chamados povos periféricos, pelas diversas maneiras segundo as quais esses povos articulam culturalmente o que lhes estava acontecendo”. Ele prossegue: “[...] e a despeito das terríveis perdas sofridas a diversidade não é morta. Ela persiste na esteira da dominação ocidental.”.

Desse modo, a interação sociocultural, ao mesmo tempo em que intervém como mecanismo de reprodução cultural de modelos e padrões de grupos e sociedades dominantes, produz fricções, incongruências e assimetrias, conflitos capazes de alterar

padrões culturais cristalizados e produzir novidades, inovações, pois toda “[...] reprodução da cultura é uma alteração, tanto que, na ação, as categorias através das quais o mundo é orquestrado assimilam algum novo conteúdo empírico” (SAHLINS, 2011, p. 179).

Para Geertz (2001, p. 76), são as assimetrias, o estranhamento do outro, que “[...] nos permitem situar onde estamos agora no mundo, como é estar nesse lugar e como gostaríamos ou não de ir”. Obscurecer este fato e a possibilidade de mudança de ideia que ele contém é o que historicamente o etnocentrismo tem proporcionado, relegando ao estranhamento e às assimetrias o simples papel da diferença, o reconhecimento da diferença com relação à outra cultura, negando a possibilidade de compartilhamento e aprendizado entre si.

Modernidade, burocracia e Estados Nacionais

O advento da modernidade e das sociedades modernas, cujo projeto entrou em voga no século XVIII, foi marcado pela construção social de um imenso esforço intelectual de pensadores iluministas para desenvolver uma forma de racionalidade científica, técnica e instrumental, capaz de institucionalizar globalmente uma forma de ciência objetiva, uma determinada moralidade e leis universais, em detrimento da persistência ressignificadas de diversidades culturais:

O desenvolvimento de formas racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito, da religião, da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana. Somente por meio de tal projeto poderiam as qualidades universais, eternas e imutáveis de toda a humanidade ser reveladas. (HARVEY, 1996, p. 23).

Tal movimento histórico, segundo Sahlins (2004), permitiu que culturas diversificadas espalhadas pelo globo terrestre fossem transformadas, pela sua mediação social com essas novas interações culturais decorrentes de sua relação com as sociedades modernas, transformações que em diversos níveis e gradações têm permitido uma transfiguração da ação simbólica em um cálculo da ação pragmática. Neste novo contexto mundial, “a ordem simbólica é incluída em hierarquias de meios e fins, como motivações e interesses localizados no sujeito e realizados por um processo de escolha racional que também lhe é natural” (SAHLINS, 2004, p. 303).

Há nesse movimento global, um processo de integração das culturas a um padrão englobante instrumental e pragmático da ação social simbólica, o qual se impõe socialmente enquanto modelo dominante. Esse padrão desenvolve-se na divisão social do trabalho e “[...] se transfere para a vida do espírito, e esta divisão do reino da cultura é um corolário da substituição da verdade objetiva pela razão formalizada, essencialmente ‘relativista’” (HORHKEIMER, 2002, p. 28).

Esse novo padrão cultural e organizacional institui ritmos, padronizações, rotinizações, normatizações e padrões comportamentais, em tese, assegurados pelo estabelecimento de contratos, planejamentos estratégicos, metas e avaliação de resultados, os quais constroem o desenvolvimento da ação social, tal como analisado por Souza (2012).

Nos Estados Nacionais Modernos³ esse processo de instrumentalização e de formalização da razão, tal como compreendido por Weber (1978), consubstancializa-se na

³ Estados Nacionais Modernos, tal como definidos por Weber, nesse estudo são compreendidos “[...] como uma forma moderna do agrupamento político, caracterizado pelo fato de deter o monopólio da violência e do constrangimento físico legítimo sobre determinado território.” (CAMPOS, 2001, p. 12) São considerados instrumentos de dominação legítima de determinado agrupamento político, porque essa dominação é consentida por seus subordinados, baseando-se na violência, na força militar, em leis e em uma administração racional que lhe permite intervir em domínios diversos.

institucionalização da burocracia e da dominação legal como mecanismos hegemônicos de controle social legítimos do Estado e governos sobre os cidadãos.

Para o autor, a dominação legal significa o controle exercido por meio de normas e regulamentos, elaboradas e executadas por instituições, estruturas sociais e hierarquias, manifestas em cargos impessoais, que condicionam a ação social dos indivíduos submetidos ao jugo de tais estruturas sociais. Ela é superior a qualquer outro tipo de dominação sobre os seres humanos, pela precisão, rigor disciplinar e confiança que fornece aos indivíduos e organizações.

A dominância da burocracia enquanto modelo de gestão público estatal tende a promover o enquadramento legal, instrumental e formal de distintas visões de mundo e *ethos*. E problemas de ordem política tendem a tomarem uma conotação tecnoburocrática, administrativa, transmutando-se de problemas políticos e sociais em problemas técnicos e, portanto, dissociados de interesses divergentes e por vezes, antagônicos (WEBER, 1978).

Na organização burocrática, e o saber técnico administrativo, passa a ser utilizado como um mecanismo de dominação, um recurso de poder não somente legal, formal, mas também simbólico⁴. Tal acontecimento ocorre, na medida em que esse processo constrange o entendimento de tais saberes pelos cidadãos, os quais passam a outorgar a especialistas tecnoburocratas poderes de gestão de seus interesses e necessidades.

O capital político⁵ internalizado, que é aquela capacidade e conhecimento adquirido socialmente e interiorizado individualmente, via participação em alguma organização privada ou instância do poder público estatal, é considerado como um recurso de poder sobre aqueles que não dominam tais conhecimentos.

Nesse contexto, emergem enquanto necessidade de legitimação da dominação legal, de controle de saberes, cargos e práticas burocráticas, os mediadores sociais. Entendidos como conectores entre sociedade civil e Estado burocrático, tal como compreendidos por Neves (2008), esses sujeitos articulam visões de mundo e *ethos*, produzindo consensos e/ou dissensos, assimetrias e/ou simetrias, ao mesmo tempo em que assimilam, transmitem, criam e recriam práticas e representações simbólicas dos sujeitos sociais em relação de interação social, produzindo alterações nas visões de mundo e *ethos* de cada qual.

No âmbito do Estado e da sociedade civil, os agentes vinculados ao poder público, extensionistas rurais, etc., são compreendidos como “sujeitos alocados para dar existência às representações delegadas à administração e intervenção públicas, vivem da mediação [...]”, e, por isso, são considerados “[...] agentes da mediação profissional [...]” (NEVES, 2008, p. 28).

Este padrão burocrático de administração público estatal, hegemônico nas sociedades modernas, tal quais as relações de mediações sociais através dele estabelecidas pela ação de mediadores técnicos e sociopolíticos, ao contrário de expressar, dialogarem, e basear-se na promoção de alteridades e pluralidades culturais e políticas, visa antes ordenar-lhes, buscando pontos comuns, o que embora ‘pareça’ democraticamente razoável, oculta ao fundo o tenso jogo de relações de poder historicamente constituídos nas inter-relações entre grupos sociais, os quais disputam e ocupam ou não desigualmente instâncias públicas, como expressões das desigualdades sociais, políticas, econômicas presentes nas sociedades, como nos elucidada Souza (2012) em seu estudo sobre a condição organizacional e sua relação com a Extensão Rural, políticas e Programas públicos governamentais.

O PAA e os Quilombolas no contexto brasileiro

⁴ O poder simbólico aqui é conceituado como sendo “[...] um poder que aquele que lhe está sujeito dá aquele que o exerce, um crédito que aquele o credita, uma *fides*, uma *autoctoristas*, que ele confia pondo nele a sua confiança. É um poder eu existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe” (BOURDIEU, 2011, p. 188).

⁵ De acordo com a conceituação de Bourdieu (2011).

O PAA emerge no contexto brasileiro, a partir do Programa Fome Zero. Tem como objetivo implantar ações no âmbito das políticas agrícolas e de segurança alimentar (MATTEI, 2007a; MUELLER, 2007; GRISA et al., 2010; DELGADO et al., 2005).

As modalidades do PAA atualmente em voga – não cumulativas entre si - consistem em Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação), Formação de Estoques (CPR Estoque), operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA - Leite), operadas por municípios e estados; e desde julho de 2012 também com o lançamento da nova modalidade compra institucional, atendendo também hospitais, presídios e Exército (BRASIL, 2010, 2013; CONAB, 2013).

De acordo como Zimmermann (2008, p. 01), ao instituir-se legalmente, para ser viabilizado operacionalmente, o PAA passa a envolver uma complexa rede de agentes do poder público estatal, no qual governo federal, estaduais e municipais se tornam fundamentais na articulação entre produção e consumo, construindo parcerias entre si e com organizações sociais da sociedade civil, como Organizações Não Governamentais (ONG's) e cooperativas de agricultores familiares, como “[...] processos de institucionalização das políticas, que comporta diferentes atores sociais, como agricultores, suas organizações e gestores públicos”.

Desde sua criação, a participação de agricultores familiares e o volume de produção e de recursos destinados ao programa vêm crescendo ao longo dos anos. A maioria das pesquisas realizadas até o momento têm sido enfáticas na avaliação da positividade deste programa social quanto ao fortalecimento e consolidação da agricultura familiar, tal como evidenciado nos estudos de Grisa (2009), Grisa et al. (2010), Muller (2007), Muller, Fialho e Schneider (2007), Triches e Schneider (2010), Zimmermann (2008), Matei (2007), dentre outros autores.

Contudo, apesar dos resultados obtidos nas avaliações da política, a demanda de participação dos poderes públicos locais na gestão e operacionalização desse Programa pode representar um fator limitante, à medida que “muitas prefeituras não estão acostumadas ou dispostas a trabalhar com projetos de cunho estruturante e não assistencialista ou, ainda, diferenças político-partidárias [...]”, e que “a fragilidade de muitas organizações sociais [...] conflui para ruptura e a descontinuidade do Programa, colocando ‘em xeque’ tais resultados” (GRISA, et al., 2010, p.156-157).

Para esses mesmos autores, segundo documento do III Seminário Nacional do PAA, do conjunto total de agricultores que acessaram o PAA em 2009, 89,73% foram classificados como agricultores familiares, 7,68% assentados de Reforma Agrária, 1,10% pescadores artesanais, 0,85% agroextrativistas, 0,32% quilombolas, 0,16% indígenas e 0,15% trabalhadores sem-terra. Embora esses dados estejam tendencialmente em ordem crescente ao longo dos anos, observa-se que principalmente em relação aos povos tradicionais, e especificamente aos quilombolas, a participação ainda é limitada.

Associado a esses dados, acrescenta-se que analisando o perfil dos agricultores beneficiados pelo PAA, segundo grupos do PRONAF, evidencia-se que 68% são pertencentes ao grupo AF, 24% ao grupo B e 8% ao grupo A e A/C, sinalizando que o programa tem contemplado principalmente os agricultores “mais capitalizados”. Deixando “de fora” aqueles setores de agricultores familiares menos capitalizados e organizados, que seriam o principal foco de atuação do programa, de acordo com a concepção do PAA, como, por exemplo, os quilombolas (GRISA et al., 2010; MUELLER, 2007)

Além desses dados, segundo informações coletadas em vídeos premiados pela CONAB no ano de 2012 (CONAB, 2012), quilombolas e indígenas apontam como positiva a sua inserção no programa, por lhes possibilitar melhores condições de manutenção de seus meios e modos de vida, mas questionam e sugerem alterações no tratamento do Estado e governos com relação aos parâmetros, normas, regulamentos e procedimentos formais burocráticos exigidos para participação e gestão do PAA, demonstrando inadequações, dificuldades centralmente legais e formais para acesso desses grupos nessa política pública.

Esse contexto aponta para a ampliação histórica do Programa, gerada principalmente pela inserção qualificada de agricultores mais organizados social, política e economicamente, em detrimento daqueles segmentos sociais menos capitalizados, cujos processos organizacionais formais são ainda incipientes ou inéditos. Quadros que têm constrangido a ampliação da participação e gestão desse Programa por segmentos minoritários constitutivos da diversidade cultural da agricultura familiar brasileira, tais como indígenas, quilombolas, extrativistas, mulheres, etc., como apontado pelos dados e depoimentos desses segmentos sociais camponeses diversificados.

A aprovação legal do Artigo 68º da Constituição Federal de 1988, o qual “[...] atribui direitos territoriais a ‘Comunidades Remanescentes de Quilombos’ [...]” (ARRUTI, 2006, p. 28) regulamentado pelo Decreto 4.883 e Decreto 4.887, resulta de uma longa trajetória de mobilizações e lutas sociais assumidas pelo Movimento Negro, contra processos de homogeneização, desrespeito e desassistência legal, social, política, econômica e cultural de suas especificidades étnico-raciais, tanto no âmbito das cidades, meios urbanizados, quanto no meio rural, reivindicando a visibilização das especificidades étnico-raciais, bem como acesso e condições adequadas e diferenciadas de participação em políticas de promoção da igualdade racial e de desenvolvimento desse segmento social, tal como analisado por Hofbauer (2007).

Segundo Leite (2000), esse evento jurídico, associado à permanência da mobilização do movimento negro, levantou nos anos de 1990, a necessidade de formulação teórico-metodológica do termo pela academia e por juristas, como meios de dar-se aplicabilidade a tal dispositivo constitucional, bem como à construção e efetivação de políticas públicas específicas voltadas a este segmento étnico-racial, questões que somente começaram a serem mediadas a partir de meados dos anos 1990, com ênfase para a construção e execução do Programa Brasil Quilombola a partir de 2000.

O termo remanescentes de quilombos, ressemantizado e recontextualizado, na atualidade abrange um amplo espectro de situações que guardam em si alguns traços potencialmente comuns, mas raramente homogêneos e observáveis no conjunto dos casos estudados. Para Arruti (2006, p. 39):

As comunidades quilombolas constituem grupos mobilizados em torno de um objetivo, em geral a conquista da terra, e definidos com base em uma designação (etnônimo) que expressa uma identidade coletiva reivindicada com base em fatores pretensamente primordiais, tais como uma origem ou ancestrais em comum, hábitos, rituais ou religiosidade compartilhados, vínculo territorial centenário, parentesco social generalizado, homogeneidade racial, entre outros. Nenhuma dessas características, porém, está presente em todas as situações, assim como não há nenhum traço substantivo capaz de traduzir uma unidade entre experiências e configurações sociais e históricas tão distintas.

Para Leite (2000, p. 335): “O quilombo, na atualidade, significa para esta parcela da sociedade brasileira sobretudo um direito a ser reconhecido, e não propriamente e apenas um passado a ser lembrado”. Para a autora ainda:

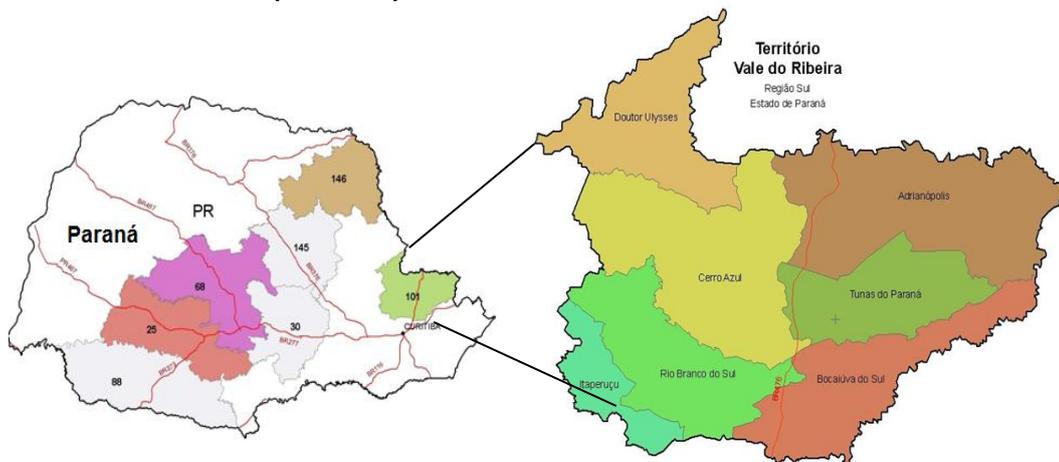
[...] de todos os significados do quilombo, o mais recorrente é o que remete à ideia de nucleamento, de associação solidária em relação uma experiência intra e intergrupos. A territorialidade funda-se imposta por uma fronteira construída a partir de um modelo específico de segregação, mas sugere a predominância de uma dimensão relacional, mais do que de um tipo de atividade produtiva ou vinculação exclusiva com a atividade agrícola, até porque, mesmo quando ela existe ela aparece combinada a outras fontes de sobrevivência. Quer dizer: a terra, base geográfica, está posta como condição de fixação, mas não como condição exclusiva para a existência do grupo. (LEITE, 2000, p. 344).

Nesse sentido, a posse e propriedade reconhecida e titulada da terra, assegurando a viabilização legal de sua participação em Programas e Políticas públicas, constitui elemento fundante da construção social da identidade coletiva e da cultura do grupo, sejam eles rurais agrários e agrícolas ou não.

Etnogênese e emergência do PAA nas Comunidades Remanescentes de Quilombos de Adrianópolis

O território do Vale do Ribeira está localizado na Bacia Hidrográfica Ribeira do Iguape, abrangendo as regiões sudoeste do Estado de São Paulo e leste do Estado do Paraná (Figura 1).

Figura 1 – Mapa do Estado do Paraná (à esquerda) e dos Municípios do Vale do Ribeira-PR– território 101 (à direita).



Fonte: SDT/MDA (2012).

No Paraná, o Vale ocupa 7,6% de seu território, 21,5% de toda essa Bacia Hidrográfica, sendo composto pelos municípios de Cerro Azul, Doutor Ulisses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Bocaiúva do Sul, Tunas do Paraná e Adrianópolis. Esse conjunto de municípios reúne 99.352 pessoas, representando 1,0% da população estadual. O município de Adrianópolis, possui uma população total de 6.709 habitantes e uma área territorial de 1.349,34 Km², sua sede distancia-se 130 km da capital desse Estado, segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/IPARDES (2007).

As raízes históricas da formação social e étnica do campesinato negro do Vale do Ribeira Paraná, atualmente em partes reconhecido como Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQ's) e como Comunidades Negras Tradicionais (CNT's), remontam ao período compreendido entre os séculos XVII e XIX, a partir da exploração do ouro de aluvião do Rio Ribeira de Iguape, inicialmente realizado no Estado de São Paulo, concentrada nos municípios de Eldorado, Xirica e Iguape, espalhando-se para a região do Alto Vale do Ribeira, atingindo as margens Paranaenses do Ribeira e o Litoral desse estado, dando origem às cidades de Curitiba e Paranaguá (CARRIL, 1995; ITESP, 2000; FERNANDES et al., 2007; SAHR et al., 2011).

Constituindo-se por um relevo predominantemente montanhoso, o Vale do Ribeira tem sido mantido à margem dos principais ciclos econômicos vivenciados no Estado do Paraná, restringindo-se economicamente à exploração de minérios, pecuária extensiva, reflorestamento de pinus e um quantum persistente de remanescentes de populações camponesas tradicionais ou não (BIANCHINI, 2010).

A produção e manutenção de uma estrutura fundiária altamente concentrada, associada à falta de infraestrutura, estradas de ligação entre esses municípios e os centros econômicos regionais (Curitiba, Ponta Grossa, Castro, São Paulo, Sorocaba), além dos constrangimentos e conflitos ambientais, são apontados por Bianchini (2010) como os principais limitantes da integração do Vale do Ribeira Paraná aos ciclos econômicos vivenciados no Estado do Paraná, reproduzindo uma economia regional estagnada e altamente degradante dos recursos naturais e humanos locais e regionais.

Tal quadro condiciona atualmente o Vale do Ribeira Paraná a apresentar um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano do Paraná e do Brasil - a média dos sete municípios do território é de 0.682, enquanto no país é de 0.772 e no estado 0.787 (IPARDES, 2007), tornando-se a partir de meados dos anos 2000, objeto de diversos Projetos de Desenvolvimento Territorial, sendo classificado como um dos oito “Territórios de Cidadania” desse Estado, passando a receber estímulos à intervenção do Estado a partir da construção e execução de Projetos e Programas especificamente elaborados e ‘adaptados’ às condições regionais, tal como estudado por Bianchini (2010) e pelo Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais – Deser (2008).

Será então somente a partir dos anos 2000, por meio da institucionalização de demandas históricas do movimento negro, capituladas pelo Governo do Estado do Paraná, que o quadro histórico de invisibilidade dos negros do Vale do Ribeira vivenciará fricções e descristalizações significativas, com os processos de auto-identificação e de reconhecimento de Comunidades Remanescentes de Quilombos desse Estado.

De acordo com dados do Grupo de Trabalho Clovis Moura - GTCM (2010), atualmente estão certificadas pela Fundação Cultural Palmares 36 CRQ's no Paraná, 12 delas concentrando-se no Vale do Ribeira, das quais 08 no município de Adrianópolis; sendo também identificadas 20 CNT's (não-certificadas), das quais, duas concentram-se no município de Adrianópolis. Além, desses dados oficializados, estima-se que existam pelo menos 100 comunidades desse segmento social no Estado.

Para Arruti (2006) a etnogênese, o ressurgimento, visibilização, ou a “viagem de volta” dessas Comunidades contempla dois processos principais: um primeiro no qual ocorre o **reconhecimento** (grifo do autor) do grupo na esfera pública, o qual concebe que os conflitos tomem uma dimensão pública e reverberem em direitos mais amplos, processo este denominado por Oliveira de **objetivação político-administrativa** (grifo do autor). E o segundo, relacionado:

[...] à **auto-identificação** do grupo de acordo com o novo enquadramento categorial, o que implica o grupo passar a reconhecer que o desrespeito a que está submetido é parte constituinte (eventualmente constituinte) de sua identidade coletiva e fonte de uma identificação tanto moral quanto de mobilização política válida. (ARRUTI, 2006, p. 44).

A década de 2000 representa, portanto, no município de Adrianópolis, a assunção do Estado, nas esferas federal e estadual (e municipal – na agricultura) como mediador sócio-político central na relação com as CRQ's do Vale do Ribeira, seja diretamente por meio de agências públicas estatais, ou via ONG'S. Fatores potencialmente desencadeadores de novas mudanças sociais e culturais das unidades familiares e bairros, agora passando a serem denominados por CRQ'S (Areia Branca, Estreitinho, Três Canais, Córrego dos Franco, São João, João Surá, Praia do Peixe, Porto Velho, Córrego das Moças e Sete Barras) ou como CNT's (Bairro dos Roque e Tatupeva).

Todo esse processo de inserção do Estado como mediador e executor central de Programas e Projetos no conjunto dessas comunidades, aconteceu concomitante à construção legal de Associações Comunitárias dos Remanescentes de Quilombos, em cada uma das comunidades reconhecidas, instâncias constituídas como órgãos de mediação legítima entre os interesses dos quilombolas e o Estado, as quais passaram a articularem-se entre si, constituindo-se a Coordenação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Vale do Ribeira – COAQUIVALE.

A estrutura organizacional bem como a demanda político-econômica do PAA em Adrianópolis, se origina, por um lado, desse processo organizativo-político autônomo e institucional dos quilombolas, e por outro, de sua vinculação a organizações e mediadores técnicos e sócio-políticos locais e regionais, ligados à Cresol⁶ e à mediadores técnicos da Secretaria de Agricultura de Adrianópolis, contando com o apoio e motivação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – Paraná.

Na visão dos quilombolas, havia a demanda por alguma alternativa que contribuísse com a melhoria das condições de sua permanência no território, como camponeses. Na visão da Cresol, havia a necessidade de atingir agricultores que não podiam acessar crédito, e também encontrar alternativas viáveis àqueles que estavam endividados; na visão dos mediadores técnicos, haviam muitos projetos sendo realizados no local, porém a agricultura estava “ficando de fora”.

Como até o ano de 2009, ano em que a COAQUIVALE se manteve atuante, não haviam cooperativas e associações de Agricultores Familiares formalizadas e atuantes em Adrianópolis, nesse período 20 agricultores familiares (quilombolas e não-quilombolas) de Adrianópolis começaram a participar do PAA por meio de um projeto executado pela Cooperativa da Agricultura e Pesca Familiar - COOPAFI – do município de Cerro Azul.

No ano seguinte, como alternativa, mediadores técnicos da prefeitura municipal de Adrianópolis juntamente a mediadores quilombolas da COAQUIVALE, decidiram utilizar uma das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos desse município, para acessar o PAA. Para tanto, buscaram uma das Associações que estivesse sem pendências jurídicas para que pudessem concorrer ao edital. A Associação escolhida foi a da Comunidade Sete Barras. Seus representantes e moradores recompuseram a diretoria da Associação, contemplando dois membros da Comunidade Sete Barras e dois membros da Comunidade Córrego das Moças.

Nesse ano de 2010, o projeto foi aprovado na Modalidade Compra Direta com Doação Simultânea (vigente 2010/2011), em nome da entidade jurídica Associação dos Remanescentes de Quilombos do Bairro Sete Barras, contemplando 58 agricultores familiares, quilombolas dessas duas comunidades remanescentes de quilombos, e de outras comunidades e não quilombolas, somando um montante total de R\$ 212.899,92. No cadastramento dos fornecedores, se autodenominaram como quilombolas 40 fornecedores e 18 como agricultores familiares (ibid, S. I.).

Esse projeto, tal como os subsequentes beneficiaram três colégios estaduais do municípios e a Associação de Pais e Amigos de Excepcionais.

No final de 2011, foi aprovado um segundo Projeto de PAA no município, na mesma modalidade (vigência 2011/12), utilizando-se da mesma entidade jurídica, praticamente duplicando a quantidade de fornecedores e o montante total do projeto. Foram cadastrados nesse Projeto 126 agricultores, totalizando um montante de R\$563.869,04 (ibid, S. I.).

Durante esses dois Projetos (2010 a 2012), a coordenação, articulação e demandas burocráticas, como prestações de contas, regulamentação de documentações, cadastros, etc., foram executadas por mediadores técnicos da prefeitura de Adrianópolis. Nesse período ONG's, e Agências Público estatal Estaduais e Federais deixaram de atuar com a mesma intensidade na localidade.

No ano final do ano de 2012 (vigência 2012/2013), foi aprovado pela CONAB um terceiro projeto de continuidade do PAA da Associação dos Remanescentes de Quilombos do Bairro Sete Barras na modalidade CDAF-Doação Simultânea, contando com 124 fornecedores cadastrados, sendo 64 deles denominados como agricultores familiares e 59 como quilombolas, totalizando um volume de 180.000 Kg de alimentos comercializados (Ibid., S. I.).

Nesse ano o processo organizativo do PAA sofreu alterações, em decorrência de eventos internos ocorridos no âmbito da gestão pública municipal, promovendo a constituição de um Conselho Gestor do PAA, composto por representantes das CRQ's e

⁶ Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária que atua nos estados do Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Espírito Santo, Rondônia, São Paulo e Rio de Janeiro.

outras comunidades de Agricultores Familiares não-quilombolas participantes do PAA, emergido a partir de resquícios da organização social da COAQUIVALE, acompanhado da constituição de uma equipe administrativa contratada pela Associação para gestão do Projeto, composta por dois secretários executivos e um coordenador.

No ano de 2013, período da pesquisa a campo, estava sendo escrito um quarto projeto de PAA pela Associação Sete Barras (vigência 2013/2014), contemplando um total de 124 agricultores fornecedores, e um montante total de R\$ 806.000,00. Esse projeto foi aprovado pela CONAB, após as prestações de contas da Associação terem passado por intenso processo de fiscalização pela CONAB, já em idos do último trimestre de 2013, e de não ter-se encontrado nenhuma irregularidade legal em suas prestações de contas, desde o início de sua execução, em 2010, porém até o presente momento este novo projeto não encontra-se em fase de execução, tal qual todos os demais Projetos de PAA do Estado do Paraná.

Condição camponesa e relações mercantis

O Córrego das Moças está localizado em meio às demais Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQ's) do município de Adrianópolis, próximo às margens do Rio Ribeira, distando-se 37 Km da sede de Adrianópolis. Constituída em meio a um vale, margeando córregos de acesso ao Rio São Sebastião e ao Rio Ribeira, a localidade é composta por um agrupamento social de cerca de 20 famílias e 68 habitantes. Registra-se que o bairro foi formado há mais de duzentos anos, segundo informações do Grupo de Trabalho Clovis Moura/GTCM (2010).

Estruturalmente, como sistema de Agricultura Camponesa Tradicional⁷ no Córrego das Moças, nas chamadas “roças” os quilombolas tem plantado milho e feijão, em consórcio ou rotação de culturas com abóboras, mandioca, batata-doce, mantendo nas proximidades de suas casas quintais com criação de galinhas soltas, hortas, temperos e ervas medicinais, além da produção de pomares, bananais, cana-de-açúcar e em alguns casos, mantendo áreas de pastagem com criação de gado, reserva de renda e venda.

Essa condição camponesa, para além de manter-se constantemente em atualização, orienta-se para “[...] a produção e crescimento do máximo de valor agregado possível” (grifo do autor), cuja “[...] base de recursos disponíveis é quase sempre limitada [...]”, “[...] por tendência, intensiva [...]” (PLOEG, 2008, p. 60-61), nas quais “os recursos sociais e materiais disponíveis representam uma unidade orgânica e são possuídos e controlados por aqueles que são diretamente envolvidos no processo de trabalho” (idem p. 60), buscando-se manter um equilíbrio interno, não dividindo-se entradas e saídas de renda, bem como não se calculando custos e “lucros” específicos.

Além disso, há centralidade no trabalho familiar, cujos “[...] níveis de intensidade e o desenvolvimento continuado dependem criticamente da quantidade e qualidade do trabalho” (PLOEG, 2008, p. 61), priorizando-se a otimização de recursos internos da propriedade, desenvolvendo relações parcialmente dependentes e vinculadas a mercados.

Das 20 famílias residentes na comunidade, no Projeto de PAA executado em 2011/12, haviam 18 agricultores cadastrados, dos quais, cinco eram mulheres e 17 homens (Associação dos Remanescentes de Quilombos do Bairro Sete Barras, S. I.). Para o projeto de 2012/2013 o número de mulheres cadastradas ampliou. No novo projeto, 2013/2014, aprovado, mas ainda por ser executado, este número manteve-se praticamente constante. Observa-se que ao longo dos anos, a participação das mulheres tem sido significativamente incrementada nesse Programa. Embora no projeto de 2011/12 observe-se predominância de

⁷O uso desse termo referencia-se em pesquisas realizada nesse território por Fidelis(2011). No qual descreve esse sistema como um modo específico de agricultura camponesa, baseado em mínimos vitais, composto pelas culturas produtivas de feijão, milho, mandioca e outros, utilizando-se de práticas manuais de cultivo, com uso de roçadas e em alguns casos coivara.

cadastros masculinos, na prática, em grande medida, foram e vem sendo as mulheres que tem plantado e vendido para o PAA.

Quando indagados sobre as razões e motivações de terem se inserido no PAA, aparece inicialmente o incentivo de mediadores técnicos, e aos poucos, motivações do próprio grupo:

Pesquisadora: [...] E por que vocês decidiram entrar no PAA?

Entrevistado quilombola. LU: ah, é que ai essa turma ai que vendia aí de primeiro, falava para mim ah entre sua boba que você vai dar bom, continua vendendo com nós que se Deus quiser você vai melhorar as coisas para você. Que sempre a gente vivia meio em precisão né, e eu meio com medo de entrar né, porque de primeiro a turma falava, ah isso ai vai dar problema, isso aí vai complicar todo mundo mais tarde. Daí eu pensei comigo, quer saber de uma coisa, eu vou entrar, eu pensei podia vender, aquela vez podia vender um monte maço, comecei vendendo as verduras, fui plantando um pouquinho de cebola, fui entregando, fui plantando couve, fui entregando e assim foi indo. E por sorte eu enxerguei bastante ajuda desse lado aí de venda de verdura.

As razões econômicas, orientadas por essa lógica camponesa, predominaram nas motivações internas para inserção dessas famílias no PAA. Para elas, o PAA significa uma venda, um meio de escoar as mercadorias e produtos que estavam sendo perdidos, ou dados aos animais nativos e criados, às famílias e aos vizinhos, produtos que estavam sem meios de comercialização:

Pesquisadora: por que vocês decidiram entrar no PAA?

Entrevistado quilombola. M: ah porque a gente plantava perdia, o que plantasse tinha que dar para as criação, mas e daí como apareceu o PAA, a gente achou melhor vender, é um dinheirinho a mais que entra.

Entrevistado quilombola. C: é pouco, mas é uma rendinha que entra, uma rendinha boa.

Entrevistado quilombola mediador. D.C: só não tem uma renda maior porque oh a hortinha deles.

Entrevistado quilombola. M: não tem como plantar mais.

Dessa forma, observa-se que o PAA tem significado para eles tanto um meio de venda, quanto de obtenção de uma renda extra, que na maior parte dos casos, é complementar no orçamento familiar, mas que principalmente para as mulheres e jovens que participam do Programa, é bastante significativa. Com essa remuneração, esses indivíduos têm podido reduzir a dependência financeira de seus pais e maridos, o que para as mulheres, é visto como algo positivo:

Pesquisadora: e o dinheiro que vem da verdura é seu?

Entrevistado quilombola. LI: é meu para comprar as coisinhas para as crianças, para mim, daí esse já sai fora para mim. [...]

Pesquisadora: mas esse dinheirinho que está vindo ele dá uma ajudinha assim [...]

Entrevistado quilombola. LI: ajuda bastante, pelo menos eu para mim ajuda bastante, porque eu já sou mais, sei lá, como que eu posso dizer que eu sou, eu não sou de ficar pedindo dinheiro para marido, eu se eu pedir e falar não para mim, a já quanto bastou, eu já não torno pedir de volta, e se perguntar para mim por que que eu quero, eu já também, já não falo, falo

nem preciso mais, porque a gente já vai pedir porque precisa, agora ficar tanta pergunta, por que você quer isso, o que você vai fazer com esse dinheiro... então não, e eu vendendo as coisas o dinheiro é meu, ele já sabe que o dinheiro é meu. Ou as vezes tipo, o mandiocal foi ele que plantou, ele fala assim, oh se você for tirar sozinha, pesar, e for entregar lá, você pode ficar com o dinheiro para você, que daí como diz, é um sofrimentinho né, mas eu vou lá, arranco, peso, e vou levar, daí quando chega o dinheiro, ele fala assim não esse dinheiro é seu, você que sofreu e me devolve o dinheiro, agora quando ele ajuda eu arrancar lá e coisar daí nós dividimos, pelo menos não fica reclamação do outro.

No início e até hoje ainda há conflitos com relação aos pagamentos, pois, segundo relatos de uma das mediadoras responsáveis pela prestação de contas “[...] até hoje tem agricultores no município que não entendem como é feita a prestação de contas” (Entrevistado mediador E.). Na visão de mundo dos quilombolas, o pagamento teria que ser imediato, no ato da entrega dos alimentos, tal qual os comerciantes atravessadores faziam com eles, e também como era no início da execução do PAA, não conseguindo, em alguns casos, não em todos, compreender e mesmo questionando o vai-e-vem de cheques, assinaturas, papéis e reuniões:

Entrevistado quilombola. LI: [...] pagamento ultimamente não está sendo muito bom não, porque antes era pagamento à vista, dinheirinho limpo, agora é cheque, é uma complicação daquelas, que um corre para um lado, outro corre para outro trocar cheque, [...] e depois as vezes tem que sair daqui até Adrianópolis trocar cheque. [...] eu acho que se viesse o dinheiro que nem era antigamente era mais fácil, porque daí vem o cheque tem de a pessoa ir lá trocar e depois tem que esperar o dia da reunião, as vezes a gente já faz uma prestação contando com aquele dinheiro [...] bastante já não está gostando, porque tipo, lá eles deviam soltar o dinheiro antes de soltar o cheque, agora eles soltam o cheque, daí tem que segurar o cheque até eles depositarem o dinheiro para o pagamento, porque já voltou cheque umas par de vezes, confusão que Deus o' livre então nessa parte está ficando meio complicado [...] daí passou eles falaram que era para cada uma abrir conta no banco para depositar lá, e porque acharam que não estava bom, porque um abriu num banco outro abriu noutro, estava sendo muita correria para eles depositar, e daí acabou virando esse cheque. [...] ser uma confusão descarada nessa reunião que vai ter agora por causa disso, porque já estão fazendo o pessoal meio de bobo, porque você pensa, sai daqui em Adrianópolis, perde um dia para abrir conta no banco, vai lá abre a conta no banco, fica tudo certo, deposita três meses o dinheiro na conta, daqui a pouco eles vem falam que não está dando certo, e vem com o cheque, agora vem com o tal de cartão, não tem, não tem condição, não é todo mundo que pode estar saindo assim a disposição deles, eles também tem que saber que não é só porque a gente precisa, que a gente tem que sair correndo se batendo desse jeito, as vezes até deixando algum compromisso da gente para estar indo lá, não é assim, eles tem que ver também a situação da gente. Porque as vezes tem gente aí que não tem dinheiro nem para pagar uma passagem. E daí como que vai? Não tem condição. E aí a sorte é que aqui são tudo parentada, daí quando um vai a gente já pede para fazer alguma coisa para a gente.

A inserção do PAA nessa comunidade inaugura a construção e cognição pelos quilombolas de um novo processo de comercialização, institucionalizado e subordinado à racionalidade burocrática do Estado Nacional, produzindo conflitos e tensionamentos com padrões culturais mercadológicos anteriores, instituindo novas representações simbólicas e práticas sociais. São outras relações de mercado que se estabelecem, demandando, pelo fato de estarem vinculadas à execução de um Programa Governamental, a institucionalização de inúmeros condicionantes regulatórios e normativos, capazes de

legitimar, diante da sociedade brasileira, a participação “ética” e transparente desses grupos nesse Programa, evitando-se constrangimentos legais, tais como fiscalizações e punições.

No entanto, vista sob a visão de mundo dos quilombolas, a transparência, proferida pela racionalidade do Estado burocrático, assegurada pela burocratização do processo de prestação de contas do PAA, tal como analisado por Weber (1978), tem significado para eles uma incompatibilidade com suas formas de se relacionar e de compreender os mercados, aparecendo como elemento estranho, nebuloso, duvidoso e conflitivo, ao invés de algo transparente e cognoscível.

Nesse sentido, a alternativa encontrada pelo grupo acabou sendo escolher confiar em qualidades e competências morais, pessoais e individuais, constitutivas das personalidades e caracteres dos indivíduos que fazem a prestação de contas, cujo perfil preferido são pessoas conhecidas, com capacidade de compreender os códigos burocráticos exigidos, e que centralmente tenham boa índole, reconhecida pelo grupo, como uma forma de proteger-se e precaver-se de possíveis enganos e trapagens.

A inserção formal dos quilombolas no PAA: a questão da DAP

Analisando o conjunto das exigências normativas estabelecidas pela CONAB para acesso ao PAA pelas famílias, há controvérsias nas interpretações obtidas pelos quilombolas nas entrevistas. Há alguns que concordam, avaliando que são necessárias para manter-se a transparência do processo, e outros que avaliam-nas como abusivas e excessivas:

Entrevistado quilombola. J. C.M: eu acredito que essas exigências deles é o certo né, para ser bem organizado tem que ser assim porque se não for assim, segundo as exigências deles, fica tudo fora de ordem.

Pesquisadora: ajuda a organizar, e saber certinho onde que está indo [...]

Entrevistado quilombola. J.C.M: ajuda organizar, eu concordo com isso aí, que precisa, tem que ser assim se não vira muita bagunça, o que acontece, acontece se eles descobrem se está tudo desorganizado o governo pode até querer cortar esse programa aí né [...]

Pesquisadora: e como o senhor percebe que o pessoal aqui está recebendo essa questão das exigências?

Entrevistado quilombola. J.C.M: tem uns aí estão achando que é muita exigência, tem uns que falam até de parar de vender porque é muita exigência. Mas eu acho assim que eles estão certo, tem que ser assim mesmo, essas pessoas que acham que está errado isso aí é pessoa que não gosta das coisas organizado, então tem que ser organizado, porque se não, eu acho que eles estão certo.

No entanto, esse mesmo entrevistado agricultor fornecedor, que afirma concordar com tais normatizações e padronizações burocráticas, considerando erradas ações sociais daqueles que não se enquadram em tais padrões, menciona que teve dificuldades para se inserir no Programa por falta de documentação de terra, o que quase conduziu essa família a abandonar a perspectiva de se inserir no PAA:

Pesquisadora: e para vocês entrarem no PAA, tiveram alguma dificuldade com documentação, sentiram algum tipo de dificuldade para começar participar ou não?

Entrevistado quilombola. J.C.M: tivemos dificuldade sim, inclusive estão cobrando e nós tivemos que pegar um documento da terra de minha mãe

para fazer o comodato para nós, para daí nós entrar, se cadastrar porque tem que ser feito isso [...]

Pesquisadora: esse lote de dois alqueires não tem documento de vocês?

Entrevistado quilombola. J.C.M: não, tem um documento assim de doação da minha mãe que doou para mim meia quarta, me deu um recibo de doação, e esse documento não servia, para se cadastrar no PAA tinha que fazer o comodato e o documento da terra, daí o documento da terra está no nome dela, ela tinha que assinar para mim, com esse documento que eu vou ter que ir na prefeitura fazer o bloco do produtor [...]

Entrevistado quilombola C: eu estava até desacorçada já, estava querendo parar já.

Pesquisadora: por quê?

Entrevistado quilombola C: eu estava desacorçada porque não podia mais né, por causa do documento.

Entrevistado quilombola J.C.M: porque está no nome, eles deram 60 dias de prazo, quem não organizar os documentos certinho para se cadastrar, aí não ia poder vender, isso foi que eles passaram para nós na última reunião aqui na comunidade.

A obtenção da DAP – Documento da Aptidão ao Pronaf, documento individual, exigido pela CONAB para inserção no PAA, foi considerada pelo grupo, de modo generalizado, como a maior dificuldade normativa enfrentada por eles para inserção no PAA, o que se justifica por condicionantes históricos e estruturais vinculado à posse e propriedade da terra pelo grupo:

Pesquisadora: [...] E o que você sente que o pessoal tem mais dificuldade?

Entrevistado quilombola M.P: mais dificuldade, que a gente vê por fora aí é a documentação. Tem vários agricultor que não tem a documentação. Para participar do Programa, do PAA. Fazer a documentação, fazer a DAP, porque depende da DAP.

Pesquisadora: por que você acha que tem essa dificuldade?

Entrevistado quilombola M.P: tem essa dificuldade porque a maioria não tem o documento da terra, só tem recibo de compra e venda então não consegue.

Pesquisadora: questão da terra [...]

Entrevistado quilombola M.P: e muitas pessoas que tem o documento em dia, tem medo de dar o contrato de comodato, que vai prejudicar ele e coisa.

Como populações territorializadas através de processos de migrações diversas, assentando-se na região como escravos, posseiros e parceiros, tal como descrito por Carril (1995) e por Bianchin (2010), cuja regularização fundiária somente foi possível, de modo parcelar e seletivo, pelo INCRA a partir dos anos 1960, a maioria dos documentos de terra que esses agricultores possuem são documentos de posses e doações de terra, havendo poucas escrituras e registros como imóvel rural no INCRA, o que tem limitado de modo significativo a inserção dessas famílias no PAA.

Em se tratando de Comunidades Remanescentes de Quilombos cujo processo de reconhecimento e titulação das terras prevê titulações coletivas, essa norma exigida pela

CONAB para acesso ao PAA por meio da DAP individual para os quilombolas torna-se inconsistente. Um estrangulamento burocrático, alimentado por um circuito erro-informação-correções, análogo ao modelo proposto por Crozier (1981), que demonstra a disfuncionalidade da burocracia público estatal, a qual coíbe e constrange a participação dos quilombolas no PAA, lançando-os, dessa forma, mais uma vez, em um quadro político-administrativo de invisibilização dos negros.

Dessa forma, em que pese o discurso “inclusivo” proferido pelos mediadores técnicos locais, na tentativa da construção de possibilidades legais de inserção dos quilombolas no Programa, mesmo em meios a tais dificuldades, os estrangulamentos e constrangimentos, burocráticos demandados, crescentes e disfuncionais aos processos de formação sócio históricos do grupo, gera, como consequência, movimento contrário, promovendo a exclusão, por inadequação legal remetida à falta de documentação de terra desse segmento social desta política pública, contrariando os princípios fundantes de tal política, os quais tem como centralidade a inclusão de quilombolas nesse Programa, tal como descrito no Comunicado CONAB/MOC N.º 009, de 16/05/2013.

Organização social quilombola e burocracia

No Córrego das Moças, as relações de parentesco e de reciprocidade, entendidas como uma “[...] relação que tem por objetivo um grande série não especificada de atos de assistência mútua[...]” (WOLF, 2003, p. 105), e também relações de amizades emocionais, compreendidas como “[...] uma relação entre um ego e um alter em que cada qual satisfaz alguma necessidade emocional por intermédio do seu oposto” (WOLF, 2003, p.103), atuam em termos de amálgama social, unidades estruturantes da coesão da organização social comunitária e das diferenciações sociais internas do grupo. Meios de obtenção de recursos materiais e não tangíveis, e de segurança quanto à garantia de manutenção de interesses particulares e coletivos, no âmbito das famílias nucleares e blocos familiares, e também em diferentes níveis e gradações, extra blocos familiares.

Em todas as entregas do PAA que puderam ser acompanhadas, tal como nos relatos obtidos em campo ou nas entrevistas, pode-se constatar que para conseguirem organizar as entregas, estabelecendo e cumprindo datas, horários e quantidades, as pessoas se comunicam através de canais internos previamente estabelecidos. Na maioria das vezes, os responsáveis pelas cargas ligam para algumas pessoas específicas da comunidade (mediadores internos, parentes, ou para quem tem telefone, etc.) e estas se responsabilizam por distribuírem a informação para os demais fornecedores:

Pesquisadora: entre parentes, vizinhos vocês costumam se ajudar em alguma correria, entregas, algo relacionado ao PAA?

Entrevistado quilombola.LI: [...] esse negócio de entregar verdura ai como diz, quando eu sei eu gasto tudo meus créditos para avisar as pessoas, o caminhão vai vir carregar tal dia tal hora assim, assim. Às vezes o neguinho fala oh C. faz favor de ligar em tal lugar assim, assim e avisa que o caminhão vai pegar tal hora, vem a tia D.C e avisa oh C. vem o caminhão assim, assim, e amanhã tem reunião, daí eu pego [...] e ligo para as pessoas, maior parte são parente mesmo que entregam para o PAA, daí eu pego ligo e aviso. Mas fora disso, o resto é só a tia D.C. mesmo que corre, e daí o cheque sempre vem ali com a mãe, tio M, daí eles que saem trocar o cheque.

A informação se distribui por meio de relações já tecidas principalmente entre os parentes e vizinhos, contemplando não somente suas afinidades, mas também os conflitos que lhes acompanham, deixando-se por vezes alguns de fora, esquecendo-se de avisar outros, contanto também com a importante tarefa realizada pela mediadora quilombola representante do grupo no conselho gestor do PAA, a qual passa avisando nas casas dias

de entregas, reuniões, decisões tomadas na reunião do conselho gestor e da comunidade, atuando de forma ativa para transmitir e explicar as informações, sendo que, também é comum pessoas da comunidade irem à sua residência tirarem dúvidas.

Segundo alguns moradores entrevistados, esse processo de organização e de comunicação interna, promovido tanto pelo reconhecimento legal do grupo como remanescentes de quilombos e pela sua inserção no PAA, tem reforçado laços internos de solidariedade, promovendo maior união, extrapolando-se o âmbito familiar para o social comunitário:

Entrevistado quilombola. LI: [...] eu acho que depois dessa coisa de remanescente de quilombola a turma se tornou mais unido.

Pesquisadora: você percebe que aconteceu isso?

Entrevistado quilombola. LI: sim, porque antes a turma cada um queria para si, não tinha nada, agora um ajuda o outro, se precisa de tal coisa, de uma muda, de uma coisa e pessoa vai lá e dá para o outro, e antes não tinha nada disso, eu acho que serviu mais para unir, como diz a turma, até as famílias mesmo, que cada um ajuda o outro, lá no tio M. ele planta o dele, vai lá ajuda a mulher dele, ajuda o filho dele, cada um vende o seu tudo junto, um ajuda o outro, e antes cada um se fizesse, plantasse estava bom, agora não, tipo se eu não planto, vem outro e diz, a mais porque você não planta a mais está bom de vender, é um dinheirinho que ajuda você, já dá um animo para a gente [...]

Desse modo, as relações de parentesco e reciprocidade do grupo atuam como amálgama e meio de viabilização da execução cotidiana do conjunto de rotinas, padronizações e enquadramentos burocráticos demandados pelo Programa, meio encontrado pelos quilombolas para conseguirem acessar e manterem-se participando, cumprindo as exigências legais demandadas pela CONAB para participação no PAA.

Nesse sentido, a emergência e inserção do padrão organizacional cultural burocrático longe de desconstruir e homogeneizar relações sociais tradicionais, traços constitutivos da identidade cultural desse grupo étnico, sobrepõe-se, cola-se aos padrões culturais do grupo, tal como analisado por Geertz (2012), provendo de novos sentidos e significados relações internas de parentesco, reciprocidade e amizade presentes no grupo.

A emergência e assimilação da burocracia pela cultura do grupo quilombola não lhes destile de sua cultura organizacional precedente, mas ao contrário, acopla-se, sobrepondo-se a esta, conferindo-lhe novos usos e sentidos, ressignificados, agora formalizados, rotinizados e padronizados, necessários à execução e gestão cotidiana do PAA nessa localidade.

Mediações técnicas e sociopolíticas

As reuniões mensais, instituídas a partir de 2012 na comunidade, constituem-se como locus privilegiado onde são produzidas e assimiladas as resoluções coletivas, também onde mediadores e mediados se encontram e dialogam entre si, e ainda onde descompassos cognitivos podem ser construídos e observados. Esses eventos contam com a participação obrigatória dos agricultores fornecedores cadastrados, mediadores quilombolas e em média, também com mediadores técnicos e sociopolíticos externos, da Associação Sete Barras, da EMATER, ou Prefeitura.

Como espaços de mediação técnica e sociopolítica entre a organização global do PAA e o grupo, constituem-se de importantes instâncias de informação, comunicação e discussão sobre os processos e procedimentos em curso, onde mediadores sociais atuam de modo decisivo.

Aos quilombolas fornecedores e mediadores, quando indagados nas entrevistas a respeito da dinâmica e funcionamento das reuniões, não se conseguiu perceber conflitos e críticas, quanto a metodologia desses espaços, mas apenas afirmações, legitimando a construção social de tais eventos, questionando aqueles que não compreendem o que se passa na reunião, centralmente mulheres, as quais somente depois da reunião costumam vir pedir informação, consideradas como desatentas e que vão para a reunião somente para conversar:

Entrevistado quilombola S: outra coisa também é esse negócio que nem acho que também você percebeu hoje na reunião, muito dessas mulher também que vem ali na hora da reunião, ficam muito de blábláblá, não prestam atenção no que está falando, documento que estão pedindo ali, a pessoa tenta explicar alguma coisa eles começam de conversa. Até que na reunião passada eu tive reparando, pessoas perguntando para a mãe aqui, perguntando para fulano, que dia que ia para Adrianópolis, que documento que era para levar, as pessoas... reunião é reunião né, o Sr. G. explicava detalhe por detalhe, o que era, o que precisava, quando era, que dia que era, e tinham pessoas que ficavam de conversa vem, conversa vai, foi final da reunião perguntando para outras pessoas, só que eu fiquei só olhando, as pessoas não prestam atenção, não escutam. As vez porque pensa que está entregando normalmente, ver que ninguém está pressionando com negócio de documentação, está de conversa, daí a hora que precisa, se apura, reclamam, ai falam, ah, mas agora exige isso, exige aquilo.

Quando problematizado o entendimento do uso de vocabulários tecnoburocráticos nas reuniões, e em indagação a uma das mediadoras populares quilombolas, se as mulheres entendem as explicações tecnoburocráticas que são transmitidas nas reuniões, ela respondeu da seguinte forma:

Pesquisadora: [...] quando vem essas explicações, será que elas conseguem entender, ou elas tem dificuldade?

Entrevistado mediador quilombola D.C: tem algum que não entende nada. Enrola-se e não entende nada, depois fica perguntando para a gente.

Ao serem invisibilizadas nas reuniões, cuja linguagem utilizada e a metodologia adotada não estão em constante processo de reflexão, tampouco se aproximam de metodologias de educação popular⁸, baseando-se em um modelo de participação não efetivo, mas meramente legitimatório, e por isso, performativo, as reuniões mensais da comunidade configuram-se como espaços-tempos que atualizam e reproduzem narrativas compartilhadas pelo grupo, homens e mulheres, e por mediadores profissionais, que culpabilizam as mulheres pela sua desatenção e desestímulo na participação nessas reuniões mensais:

Pesquisadora: [...] como você analisa, das reuniões, da participação das pessoas em reunião, tanto da comunidade quanto de fora, e a forma como as coisas são decididas?

Entrevistado quilombola O: a participação, aqueles que vão ali por participar, que a gente ali é umas vinte pessoas mais ou menos, dos quais 12-15 pessoas participam em reunião, aquelas que tem interesse em saber, agora aquelas que não tem interesse em nada e daí dizem que não entendeu nada, elas vão lá e fazem o grupinho delas e ficam batendo papo do lado.

⁸ Segundo Freire (2004, 1983), as quais buscam, tendem e podem construir estratégias de adaptação de linguagem, posturas e ações, de modo a favorecer o desenvolvimento de habilidades e capacidade cognitivas, criativas e reflexivas dos participantes.

Pesquisadora: as mulheres falam que não entendem nada? Quem não entende nada?

Entrevistado quilombola O: aquelas que vem na reunião ali participar da reunião ali, as próprias da comunidade.

Pesquisadora: por que será que elas não entendem nada?

Entrevistado quilombola O: porque elas não vão pela reunião, eles vão por chegar lá bater papo e marcar presença.

Pesquisadora: mas será que elas não tem dificuldade em entender?

Entrevistado quilombola O: não, eu acho assim que ficou bem claro [...]. Por exemplo, Sr. G. vem fazer uma reunião, tem aquelas que foi ali para assistir a reunião, elas querem saber o fundamento daquilo ali, e tem aquelas que foram ali só por ir, então aquelas que vão ali só para se aparecer elas não ficam ali junto de nós, [...] faz o grupinho delas e fica lá do outro lado de lá batendo papo, conversando Às vezes você tem que parar e falar psiu [...]. Daí a pessoa dá uma paradinha com a conversa. Você sai dali eles falam ah, não entendi nada, mas quem vai ali para coisar, eles entendem o que sai e o que eles tem de reclamação, nós reclama é resolvido, outro mês já vem a resposta ou quando uma coisa que eles não der resposta no momento, eles vão estudar aquela sua pergunta para em outro momento dar resposta, eu acho assim, que ultimamente nada está tendo problema.

Por encontrar lócus de legitimação no grupo e na cultura dos mediadores profissionais e populares, independentemente de gênero, a violência, nesse caso, além de legal, manifesta principalmente no domínio e controle de saberes, conhecimentos e linguagem tecnoburocrática é simbólica⁹, porque negociada e cotidianamente retroalimentada pela cultura do grupo, sendo reafirmada e reforçada por influências culturais externas, responsáveis pela mediação junto à execução do PAA, centralmente pela EMATER, reforçando quadros e contextos de dominação masculina, tal qual formulado por Bourdieu (2005).

A fricção desses quadros e contextos de dominação tem sido somente recentemente friccionados, através da participação de parte desses sujeitos em fóruns, instâncias, movimentos, atividades externas, vinculadas à produção de representações e práticas sociais de positividade feminina e étnico-racial, viabilizados através do processo de auto-identificação e reconhecimento legal de sua condição quilombola.

Mesmo assim, é essencial ainda perceber e analisar que, embora começando a participarem de outros universos sociais e simbólicos, muitos deles ainda sentem e encontram dificuldades para conseguirem sair, falar, se expressar, assumir e se assumirem enquanto sujeitos sociais detentores de capacidades e potencialidades, desenvolvidas e por desenvolver, como meio de acesso, cognição e condução burocrática e política de sua participação social em Programas e políticas públicas, delegando papéis, cargos e falas a outrem, interno ou externo ao grupo, por vezes, não quilombolas, na gestão estratégica do PAA nesse município, tal qual pode ser expresso nessas considerações de um dos moradores da comunidade Córrego das Moças:

Entrevistado mediador quilombola M.: [...] eu acho que ainda tem um tapume na cara do povo. [...]

Entrevistado mediador quilombola M.: perceba que você vê isso com os olhos, porque você está vendo, nós estamos ali na reunião, eu o M1 e a O. conversamos, o resto fecha a boca, bota seu zíper na boca e fazer o que em reunião? [...] conforme o lugar, você vê interrogação, interrogação, e nada, todo mundo quietinho.

⁹ Durante as observações de campo, obtive relatos também de ameaças de violência física a algumas mulheres do grupo, cometidas centralmente por seus maridos.

A delegação de papéis de direção e condução administrativa e política para o outro, associada à negatização de si enquanto potencial de aprendizagem e socialização, tem significado, nessa localidade, a assunção e domínio do saber técnico dos mediadores técnicos e de mediadores populares não-quilombolas, no controle do processo de elaboração e execução do PAA em Adrianópolis, tal como expresso na fala de um dos entrevistados mediadores quilombolas “[...] claro que um analfabeto não vai conseguir, precisamos de vocês [...]”.

O saber técnico, agrícola, burocrático ou mesmo político assimilados por mediadores profissionais, é compreendido pelos quilombolas, mediadores ou não, como algo superior aos saberes e conhecimentos de si próprios construídos acerca da realidade social. Uma desqualificação e negatização de si mesmos, que se ajusta ao padrão de dominação legal e simbólica do grupo, reproduzidos pelas estruturas institucionais de mediação técnica e sociopolíticas, de modo análogo ao estudado nos contextos analisados por Bourdieu (2011), Souza (2012) e Neves (2008).

Esse contexto tem gerado deslocamento étnico-racial e social no processo global do PAA, o qual desvincula os mediadores quilombolas do Córrego das Moças da capacitação e condução estratégica do PAA em Adrianópolis, a qual está sendo assumida por mediações técnicas e sociopolíticas, gerando, como consequência, a constituição de grupos de especialistas cultural e hierarquicamente situados, com relação aos fornecedores, constringendo, reproduzindo contexto de dominação e violência simbólica e legal historicamente situados.

Considerações Finais

A participação dos quilombolas no PAA tem sido dificultada pela inadaptação das atuais condições legais exigidas para acesso a esse Programa, e sua relação com o processo de constituição histórica da estrutura fundiária da região do Vale do Ribeira Paraná.

Mesmo assim, quando acessado, tal Programa tem assegurado a essas famílias participantes a ampliação da remuneração mensal familiar, de forma complementar, o que para as mulheres e jovens participantes têm significado a possibilidade de ampliação de sua autonomia relativa frente a maridos e pais.

A inserção desses sujeitos sociais no PAA inaugura a constituição de novas relações mercantis, cujos códigos simbólicos e práticos passam a serem estranhos e distintos do padrão comercial tradicionalmente adotado pelo grupo. A adoção do padrão burocrático de comercialização instituiu nesse grupo a desconfiança na “engenharia burocrática” demandada pelo Programa para prestação de contas, a qual é atenuada pela constituição de relações de confiança pessoais em atributos morais e tecnoburocráticos de mediadores técnicos e sociopolíticos, contratados para a coordenação e gestão formal do Projeto.

No âmbito da organização social interna, a execução cotidiana do PAA, bem como a adequação legal da participação dos quilombolas no Programa, tem se viabilizado através da sobreposição do padrão organizacional burocrático aos padrões tradicionais de organização social do grupo, baseados em relações de parentesco, amizade e reciprocidade e vizinhança. A burocracia cotidiana, manifesta na aquisição de documentos, organização de entregas, datas, padronizações de produtos, se efetiva e é assimilada pelo grupo na medida em que se ajusta e encontra subsídios positivos na organização social deste, apoiando-se nas relações de parentesco, reciprocidade, amizade e vizinhança.

Quanto às relações de mediação entre os quilombolas, suas visões de mundo e *ethos* com mediadores externos, no que se refere à organização social e comunicação, percebeu-se a sobreposição de relações de dominação legais burocráticas à relações de dominação tradicionais, historicamente acumuladas e reproduzidas pelo grupo, baseadas na dominação masculina, reproduzindo contextos de negatização da condição feminina, negra e camponesa das e dos quilombolas participantes do Programa.

A superioridade técnica e social dos mediadores técnicos e sociopolíticos é reproduzida por estes e negociada de forma conflitiva e por vezes, subordinada com os quilombolas, através da reprodução social pelos mediadores técnicos de linguagens tecnoburocráticas incompreensíveis às mulheres quilombolas, e através da delegação de cargos e papéis de direção política e técnica estratégicas pelos mediadores quilombolas do Córrego das Moças a mediadores externos, por ainda se avaliarem incapazes de cumprirem com tais funções.

Nesse sentido, compreende-se que a simples participação formal, operacionalização e gestão cotidiana do PAA pelos quilombolas dessa Comunidade, embora esteja sendo significativa e positivamente considerada no âmbito econômico pelos quilombolas, não tem sido suficiente para potencializar-se a positividade étnico-racial do grupo, devendo, para tanto, ser reajustada e readaptada de modo a integrar ações que promovam tanto a autonomia camponesa, quanto a positividade étnico-racial do grupo, promovendo a construção de formas de participação efetivas capazes para continuar, pedagogicamente, interferindo na construção da positividade, identificação e reconhecimento étnico-racial do grupo.

Referências

ARRUTI, J. M. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: EDUSC, 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO BAIRRO SETE BARRAS. **Propostas de Projetos de PAA modalidade CPR doação simultânea**. Adrianópolis. Documentos internos. S. I.

BIANCHINI, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná**. 2010. 413f. Tese. (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kuhner. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **O poder simbólico**. 15 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Lei 10.696/2003, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Presidência da República e Casa Civil. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 15 de mai. 2013.

_____. Companhia Nacional de Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda na mesa de quem produz e comida na mesa de quem precisa. Cartilha do PAA, Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PAA recursos aplicados MDA e MDS de 2003 a 2010 – todas as modalidades**. 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal>>. Acesso em: 23 de out. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Segurança Alimentar**: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 20 de mai. 2013.

_____. Ato das disposições constitucionais transitórias. Art. 68º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct> 2013b. Acesso em: 14 de jul. 2013.

CARRIL, L. F. **Terras de negros no Vale do Ribeira: territorialidade e resistência**. 1995. 211f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1995.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1974.

CONAB. **PAA**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1135&t=2>>. Acesso em: 15 de mai. 2013.

_____. Vídeos premiados do PAA. **Prêmio PAA na tela**. Brasília, 23 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/PAA_videos.php?a=1412&t=2>. Acesso em 18 mai. 2013.

_____. **Manual de Operações CONAB**, 2013. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>>. Acesso em: 20 de mai. 2013.

_____. Título 27 – compra direta da agricultura familiar –CDAF, comunicado CONAB/MOC N.º 009, de 16/05/2013. 2013a. **MOC – Manual de Operações CONAB**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>>. Acesso de 20 mai. 2013.

DELGADO, G. C. et al. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. (Texto para discussão, 1145). Brasília: IPEA, 2005.

FIDELIS, L. M. **Quilombos, agricultura tradicional, agroecologia: o agroecossistema do quilombo João Surá sob a ótica da sustentabilidade**. Cadernos CERU. Série 2, v. 22. p. 57-72, jun. 2011.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**. Editado por Paz e Terra, licenciado gratuitamente para ANCA/MST. 2004.

_____. **Extensão ou Comunicação**. 8ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quilombola**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/quilombola/>>. Acesso em: 20 de set. 2013.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. 1 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

GOMES Jr.; SILVA, G. L.; COSTA, P. A. B. (org.) **Paraná Negro**. 1 ed. Curitiba: PROEC, 2008.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre. 2009. **Anais...** Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/105.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. et. al. **O Programa de Aquisição de Alimentos(PAA) em debate: apontamentos e questões para debate**. Retratos dos Assentamentos, Araraquara, n. 13, p. 137-170, 2010.

GTCM. Relatório do Grupo de Trabalho Clovis Moura: 2005-2010. Curitiba: GTCM, 2010.

INCRA. **Quilombolas**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em: 20 de set. 2013.

IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do território Ribeira**: Estado do Paraná. 1º fase, caracterização global. Curitiba: IPARDES, 2007.

ITCG. **Terra e Cidadania**: terras e territórios quilombolas. (Grupo de trabalho Clovis Moura, relatório 2005-2008). Curitiba: ITCG, 2008.

LEITE, I. B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnografia**, v.4, n. 02, p. 333-354, 2000. Disponível em: <http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf>. Acesso em: 09 set. 2011.

Textos e Debates. Ano 01, n. 01. p. 05-42. Florianópolis: UFSC, 1991 LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção, e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM (UNB)**, v.7, p. 33-44, 2007.

MIELITZ NETTO, C.G.A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: LEITE, S.P.; PHILLIPPE, B. **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Editora Mauad. Rio de Janeiro, 2011. p. 221-252.

MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

NEVES, D. P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

SAHLINS, M. **Cultura na prática**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

_____. **Ilhas de História**. Tradução Barbara Sette. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SOUZA, R. S. **A condição organizacional**. Santa Maria: Editora da UFSM, 2012.

ZIMMERMANN, S. A. **A institucionalidade de uma política alimentar em nível local**: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Mirandiba, Brasil. Anais... IV Congresso Internacional de la Red SIAL. Mar del plata, out. 2008.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura Familiar e campesinato: rupturas e continuidades. **Revista Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, 21, out. 2003. p.42-61.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.15-28

WOLF, E. Parentesco, amizade e relações patrono-cliente em sociedades complexas. In: FELDMAN-BIANCO, B.; RIBEIRO, G. L. **Antropologia e Poder: contribuições de Eric R. Wolf**. Brasília: Editora da UNB. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2003. p. 93-114.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Pontal do Paranapanema/SP

Sidney Cássio Todescato Leal

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista (UNESP – FCT)
e-mail: cassio.todescato@hotmail.com

Resumo

Este artigo contém resultados da pesquisa desenvolvida em nosso trabalho de conclusão de curso intitulado “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Disputa Territorial em Torno da Luta pela/na Terra no Pontal do Paranapanema¹”. Tivemos como objetivo apreender os desdobramentos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Pontal do Paranapanema/SP, a subordinação dos camponeses, e as dificuldades enfrentadas para o atendimento do Programa, bem como a importância da produção de alimentos para a classe trabalhadora.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Pontal do Paranapanema; assentamentos; produção de alimentos; mercado institucional.

Abstract

The Food Acquisition Program (FAP) in the Pontal do Paranapanema/SP

This article shows outcomes of research developed in our final paper titled "The Food Acquisition Program (FAP) and the territorial dispute around the struggle for /in the land in the Pontal do Paranapanema-SP". Our aim was to understand the consequences of the FAP in the Pontal do Paranapanema, the subordination of the peasants and the difficulties founded for attending the program, as well the importance of the food production for the working class.

Keywords: Food Acquisition Program; Pontal do Paranapanema; rural settlements; food production; institutional market.

Resumen

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el Pontal de Paranapanema/SP

Este artículo contiene resultados de la investigación desarrollada en nuestro trabajo de conclusión de curso titulado "El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y la Disputa Territorial en torno a la lucha por la/en la tierra en el Pontal de Paranapanema-SP". Tuvimos como objetivo aprender los desdoblamientos del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el pontal Paranapanema/SP, y la subordinación de los campesinos, y las dificultades enfrentadas para el atendimento del programa, bien como la importancia de la producción de alimentos para la clase trabajadora.

¹ Financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Thomaz Júnior.

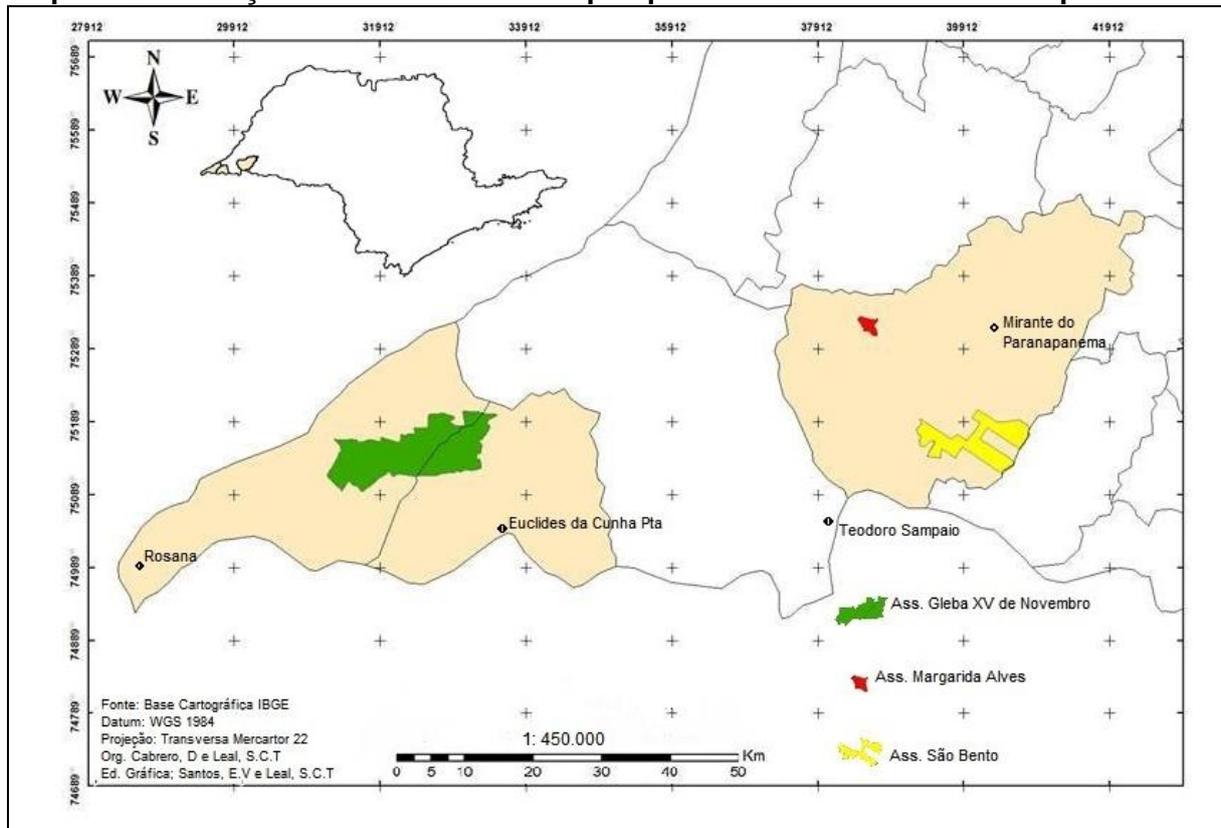
Palabras clave: Programa de Adquisición de Alimentos; Pontal de Paranapanema; Assentamentos; Produção de Alimentos; Mercado Institucional

Introdução

O Pontal do Paranapanema é um território marcado por conflitos agrários originados pela ocupação ilegal marcada pela expropriação dos indígenas, desmatamento e grilagem (FELICIANO, 2009). Atualmente esses conflitos são protagonizados por dois grupos sociais, ou seja, de um lado os grileiros, detentores de grandes propriedades rurais, aliados de grandes grupos econômicos do setor agroindustrial canavieiro e, por outro lado, os camponeses que através da luta e das ocupações retomam parcelas dessas terras territorializadas por meio dos assentamentos rurais.

Em nosso trabalho de pesquisa, desenvolvido no Pontal do Paranapanema, elegemos como recorte territorial três assentamentos de reforma agrária sendo eles: o Assentamento Gleba XV de Novembro, homologado em 1984, e referência na luta pela terra organizada entre trabalhadores sem terras e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), localizado entre os Municípios de Rosana-SP e Euclides da Cunha Paulista-SP, o Assentamento São Bento, localizado no Município de Mirante do Paranapanema-SP, que começou seu processo de instalação depois de 22 ocupações e 21 despejos em 1994, e por último, o Assentamento Margarida Alves localizado no Município de Mirante do Paranapanema-SP homologado em novembro de 2006, fruto de acampamento por mais de cinco anos (Mapa 1).

Mapa 1: Localização dos assentamentos pesquisados no Pontal do Paranapanema-SP



Fonte: Autor

Os assentamentos no Pontal do Paranapanema estão cumprindo importante papel na produção de alimentos, sendo que o principal produto que possibilita renda mensal aos

assentados é o leite e em torno do qual se movimenta a economia da região. No entanto, o leite não está sendo o único produto proveniente dos assentamentos, pois há uma diversificação da produção com o cultivo de mandioca, milho, feijão, abóbora, quiabo, frutas, pepino e hortaliças em geral.

Nesse sentido em meio às disputas em todas as instâncias os assentamentos rurais têm mudado a qualidade de vida dos assentados. Contudo, contando com poucos recursos e inconstantes, dificuldades de apoio técnico no planejamento do plantio, no manejo e na colheita. Em meio a uma seara de problemas que envolvem conflitos e contradições os camponeses são obrigados a acessarem políticas públicas que os desfavorecem e subordinam-nos cada vez mais ao Estado tornando-os “dependentes”.

Nessas circunstâncias é que estamos apreendendo os desafios postos para a implementação e territorialização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Pontal do Paranapanema considerando-o como um instrumento de política pública do Programa Fome Zero como também uma conquista de luta dos movimentos sociais (LIMA, 2011). Estes que no momento, no Pontal do Paranapanema, são um dos principais articuladores dos projetos que envolvem o PAA.

O PAA foi instituído em 2003 pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 02 de julho de 2003, o qual foi alterado pelo Decreto nº. 5.873, de 15 de agosto de 2006, atrelado ao Programa Fome Zero. O Programa tem como principal objetivo estimular a agricultura familiar por meio da aquisição de alimentos e sua distribuição em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (HESPANHOL, 2009).

O Programa é “operacionalizado” pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em parceria com Estados e municípios com verbas destinadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Podem ser beneficiários fornecedores² do PAA os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006³. Os beneficiários fornecedores podem acessar o Programa de forma individual ou por meio de cooperativas e/ou associações que possuem CNPJ.

Para acessar o Programa os beneficiários fornecedores tem que possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Criada pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a DAP é utilizada como instrumento institucional ou como identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas.

O programa realiza as aquisições de alimentos por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS), Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Apoio a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, Incentivo à Produção e Consumo de Leite e por último, a recente modalidade Compra Institucional. Dessas no Pontal do Paranapanema são acessadas, por enquanto, apenas duas, a CDS e a Formação de Estoque, sendo que as associações que tivemos contato estão acessando o PAA somente por meio da CDS. O beneficiário fornecedor pode acessar as cinco modalidades simultaneamente.

A CDS destina-se a aquisição de alimentos de agricultores familiares e camponeses organizados em grupos, associações ou cooperativas e destinados a entidades que compõem as redes de Proteção e Promoção Social que tenham programas e ações de acesso à alimentação. Já a Formação de Estoque destina-se a aquisição de alimentos de camponeses organizados em grupos, associações ou cooperativas e destinados a formação de estoques públicos de alimentos para posterior comercialização.

² Nomenclatura utilizada pela Conab.

³ Lei que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Anterior ao decreto Decreto nº 8.026 de 06 de Junho de 2013 o limite para a venda de alimentos no âmbito da CDS era de R\$ 4.500,00 por beneficiário fornecedor. A partir do Decreto o valor passou para R\$ 5.500,00 por unidade familiar, por ano, independentemente da Unidade Executora. Nas aquisições realizadas por meio de organizações fornecedoras, o limite de participação, por unidade familiar, é de R\$ 6.500,00. Este valor pode ser acrescido para as aquisições de produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos, ou nas aquisições em que pelo menos cinquenta por cento dos beneficiários fornecedores participantes da proposta estejam cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal-(CadÚnico). Pela Modalidade Formação de Estoque de forma individual ou por meio de organizações o limite financeiro de participação por beneficiário é de R\$ 8.000,00 por ano.

No entanto, as associações que tivemos contato, e que estão participando do PAA através da modalidade CDS no momento dos trabalhos de campo, estavam trabalhando com o fechamento dos projetos de 2012 no valor de R\$ 4.500,00.

Em 2012 o MDA liberou cerca de R\$ 47.182.109,00 milhões ao programa, e o MDS R\$ 539.385.022,00 milhões. Assim, as atividades realizadas pelo PAA em 2012 envolveram recursos da ordem de R\$ 586.567.131,00 milhões. Segundo Viegas e Viana (2012) os recursos repassados à Conab pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para operacionalização do PAA (Tabela 1) têm sido incrementados significativamente desde sua implantação. Com recursos do MDS, foram operadas as modalidades CDS, Formação de Estoque e CDAF e com recursos do MDA também a Formação de Estoque.

Tabela 1: Evolução dos recursos aplicados na aquisição de produtos 2003 a 2012

ANO	TOTAL(R\$)
2003	81.541.207
2004	107.185.826
2005	112.791.660
2006	200.954.580
2007	228.352.967
2008	272.490.338
2009	363.381.941
2010	379.735.466
2011	451.036.204
2012	586.567.131
Total	2.784.037.371

Fonte: Viegas; Viana, 2012. Org. Autor

Com os recursos aplicados, em 2012, o PAA atendeu 1.180 municípios, sendo que destes, 300 situados no Sudeste, dos quais 131 no estado de São Paulo. No ano de 2012 foram beneficiadas 128.804 famílias pela venda de seus produtos (CONAB, 2012). Se considerarmos o número de famílias beneficiadas 128.804 pelo total de recursos aplicados R\$ 586.567.131,00 milhões obtemos o valor médio aproximado de R\$ 4.553,95 obtido por família no ano, o que equivale a R\$ 379, 49 por mês. No estado de São Paulo, do grupo de famílias beneficiadas por categoria, se destaca as famílias assentadas. (Tabela 2).

Tabela 2: Número de Famílias beneficiadas por grupos-organização, 2012

Grupos/organização	Nº. Famílias	Percentual/%
Assentados	9613	51,89
Agricultura Familiar	8540	46,10
Quilombolas	354	1,91
Agroextrativistas	9	0,04
Pescadores Artesanais	7	0,03
Acampado	0	0
Atingidos por Barragens	0	0
Indígena	0	0
Total	18523	100

Fonte: Viegas; Viana, 2012. Org. Autor

O número de famílias beneficiadas assentadas se destaca com o percentual de 51,89% seguida do grupo de famílias classificadas de Agricultores Familiares com 46,10% beneficiados. No entanto, o número de famílias beneficiadas ainda é pouco, talvez por falta de informação de como acessar o Programa, burocracias para acesso, poucas associações/cooperativas acessando o PAA, falta de recursos humanos para atender as famílias e as associações/cooperativas, falhas na operacionalização por parte da CONAB e poucos recursos financeiros disponibilizados pelos órgãos competentes. Segundo Lima (2011, p. 59):

Suas informações sobre os desempenhos precisam ser melhores disponibilizadas para poder ocorrer à democratização da progressão ou não da política, assim como as informações sobre o programa para os produtores rurais, como congressos e palestras que o MDS e a CONAB vêm promovendo para capacitar e inserir mais indivíduos no PAA, tendo em vista que este recurso é o único subsídio que está indo para as áreas dos assentamentos.

O PAA vem como um importante instrumento de política pública, contribuindo para a Segurança Alimentar, mas ainda não é uma política consolidada. São poucas famílias beneficiadas e nos assentamentos os recursos de toda ordem ainda não atendem a demanda. Nesse sentido, mesmo com entraves e agravantes o PAA no Pontal no Paranapanema está possibilitando que os camponeses/assentados vendam a produção de alimentos contribuindo com a segurança alimentar de entidades de apoio a populações carentes, dos povos pobres da cidade e populações em situação de insegurança alimentar, como acampados sem terras.

Nessa conjuntura é que estamos compreendendo quais estão sendo os desafios postos aos camponeses, as associações, aos representantes das entidades beneficiadas e os movimentos sociais e os sujeitos que estão de forma direta ou indireta participando de projetos que envolvem o PAA, bem como as estratégias, ou não, que os mesmos estão utilizando para reivindicar que o Programa se torne uma Política Pública efetiva, estruturante e que atenda as reais necessidades da classe trabalhadora.

O acesso ao PAA no Pontal do Paranapanema

O acesso por parte dos camponeses a programas de compra institucional de alimentos, como o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e mais

recentemente o Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social (PPAIS), mesmo com entraves e agravantes de cunho burocrático e político, está possibilitando o aumento da diversidade de produção, assim como a maior participação da família no trabalho do lote e garantindo a venda da produção (LE MOAL, 2013 e LIMA, 2011).

No que tange as ações realizadas pela Conab, em 2011 106.000 famílias de agricultores acessaram o PAA no Brasil, sendo 26.935 famílias no Sudeste e 13.302 no estado de São Paulo. Do total de famílias de agricultores para o Brasil 17.351 eram de assentados, destas, 5.743 no Sudeste e 5.297 no estado de São Paulo. Já em 2012 o número de famílias de agricultores que acessaram o PAA no Brasil subiu para 128.804. No sudeste, 32.001 e no estado de São Paulo 18.523. Do total de famílias de agricultores para o Brasil em 2012, 30.620 eram de assentados, dessas no Sudeste 11.122 famílias e no estado de São Paulo 9.613 (Quadro 1).

Quadro 1: Acesso de Famílias de Agricultores ao PAA de 2011 a 2012

Acesso ao PAA	2011		2012	
	Nº/Agricultores	Nº/ Agr. Assentados	Nº/Agricultores	Nº/ Agr. Assentados
Brasil	106.000	17.531	128.804	30.620
Sudeste	26.935	5.743	32.001	11.122
Est. de São Paulo	13.302	5.297	18.523	9.613

Fonte: Viegas; Viana, 2012. Org. Autor

No Brasil são 1.045.069 famílias assentadas, destas 52.035 no Sudeste e 17.151 no estado de São Paulo. Nesse sentido, o estado de São Paulo ganha destaque, pois das 11.122 famílias que acessaram o PAA no Sudeste em 2012, 9.613 eram do estado de São Paulo o que equivale a 86, 43% do total de famílias assentadas e ainda, do total de famílias assentadas no estado de São Paulo 56,04%, em 2012, acessaram o PAA.

Segundo o coordenador do setor de produção do MST, no Pontal do Paranapanema: [...] *Tem ai uma porcentagem grande de famílias, eu acredito que deve chegar a 50% das famílias que trabalham com o PAA [...]* (C.M.S). No Pontal do Paranapanema em 2012, segundo dados disponibilizados pela Conab em número de assentados participantes do PAA, por Município, o Programa contou com a participação de 18 municípios e 6.466 **Assentados**⁴

Desses assentados, 2.028 são de Mirante do Paranapanema, município onde se localizam os Assentamentos São Bento e Margarida Alves, objetos da nossa amostra de pesquisa. Euclides da Cunha aparece com 519 e Rosana com 290 acessos, onde está localizado o Assentamento Gleba XV de Novembro. Entendemos que em Mirante do Paranapanema o número de assentados que acessaram o PAA foi maior devido ao maior número de assentamentos, ou seja, 33⁵.

Apesar do número de assentados vinculados ao PAA, se considerarmos um acesso por família, nos Assentamentos Gleba XV de Novembro e São Bento, ainda é expressivo aqueles que não obtêm êxito devido às exigências, burocracias e ausência de associações com projetos voltados para o PAA e até mesmo por falta de divulgação do programa. No Assentamento Gleba XV de Novembro são apenas quatro associações envolvendo 130 associados que estão entregando alimentos ao PAA. Considerando a média de um acesso por família no Assentamento, esse número equivale a 22,76% das famílias. No Assentamento São Bento conseguimos constatar que apenas 19 associados/cooperados estão acessando o PAA, também considerando um acesso por família, temos 10,43% do total de famílias assentadas. No Assentamento Margarida Alves constatamos que são 78

⁴Repare que é o número de **assentados** e não de famílias, pois, no Pontal do Paranapanema tem-se 6.248 famílias assentadas DATALUTA (2011).

⁵ DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012.

associados acessando o PAA por meio de duas associações, o que equivalem a, considerando um acesso por família 86,66% das famílias.

Nesse sentido, segundo o coordenador do setor de produção do MST do Pontal [...] *falta instrumento, que seria associações ou cooperativas legalizadas para poder ter as famílias para acessar esse programa [...]* (C.M.S).

Apesar de poucas famílias assentadas estarem acessando o PAA, e o mesmo apresentar falhas na operacionalização, estamos apreendendo que como um instrumento de Política Pública está possibilitando que os assentados vendam o que estão produzindo nos lotes, e com isso incentivando o trabalho familiar e a diversificação da produção nos assentamentos. Conforme o coordenador do setor de produção do MST do Pontal do Paranapanema: [...] *Hoje com essa questão do PAA e com as orientações do Setor de produção do MST a gente vê uma grande diversificação na área de produção [...]* (C.M.S).

Nos assentamentos que realizamos a pesquisa os assentados estão dedicando maior importância para a produção de quintal e criando estratégias de produção diversificada de hortaliças, legumes, tubérculos, e frutas que produzem várias safras o ano inteiro, como a acerola, o maracujá (Figura 3), o mamão entre outras.

Le Moal (2013) em pesquisa realizada no Pontal do Paranapanema, sobre o PAA nos assentamentos rurais, argumenta que:

Através do PAA eles conseguem, por exemplo, ampliar sua renda com produtos como frutas e legumes, antes pouco valorizados no lote. Com efeito, o programa conhece uma resposta rápida por parte dos agricultores, que reorientam sua produção para fornecimento de alimentos. (p.92)

Essa realidade somada às iniciativas dos movimentos sociais em divulgar os programas nos assentamentos está incentivando os assentados que apresentavam receio a essas políticas de governo a estarem acessando os programas e se comprometendo com a produção de alimentos para atender as demandas do Mercado Institucional.

Dos projetos atendidos no ano de 2012 pelo PAA no Pontal do Paranapanema, a maioria foi por meio da modalidade CDS. A CDS permite a articulação entre a produção dos assentamentos e as demandas locais de suplementação alimentar. Sendo assim, há uma demanda por alimentos que comumente já são produzidos nos assentamentos e que agora os assentados estão tendo oportunidade para vendê-los, apostando, pois, na diversificação, cada vez maior, para atender ao Programa.

O PAA em nível nacional, no ano de 2012, atendeu 2.185 projetos da modalidade CDS, sendo 314 projetos do Estado de São Paulo, o que correspondeu ao repasse de R\$ 57.517.310,91, advindos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Desses projetos, 83 era do Pontal do Paranapanema, o que equivalem aproximadamente a 26,43% dos projetos. Nesse sentido, a arrecadação no Pontal do Paranapanema através da modalidade CDS foi de R\$ 10.356.020,67⁶.

Quanto à ocorrência do fenômeno no Município de Mirante do Paranapanema, tiveram 25 projetos atendidos, sendo dois desses no Assentamento São Bento e um no Assentamento Margarida Alves, o que equivalem aproximadamente a 30% das CPRs-Doação do estado de São Paulo. Já em Rosana, onde está localizado o Assentamento Gleba XV de Novembro, foram atendidos cinco projetos, o que equivale a aproximadamente 6% das CDS atendidas no estado. Desses, na Gleba XV foram acessados quatro projetos.

As associações que acessaram o PAA, em Mirante do Paranapanema, arrecadaram no ano de 2012, pela CDS, cerca de R\$ 2.609.180,14 e as associações do Município de Rosana, mesmo sendo apenas cinco, R\$ 632.968,33. Somadas as arrecadações, por meio das associações, dos assentamentos estudados, têm-se R\$ 3.242.148,47, que equivalem aproximadamente a 5,6% da verba de repasse do MDS por meio da CDS para o estado de São Paulo.

⁶ Transparência Pública do PAA, 2013.

Também temos que evidenciar que pela modalidade Formação de Estoque pela Agricultura Familiar Formação de Estoque, no estado de São Paulo, o PAA, com verba repassada pelo MDA, atendeu 93 projetos, destinando R\$13.769. 694,15. Desses projetos, 18 eram do Pontal do Paranapanema, e arrecadaram R\$ 1.330.976,60. O Município de Mirante do Paranapanema através dessa modalidade arrecadou R\$ 130.995,00, já o Município de Rosana não participou no ano de 2012. Contudo, nos assentamentos que realizamos a pesquisa nenhuma associação acessou a modalidade.

Nessa conjuntura estamos entendendo que no Pontal do Paranapanema os Assentados estão se vinculando ao PAA e cumprindo com a incumbência de continuarem produzindo alimentos. Nesse sentido, os mesmos estão demonstrando que nos assentamentos, mesmo com a falta de políticas estruturantes por parte do Estado, **têm** produção. Produção de alimentos para atender as reais necessidades de alimentação dos trabalhadores pobres, urbanos e populações em situação de vulnerabilidade alimentar, acampados e sem terras, contrapondo o modelo agroexportador que se vincula aos grandes conglomerados transnacionais de produção/circulação de *commodities* e produção do D₁ que se estruturam na lógica de produzir alimentos para negócio transformando-os em mercadorias. (THOMAZ JR, 2008).

O compromisso das associações com o PAA

As associações, no universo dos assentamentos, podem ser entendidas como formas de organização dos trabalhadores para viabilizar a união entre os mesmos, buscando formação política, integração de informações, de trabalho, de produção, como também a criação de estratégias para compra de insumos, de acesso às políticas públicas (de crédito, de habitação, de aquisição de alimentos) e possibilitar acordos com o mercado local, afirmando assim a reprodução social nos assentamentos em diversos seguimentos.

Nos assentamentos, recorte da pesquisa, constatamos sete Associações e uma Cooperativa que estão atuando no âmbito do PAA. (Quadro 1).

Quadro 1: Associações nos assentamentos recorte da pesquisa

Associação	Assentamento	Nº Acessos ao PAA	Município/SP
Associação Regional de Cooperação Agrícola (ARCA)	Gleba XV de Novembro	18	Rosana
Organização das Mulheres Unidas do Setor II da Gleba XV (OMUS)	Gleba XV de Novembro	74	Rosana
Associação Agropecuária André Franco Montoro (AAAFM)	Gleba XV de Novembro	22	Rosana
Associação Agropecuária Vale Verde (AAVV)	Gleba XV de Novembro	21	Rosana
Cooperativa dos Assentados da Região do Pontal do Paranapanema (COCAPAR)	São Bento	5	Mirante do Paranapanema
Associação dos Trabalhadores do Uni Pontal do Paranapanema - Setor I	São Bento	10	Mirante do Paranapanema
Associação dos Assentados do Margarida Alves (AAMA)	Margarida Alves	28	Mirante do Paranapanema

Associação Girassol do Assentamento Margarida Alves	Margarida Alves	50	Mirante do Paranapanema
---	-----------------	----	-------------------------

Fonte: Autor, 2013 .**Org.:** Autor

A maioria dessas Associações não foram criadas diretamente para atender e acessar o PAA, sendo exceção a ARCA criada em 2011, para acessar o Programa. No entanto, essas Associações parecem estar direcionando, ou adequando suas atividades para atender ao Programa e incentivando os associados a acessarem, vislumbrando o PAA como impulsionador de atividades realizadas em associação/cooperativas, já que é uma das propagandas do governo. Nesse sentido, estão se comprometendo com a entrega de alimentos propostos ao Programa e proporcionando uma vinculação com as entidades e populações beneficiadas pelos alimentos.

A OMUS, por exemplo, beneficia 19 entidades com a venda dos alimentos ao PAA, sendo que de 2011 a 2012 entregou 294.000 Kg de alimentos. São mais de 70 tipos entre frutas, leguminosas, hortaliças, tubérculos, cereais e embutidos. Além de alimentos *in natura*, a OMUS também entrega alimentos produzidos de forma artesanal, como pães, farinha de mandioca, doce de leite e queijos. Nesse período a OMUS arrecadou R\$ 473.760,00.

Já a ARCA beneficia quatro entidades e de 2011 a 2012 entregou um total de 123.748 Kg de alimentos, arrecadando cerca de R\$ 116.908,00. Com predominância da entrega de raiz de mandioca, o que não quer dizer que não foram vendidos legumes, hortaliças e cereais.

A AAAPM de 2011 a 2012 entregou a oito entidades 144.317 Kg⁷ de bebida láctea. Para a produção da bebida láctea existe um acordo entre a AAAPM e dois laticínios. Um dos laticínios compra o leite *in natura* da Associação para a produção de queijos, desse processo é extraído o soro do leite que é repassado a Associação, que repassa para outro laticínio produzir e envasar a bebida láctea. O soro é repassado para a Associação sem nenhum custo adicional, enquanto que para produção da bebida láctea, a Associação contrata os serviços do laticínio e posteriormente entrega a bebida às entidades.

A AAVV beneficia três entidades e no ano de 2012 entregou 83.910kg de alimentos, sendo predominante a raiz de mandioca 15.000 Kg, seguido do milho verde em espiga, 10.000 Kg, e em terceiro abóbora seca, com 8.860 Kg, nesse ano AAVV arrecadou R\$ 88.830,00.

A COCAPAR no ano de 2011 vendeu para a Conab, através da modalidade Formação de Estoque do PAA, 1.040 t de farinha de mandioca processada pela própria cooperativa. A COCAPAR também presta assessoria para as associações que estão acessando o PAA. Seus cooperados não se limitam aos cinco do Assentamento São Bento ao todo são 37 assentados nos Municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista, Teodoro Sampaio, Sandovalina, Mirante do Paranapanema, Marabá Paulista, Presidente Venceslau e Presidente Bernardes.

A Associação dos Trabalhadores do Uni Pontal do Paranapanema beneficia uma entidade no município de Mirante do Paranapanema e apesar de ter apenas dez associados, no ano de 2012 entregou 28.549kg de alimentos arrecadando R\$ 42.300,00, que dividido pelo número de associados resultaria em R\$ 4.230,00 per capta por ano.

A AAMA em 2012 passou por um processo delicado, acumulou contas e teve problemas com pendências jurídicas. Essa situação embargou a Associação e impossibilitou que a mesma participasse do PAA durante um ano e meio, 2012 a meados de 2013. No momento a Associação está em processo de regularização com mudanças nos membros da diretoria, quitando as dívidas e reativando o acesso ao PAA com o projeto de CDSde 2013/2014 com a cota de R\$ 6.500,00 ao ano para cada associado.

⁷ Unidade utilizada pela CONAB.

A Associação Girassol no ano de 2012 beneficiou três entidades com a entrega de 198.695,00 Kg de alimentos arrecadando R\$ 190.350,00. E vem aumentando o número de associados, em 2010 a Girassol contava com dez associados e com o acesso ao PAA em 2012 o número de associados subiu para 50.

Nessa conjuntura, entendemos que as Associações estão se comprometendo com a produção para o PAA, o que nos dá respaldo para compreendermos que a “bola da vez” é o PAA. Nesse sentido, também apreendemos as estratégias, limitações e à subordinação das associações ao PAA no Pontal do Paranapanema.

Estratégias, limites e subordinação das associações no âmbito do PAA

Podemos afirmar que estamos identificando as dificuldades de operacionalização por parte das associações para atender a demanda dos camponeses associados e de outros que querem se associar para acessarem o PAA. São poucas associações para muitos interessados que querem se associar e as que estão em ação, operam no limite. Segundo o coordenador do setor de produção do MST, no Pontal do Paranapanema, são 100 associações que estão acessando o PAA, mas não estão dando conta da demanda.

São muitos os fatores que estão relacionados a esta problemática e podemos começar problematizando as discussões que compareceram durante as entrevistas, trabalhos de campo, reuniões e seminários, sobre o “medo” dos sujeitos em constituírem associações e administrá-las.

No Pontal do Paranapanema há um histórico de cooperativas e associações que não deram “certo” devido a impasses políticos e supostas pendências jurídicas, financeiras em nível federal. Podemos citar o exemplo da COCAMP e da Associação Amigos⁸, com sedes no município de Teodoro Sampaio-SP, ambas com o envolvimento de José Rainha, ex-dirigente regional/nacional do MST nacional e formador de grupos dissidentes do MST.

Esses fatos se somam a outros e rebatem na criminalização do Movimento, como também inibem o ingresso e participação de novos sujeitos que pretendem constituir associações ou cooperativas. No episódio, em 2009, da investigação da Associação Amigos, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), na época ministro Gilmar Mendes, disse que o governo não poderia disponibilizar recursos públicos para “qualquer entidade ligada a invasões sob pena de ser responsabilizado por esses atos”⁹.

Essas entre outras posições criam resistência por parte de alguns sujeitos que acabam por não participarem de projetos que tem o envolvimento do MST. Nesse sentido temos que lembrar que no Pontal do Paranapanema o MST é um dos principais articuladores de projetos e no momento vem prestando assistência, por meio da COCAPAR, às associações que estão acessando o Programa nos assentamentos.

Outra questão que influi nas limitações das associações é a de não possuir pessoas “capacitadas” para lidar com as exigências burocráticas da CONAB. Essa questão é muito delicada, porque qualquer deslize na prestação de contas, no recolhimento de assinaturas, pode ocasionar a não liberação dos repasses e, em consequência, o não pagamento aos associados. Sendo assim, seis das associações por nós pesquisadas pagam para terceiros a realização de tarefas que envolvem prestação de contas e emissão de notas. “Na OMUS a gente paga um rapaz para fazer a prestação de conta pra nós” (E.M.S).

Em entrevista junto ao tesoureiro da associação André Franco Montoro, quando questionado sobre o envio da papelada à CONAB, o mesmo respondeu: “A gente mesmo envia, mas é o escritório que preenche tudo”. (J.P.M). O presidente da associação Agropecuária Vale Verde asseverou: “eu levo no escritório só para fazer a nota, eu faço o termo de recebimento para levar na entidade, todo o documento que a CONAB exige a gente faz e encaminha junto com a nota fiscal eletrônica”. (V.T.S).

⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u510428.shtml>> Acesso em 19 out. 2013.

⁹ Idem

Essas entre outras funções ficam a cargo da diretoria das associações e muitas vezes, somente do presidente. Em nossas conversas e em participações de reuniões e seminários¹⁰ que envolveram vários dirigentes de associações e cooperativas, os mesmos estão reclamando da sobrecarga de responsabilidades e de desconfianças por parte dos associados.

Outra questão que está ficando a cargo das associações e que as mesmas estão enfrentando dificuldades é a logística, entre os locais de produção e a distribuição dos produtos nos locais de consumo. Das associações que tivemos contato, a OMUS, a GIRASSOL e a Uni Pontal estão conseguindo com que o transporte dos alimentos até as entidades seja feito pelas prefeituras de Rosana e Mirante do Paranapanema. Em Mirante do Paranapanema a Administração Municipal está oferecendo, para algumas associações, o transporte dos alimentos da sede das associações até o banco de alimentos e posteriormente distribui as entidades.

As outras associações fazem o transporte por meio de veículos dos próprios associados, que cobram das associações uma porcentagem para arcar com os gastos. Também temos que considerar que o transporte dos alimentos não acontece somente das associações até as entidades, mas também dos lotes até os pontos de coleta das associações e esse ato para a Lei que rege o PAA é considerado como ato cooperativo.

Quando perguntamos à presidente da ARCA o que ela avaliava que o PAA deveria aprimorar, a primeira resposta foi: *“Eu acho que ele deveria melhorar no transporte, porque a gente transporta com os custos da gente mesmo. Porque é cobrado 10% para manutenção do carro que leva”* (Z.F.G.A). Já a presidente da OMUS, que recebe o auxílio da prefeitura de Rosana para o transporte, sobre a mesma questão, asseverou: *“Transporte, porque na verdade o que mata é o transporte, porque as verduras que chegam... então esse carro que vem, na época das férias é a van, senão na época das aulas vem a Kombi que dá 4 à 5 viagens”* (E.M.S).

Quando dialogamos com o coordenador do setor de produção do MST sobre a falta de assistência às associações a principal indagação foi:

[...] uma logística nessa questão das entregas, então precisa melhorar as entregas, acho que um diálogo com as Prefeituras que em alguns casos eles estão atendendo, eles estão colocando caminhão, mas na maioria não da conta de atender todas as associações, então acho que seria buscar ajuda do Governo Federal, projetos para compra de caminhões refrigerados, pequenos caminhões para que as associações pudessem ter autonomia de fazer esse trabalho [...] (C.M.S).

Entendemos que a questão da logística está se tornando um agravante para o funcionamento e continuidade das associações, pois, a grande maioria não possui veículos próprios, nem estrutura para armazenamento dos alimentos e tampouco estão recebendo auxílio por parte das prefeituras e muitos menos da CONAB. Para manter as associações em funcionamento as diretorias estão sendo obrigadas a realizar esse serviço de forma precária e ao mesmo tempo tendo que se responsabilizar pela entrega dos alimentos às entidades com a mesma qualidade e aparência que saem dos lotes.

Esses desafios estão evidenciando as dificuldades que as associações estão tendo para se manter. Entendemos que essa conjuntura expressa claramente à falta de assistência por parte do Estado às associações e a omissão por parte do grupo gestor do PAA em criar alternativas para que as Associações sejam melhores atendidas e estruturadas. Nesse sentido, é que vem o questionamento, qual está sendo de fato o papel das associações?

Essa problemática expressa o que estamos entendendo como a subordinação das Associações as demandas do Estado por intermédio do PAA. As associações necessitam

¹⁰ Como no seminário “Gestão de Cooperativas” organizado pelo CEGeT por meio do Projeto “Práticas Agroecológicas no Pontal do Paranapanema” Edital 58/2010 MDA/CNPq.

do PAA para continuarem funcionando, e o Estado as “mantém” de forma precária, porque delas também necessita, todavia, não possibilita que as mesmas se tornem autônomas, ou seja, “mantém”, para *manter*. Segundo Guerra (2010, p. 155) A dependência é fator que dificulta o exercício de práticas emancipatórias, mantendo este programa nas mesmas perspectivas adotadas pelas políticas conservadoras historicamente observadas no Brasil.

Assim, as associações suprem as demandas que não são atendidas pelas instituições, órgãos e ministérios, ou seja, são verdadeiros braços ligados ao corpo doente. Nesse sentido, Neves (2007, p.216) em estudo em assentamentos no Rio de Janeiro buscando compreender os constrangimentos enfrentados na organização associativa destaca que:

Como as associações complementam a prestação de serviços por instituições públicas e privadas, elas são de fato braços capengas, provisórios e descontínuos de programas inexistentes ou ineficazes. Os agentes vinculados diretamente ao exercício de políticas públicas se alimentam de proposições e até de concorrência por modelos de integração, mas não precisam dar provas da competência e da eficácia, posto que, indiscutível ou inquestionavelmente, explicam os constrangimentos pelos efeitos da inadequada postura política de associados e seus dirigentes.

Essas contradições desfavorecem o envolvimento das associações em outras dimensões de cunho político, formador/informador e participativo. Assim, a participação dos associados acaba sendo voltada, somente, para o acesso ao PAA, tanto que muitas associações começam a ter “dono”. Deparamos-nos em conversas informais com frases do tipo “*Sou da associação do fulano*” e “*E, eu entrego na associação do ciclano*”. São manifestações que para nós expressam o não sentimento de pertencimento daquele determinado grupo, enquanto construção participativa e organizativa. Ainda, segundo Neves (2008, p.216):

Enfim, contraditoriamente, as políticas e os programas estatais não operam na valorização do associativismo porque recorrentemente não se abrem às demandas elaboradas por projetos políticos dos produtores. Pelo contrário, são instrumentos de imposição de regras e soluções, cujos critérios e prerrogativas estão longe do atendimento das necessidades e das correspondências às condições sociais de vida e de produção dos assentados.

Essa situação demonstra que romper com essa lógica por meio de associações, cooperativas, movimentos sociais, sindicais e outras organizações de cunho político e emancipador é um desafio para a classe trabalhadora, pois, a intenção do Estado é impor, e não atender as demandas, assim, transforma o sujeito em algo que ele não é.

Nessa afronta é que pretendemos discutir no próximo tópico outras determinações que o PAA está impondo aos assentados de forma a complementar nossa crítica.

Os desafios para os assentados na órbita das determinações do PAA e a luta pela/na terra

Entendemos que é de suma importância insistir no entendimento do PAA, sobretudo por tratar-se de uma política pública que visibiliza as determinações e enquadramentos dos camponeses/assentados à sistemática produtiva e de comercialização, e ao mesmo tempo impõe novos desafios no tocante à continuidade das ações por parte dos trabalhadores e movimentos sociais envolvidos na luta pela terra, no Pontal do Paranapanema. Se não bastasse, sabemos que essa luta é acrescida também pela luta na terra, na qual o PAA é um agente importante, porque também tem incentivado a retomada das atividades,

particularmente por parte dos homens, na terra, no entanto, não diminuindo o fluxo para o corte de cana-de-açúcar. E ao mesmo tempo, vinculando as franjas do tecido social, com expressão nas camadas marginais e/ou empobrecidas, tanto no campo (assentados/agricultores familiares) distanciados da concorrência do mercado formal, e os trabalhadores desempregados e fragilizados pela crise estrutural do capital que esgarça cada vez mais os frágeis vínculos laborais com o mercado formal de trabalho. E é essa nova dinâmica territorial que se constrói no leito dessa política pública que também tem despertado nossas investigações, delineada por Thomaz Junior (2012b) como movimento territorial de classe, da classe trabalhadora.

Todavia os efeitos desmobilizadores da atração dos camponeses às determinações do Estado oferece um vasto campo de investigações, e é por meio desse leito que estamos sediando nossa investigação, para entendermos as contradições e fissuras que, no caso, o PAA, impõe quando exige metas, padronização da produção e disciplina no tocante às regras de convivência no âmbito do Programa. Esse formato da sociabilidade que redefine a organização da família camponesa na terra, que potencia o foco na produção de alimentos e, portanto, a viabilização do lote e por isso a realização de renda monetária contínua, coíbe a liberdade dos trabalhadores de se organizarem para a continuidade das lutas e reivindicações, contrapondo-se, não somente aos grileiros, mas também, após 2005, diante do processo de expansão da agroindústria canavieira, contra o capital que se viabiliza territorialmente sobre as mesmas terras reivindicadas pelos trabalhadores sem terra. (THOMAZ JUNIOR, 2009; 2011b).

No Pontal do Paranapanema, a reivindicação/ocupação das terras griladas e improdutivas para a criação de novos assentamentos rurais, e os enfrentamentos com o Estado para garantir a execução desses propósitos estão em "xeque". Somente as pesquisas poderão, *pari passu* o desenvolvimento do processo histórico e social, identificar o conteúdo dessas novas marcas das contradições que as políticas públicas estão impondo, mesmo considerando que o mérito da formulação, tanto em nível do fomento, quanto da viabilização da oferta de alimentos produzidos pelos produtores familiares, no caso, camponeses, oriundos da luta pela terra -, ser reivindicada pelo MST.

É por dentro dessa órbita que poderemos entender e discutir com mais profundidade os novos papéis das associações e cooperativas, voltadas para a dinâmica produtiva/comercial, em detrimento das organizações, representadas pelos movimentos sociais, historicamente identificados com as lutas pelo acesso às terras griladas, pela criação dos assentamentos rurais, bem como as lutas de resistência na terra, afinadas, pois, à continuidade das novas ocupações. Para Thomaz Junior (2012a), esses são os elementos compósitos das fissuras e contradições impressos na dinâmica imposta pelo movimento territorial de classe.

Limitações e entraves impostos pelo PAA

O que estamos apreendendo é que o PAA está sendo um importante instrumento de política pública, pois está possibilitando que os camponeses, vendam o que estão produzindo nos lotes e com isso está incentivando a diversificação da produção nos assentamentos. Os camponeses/associados têm a garantia de venda e muitos estão se libertando dos atravessadores, o que lhes confere mais rendimentos quanto ao trabalho dispendido. Além, é claro, de contribuir com a segurança alimentar de populações vulneráveis.

A esse respeito, nas entrevistas pudemos constatar algumas posições como a de membro da associação ARCA:

Eu achei que foi um projeto que deu muito certo. Eu nunca vi um projeto assim, nesses 27 anos que eu to dentro da Gleba, eu nunca vi um projeto que deu certo que nem esse, pra mim foi um dos maiores que deu certo. O

governo querer ajudar a gente, que eu já vi foi um dos melhores. Se a gente tivesse mais ajuda, melhor era (C.O.J.X).

E ainda, a avaliação de um cooperado da COCAPAR, no Assentamento São Bento:

O PAA em primeiro lugar contribui na diversificação de alimentos, porque sempre tentaram várias coisas, mas sempre em pequena escala. O PAA já ta sendo ao contrário, ele ta propiciando você a produzir um maxixe, toda cultura, ele ta propiciando um resgate cultural, na questão da produção, toda a diversificação [...] (I.C.B).

Porém, o PAA ainda apresenta algumas limitações e entraves que rebatem de forma direta nos assentados, que estão se organizando e criando estratégias para acessarem o Programa, e também aqueles que já estão organizados e acessam-no por meio das associações e cooperativas.

Para acessar o Programa como supracitado os camponeses têm que possuir a DAP. Para a emissão da DAP os camponeses devem procurar os órgãos responsáveis, no caso dos assentados, Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e estar munidos do CPF e de dados acerca de seu lote (área, número de pessoas residentes, composição da força de trabalho e da renda, endereço completo). Além da DAP principal, existem as DAPs acessórias, no caso para identificar o (a) jovem filho (a) de agricultor (a) familiar e a DAP- Mulher para mulheres agregadas a família que não seja esposa ou filha: Ex: irmã, tia, cunhada, mãe, etc. No entanto, muitos encontram dificuldades para extrair a DAP principal.

Um dos fatores que emperra a emissão da DAP é a renda, pois para comprovarem os assentados têm que apresentar notas e/ou comprovantes fiscais do que foi vendido no ano anterior. Isso é um problema, pois os camponeses não têm costume de emitir notas das suas operações de vendas. Outro problema é a omissão por parte de alguns órgãos responsáveis, no Pontal do Paranapanema, como o INCRA e ITESP.

A posse da DAP está sendo uma das principais limitações de acesso ao PAA. Se o assentado não a possui, não consegue se cadastrar nas associações e, conseqüentemente, não pode participar do Programa. Essa é uma situação que demonstra que no Pontal do Paranapanema, um número maior de assentados poderia estar acessando o PAA e participando dessa *nova* malha de relações do tecido social que vincula trabalhadores marginalizados, de um lado, enquanto produtores de alimentos e, de outro, enquanto consumidores, atribuindo novo conteúdo geográfico ao movimento territorial de classe, da classe trabalhadora (THOMAZ JUNIOR, 2012), e com isso colocando desafios para o entendimento da atualidade da segurança alimentar de populações em situações vulneráveis.

Outra questão que apareceu nas entrevistas e também consideramos relevante é o teto máximo permitido para a venda dos alimentos através da Modalidade CPR-Doação. Todas as associações que entrevistamos e que acessam o PAA por essa modalidade, afirmaram que cada assentado, cadastrado, até o ano de 2012 poderia vender no máximo, por ano, R\$ 4500,00 e que dividido por 12 meses, expressa o equivalente a R\$ 375,00.

[...] falta um aumento do teto, porque as pessoas que estão desde o primeiro ano, essas pessoas já estão habilitadas para entregar mais de R\$ 10.000 reais, ta entregando quatro e quinhentos, então falta o aumento do teto na visão do Movimento e das próprias famílias (C.M.S).

Com poucos alimentos entregues os assentados estão conseguindo atingir a cota e apresentam receio em aumentar a produção para atender o PAA. Assentados que já estão acessando outros programas de compra institucional¹¹ de alimentos, já estão dizendo que o

¹¹ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) permite que o assentado arrecade R\$ 20. 000 por ano.

PAA está servindo só como um complemento da renda e que não é vantajoso direcionar a produção para o mesmo, entregando apenas as “sobras” dos outros programas. Muitos também estão indagando sobre o congelamento do preço de alguns alimentos, o que também os coloca, enquanto fornecedores de alimentos para o Programa, diante de uma situação contraditória, porque não adianta aumentar o preço dos alimentos se não aumentar o valor do teto permitido por DAP. Podemos observar (Quadro 7) a comparação da cotação de preços por quilograma de alguns alimentos praticados na Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e praticados no PAA.

Quadro 2: Preços praticados por quilograma no CEAGESP e PAA de alguns alimentos em 2013

Alimentos	Preços Praticados no CEAGESP por Kg.	Preços praticados no PAA por kg.
Abóbora Paulista	1,46	0,88
Abóbora Seca	1,86	1,00
Acerola	7,49	2,50
Alface Americana	1,27	1,50
Batata Doce	1,21	0,86
Raiz de Mandioca	1,07	0,55

Fonte: CEAGESP, 2013 e CONAB, 2013. **Org.** Autor

Para os projetos de 2013/2014 o valor da cota da CDS passou para R\$ 6.500, 00 o que permite que mais alimentos sejam vendidos e a renda extra, seja aumentada. Nesse sentido, afirmamos que se a cota está aumentando é porque nos assentamentos há a produção de alimentos, e para os desavisados, para além da subsistência.

Considerações Finais

Como entendemos que a pesquisa é dinâmica e exige mais aprofundamento o que podemos afirmar através desses resultados é que o PAA no Pontal do Paranapanema está possibilitando que parte da produção dos alimentos produzidos nos assentamentos seja vendida garantindo complementação da renda, incentivando a diversificação da produção e proporcionando que os assentados atribuam valor nos alimentos produzidos no quintal dos lotes. Ao mesmo tempo permitindo que a classe trabalhadora pobre descartada do mercado de trabalho na cidade, grupos em situação de vulnerabilidade alimentar como, acampados sem-terras, e as entidades de caráter assistencialista complementem os alimentos que compõem a cesta da dieta alimentar melhorando a qualidade nutricional.

No entanto, também estamos compreendendo que, no âmbito das determinações, imposições, subordinações, limites e entraves postos pelo PAA, a implementação do Programa no território dos assentamentos no Pontal do Paranapanema está se efetivando em meio às contradições e conflitos iminentes à ausência de política agrária e agrícola permanente destinadas para a agricultura camponesa, sendo, pois esse um dos principais desafios para a ampliação e consolidação do Programa.

Nesse sentido, entendemos que para o PAA, no Pontal do Paranapanema, no cenário dos assentamentos, se tornar uma política efetiva deve compor em sua estrutura de operacionalização um progresso técnico que respeite as diversidades territoriais, frentes que atuem no sentido de resgatar as iniciativas de organização dos grupos locais, invista em recursos humanos, administrativos e jurídicos voltados para atender as demandas dos assentados, das associações/cooperativas no sentido de contribuir com a autonomia das mesmas, realize atividades que de fato afirme e intensifique as iniciativas de produção de alimentos livre de transgênicos, livre de agrotóxicos com bases agroecológicas em um ambiente não agroecológico, crie mecanismos de reconhecimento por parte dos

beneficiários que recebem alimentos produzidos pelos camponeses e realize ações estruturantes que resgate o camponês do trabalho assalariado no corte da cana-de-açúcar e os jovens que estão indo para a cidade. O Desafio está posto!

Nessa conjuntura, e compreendendo que o desafio posto ao PAA não está na agenda política do Estado, as imposições postas aos camponeses perante o Programa os subordinam regendo a vida camponesa e as estratégias de luta na terra e pela terra. Sendo, pois um desafio por parte das organizações sindicais, movimentos sociais e grupos organizados criarem forças estratégicas que rompam com a autonomia mascarada/camuflada dos sujeitos que compõem a classe trabalhadora em detrimento do projeto de desenvolvimento único imposto pelo grande capital sobre a égide do Estado.

Nesse sentido, também compreendemos que a pesquisa não acabou e que a mesma demonstra novos horizontes. Adentrar no grupo de pesquisadores de políticas públicas de aquisição de alimentos, mais especificamente, o Programa de Aquisição de Alimentos nos possibilita apontar que o mesmo sempre deve ser pesquisado pelo viés da crítica baseada na realidade trasposta e vivida pela classe que vive do trabalho. Essa classe que em sua reprodução social luta contra a subordinação em todas as ordens e estão se reproduzindo em meio às contradições. Não sendo dessa forma estaremos nos enganando, enganando, escondendo a realidade e contribuindo com as pesquisas que nada têm de atuação política crítica. Para nós a neutralidade já escolheu o seu lado, com certeza não o da classe trabalhadora.

Acreditamos que o que foi aqui demonstrado e discutido é apenas o começo. No entanto, um começo em que buscamos compreender o que está por de trás, o que está para além do aparente. A pesquisa é dinâmica e nesse sentido é que vislumbramos continuar nosso engajamento aprofundando o tema buscando apreender novos elementos, contribuindo, primeiramente, para atender as reais necessidades da classe trabalhadora, ademais com o debate na Geografia, como também, para a elaboração de Políticas Públicas.

Referências

BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996

COMPANHIA Nacional de Abastecimento: **Base de Dados da Conab**: Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1133&t=2#this>> Acesso em: 06 nov.2013.

_____: **Transparência Pública do PAA**. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1296&t=2>>. Aceso em 06 nov.2013.

DATALUTA - **Banco de Dados da Luta pela Terra**. NERA, Presidente Prudente, 2012.

FELICIANO, C. A. **Território em Disputa**: terras (re)tomadas no Pontal do Paranapanema. 2009. p. 575, Tese – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo.

FERNANDES, B. M. MST. **Formação e Territorialização**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

GUERRA, J. S. **O Programa de Aquisição de Alimentos no Âmbito do Fome Zero**: compensação ou emancipação?. 2010. 185p, Dissertação – Pontifícia Universidade Católica de Pelotas.

HESPANHOL, R. A. M. **Mudança na Concepção das Políticas Públicas para o Campo Brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. X Colóquio Internacional de

Geocritica, Barcelona. **Anais...** 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/xcol/programa.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

HESPANHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região de Dracena. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre. **Anais...** 2009.

LE MOAL, M. F. **Programa de Aquisição de Alimentos nos Assentamentos Rurais da Reforma Agrária**, Análise sob as Lentes da Multifuncionalidade da Agricultura. 2013. p. 135, Dissertação – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Universidade de São Paulo. São Paulo.

LEAL, S. C. T. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Disputa Territorial em torno da Luta pela/na terra no Pontal do Paranapanema – SP**. 2013. 99 p. Monografia - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente

LIMA, N. P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seu impacto no processo de desenvolvimento socio-produtivo de famílias assentadas: estudo de caso no assentamento 17 de abril – Restinga –SP**. 2011. 67 p. Monografia - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MAZZINI, E. J. T. **Assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema (SP): uma política de desenvolvimento regional ou de compensação social?**. 2007. 311f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Geografia) Faculdade de Ciência e Tecnologia da Unesp, Presidente Prudente.

NEVES, D. P. O associativismo e a comercialização agrícola: dilemas do processo de assentamento rural. In: FERRANTE, V.L.S.B, WHITAKER, D. C. A. (Orgs.). **Reforma Agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA, 2008. p.172 a 217.

OLIVEIRA, A. R. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**, 2010. 209 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SILVA, J.V.R. **Significados da Reforma Agrária em Bairros Periféricos de Presidente Prudente (SP): Uma Tentativa de Diálogo entre a Luta pela Terra e a Soberania Alimentar**. 2012. 107 p. Monografia - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

_____. Por uma cruzada contra a fome e o agrohíbronegócio - Nova agenda destrutiva do capitalismo e os desafios de um tempo não adiado. **Revista Pegada**, v. 9, n. 1, out. 2008. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA%209%201/02-9-1-ThomazJr.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. **Dinâmica geográfica do trabalho no século XXI**. (Limites explicativos, autocrítica e desafios teóricos). 2009. 997p. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

_____. Disputas Territoriais e Grilagem no Pontal do Paranapanema (SP) (Histórico de Lutas, Marco de Violência e Futuro Incerto!). **Relatório Direitos Humanos no Brasil**. 12ª Edição. São Paulo, 2011.

_____. Degradação e Centralidade do Trabalho (As Contradições da Relação Capital x Trabalho e o Movimento Territorial de Classe). **Pegada**, Presidente Prudente, V.13, Nº2, 2012. p. 4-19.

_____. A Nova Face do Conflito pela Posse da Terra no Pontal do Paranapanema (SP): Estratégia de Classe do Latifúndio e do Capital Agroindustrial Canavieiro. In: **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. V.2. ANTUNES, R. (Org.). São Paulo: Boitempo, 2013. pp.325-340.

VALÉRIO, V.J.O. **Alimentar ou ser Alimentado?** A Expansão da Agroindústria Canavieira e a Soberania Alimentar em Flórida Paulista/SP. 2011. 123p. Monografia - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

VELOSO, F. **Políticas Públicas no Município de Junqueirópolis (SP):** o PRONAF e o PAA. 2011. 249 p. Dissertação – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

VIEGAS, G. L.; VIANA, C. A. dos S. **PAA: resultados das ações da Conab em 2011.** [2011]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_42_24_sumario_paa_2011.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

VIEGAS, G. L.; VIANA, C. A. dos S. **PAA: resultados das ações da Conab em 2012.** [2012]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

VIEGAS, G. L.; VIANA, C. A. dos S. **A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos.** [2013a]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf> Acesso em: 07 nov. 2013.

VIEGAS, G. L.; VIANA, C. A. dos S. **Assentados Participantes do PAA, por município, nos anos de 2009 a 2012.** [2013b]. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_04_05_15_33_17_assentados_2009_2012.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

WILKINSON, J. **O futuro do sistema alimentar.** São Paulo: Hucitec, 1989.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como uma política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu - PR¹

Estevan Leopoldo de Freitas Coca

Doutorando em Geografia

Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP)

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

e-mail: estevanleopoldo@yahoo.com.br

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado no ano de 2003 pelo Governo Federal brasileiro tendo dois objetivos principais: 1 - a compra de produtos de origem camponesa pelo mercado institucional e; 2 - a doação de parte desses produtos para pessoas em condição de vulnerabilidade social. Nesse artigo, com base na experiência de implementação do PAA no Território Cantuquiriguaçu - PR, demonstra-se que essa política pública tem tido um papel emancipatório para o campesinato, haja vista que tem contribuído para diminuir sua condição de subalternidade em relação ao agronegócio.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); políticas públicas emancipatórias; Território Cantuquiriguaçu.

Abstract

The Food Acquisition Program as an emancipatory public policy in the Cantuquiriguaçu territory - PR

The Food Acquisition Program was created in 2003 by Brazilian Federal Government and it has two principal goals: 1 - the purchasing of the peasant products by institutional market and; 2 - the donation of the part of these products to people in social vulnerability condition. In this paper, based on the PAA implementation experience in the Cantuquiriguaçu territory - PR, is shown that this public policy has had an emancipatory role for the peasantry, because it has helped relieve your subordinate status in relation to agribusiness.

Keywords: Food Acquisition Program (PAA); emancipatory public policies; Cantuquiriguaçu Territory.

Resumen

El Programa de Adquisición de los Alimentos (PAA) como política pública emancipatória en el territorio Cantuquiriguaçu - PR

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) fue creado en 2003 por el Gobierno Federal de Brasil tiene dos objetivos principales: 1 - la compra de productos de los campesinos vía el mercado institucional; 2 - la donación de estos productos a las personas en situación de

¹ Esse trabalho contém análises preliminares da pesquisa de doutorado "A soberania alimentar através do Estado e dos movimentos socioespaciais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no Brasil e a rede *Farm to Cafeteria Canad* (F2CC)" que tem sido financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

vulnerabilidade social. En este artículo, basado en la experiencia de implementación de PAA en el Territorio Cantuquiriguaçu - PR, se demuestra que esta política pública ha tenido un papel emancipador para el campesinado, en vista de que ha ayudado a aliviar su situación de subordinación en relación con la agroindustria.

Palabras-clave: Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); política pública emancipatória. Territorio Cantuquiriguaçu.

Introdução

As compras governamentais têm sido utilizadas por países como o Brasil, o Canadá, os Estados Unidos, a Itália, a Índia e a Escócia como uma proposta de garantia do direito ao alimento e como possibilidade de melhoria da condição de vida de agricultores de base familiar (De SCHUTTER, 2014). Essas medidas podem ser entendidas como ações alternativas à economia de mercado, pois propiciam uma participação mais efetiva do Estado na regulação da oferta e demanda de alimentos (McMURTRY, 2014).

No Brasil, como uma antiga proposição dos movimentos socioterritoriais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado no ano de 2003, tendo por objetivo a compra governamental de produtos de origem camponesa, sem a ocorrência de licitação e sua doação a pessoas em condição de vulnerabilidade social. Sua importância tem sido atestada por diversos autores (MATTEI, 2007; AGAPTO et al., 2012; SILIPRANDI e CINTRÃO, 2011; FERRANTE, DUVAL e GÊMERO, 2011; SPAROVEK, 2007; WITTMAN e BLESCH, 2014, dentre outros). Além do mais, por meio de acordos de cooperação internacionais, o PAA também tem servido de inspiração para ações em outros países (TAKAGI et al., 2014).

Nesse contexto, o presente artigo contém uma leitura sobre a importância do PAA para a agricultura camponesa do território Cantuquiriguaçu, que é formado por um conjunto de 20 municípios do estado do Paraná. Considerando que as políticas públicas podem ser compensatórias ou emancipatórias, busca-se discutir a capacidade do PAA de contribuir para a superação da condição de subalternidade dos camponeses do território Cantuquiriguaçu em relação ao agronegócio.

O trabalho está organizado em três partes, além da presente introdução e das considerações finais. Na primeira, é feita uma discussão sobre os tipos de políticas públicas e como elas se relacionam com disputa pelo Estado entre as classes sociais. Na sequência, consta uma descrição da Questão Agrária no Território Cantuquiriguaçu. Por fim, é feita uma análise da importância do PAA para a agricultura camponesa no território Cantuquiriguaçu.

Políticas públicas compensatórias e políticas públicas emancipatórias

As políticas públicas são resultado da disputa pelo Estado entre as classes sociais e interferem de maneira direta na conflitualidade entre o campesinato e o agronegócio. De acordo com a correlação de forças, elas podem manter o *status quo* ou contribuir para sua superação.

O Estado é gerado pelas contradições da sociedade, de tal modo que as políticas públicas são formuladas nas lutas das classes e grupos sociais pela defesa de seus interesses. Dentro desse espectro, as políticas públicas são analisadas como

[...] espaços de luta e busca de construção de direitos, afirmando-se uma visão que politiza sua discussão, na medida em que obriga o analista a não mais apenas se referenciar no Estado, como único e inevitável centro possível do debate. Ele deve incorporar a dimensão essencialmente conflitiva de interesses e grupos de interesses, próprios da dinâmica de uma

sociedade marcada por lutas de classes, em um primeiro e abrangente plano de análise, mas também de lutas segmentadas por outros elementos definidores de identidades e interesses na sociedade. (MELAZZO, 2010, p.12-13).

Essa leitura indica que as políticas públicas são o modo direto de disputa pelo Estado entre as classes e os grupos sociais. Dependendo da correlação de forças que conforma um determinado governo alguns temas podem ser considerados como mais importantes para a aplicação de políticas públicas e outros relegados a um segundo plano. Isso vai depender dos paradigmas que orientam as ações dos governantes (FERNANDES, 2013).

Governos que são eleitos por meio de uma coalizão de forças populares, necessariamente responderão com maior ênfase aos interesses da população de baixa renda, dando relevância para políticas de cunho social, mesmo que isso não aponte para mudanças estruturais. Isso tem ocorrido em alguns países da América Latina, como a Venezuela, a Bolívia, o Uruguai e o próprio Brasil (SADER, 2009).

Por outro lado, governos que são eleitos através de alianças entre o grande capital e os partidos políticos dão maior ênfase às políticas que propagam as relações capitalistas, como a exportação de *comodities*, a flexibilização das leis trabalhistas, a oferta de empréstimos e financiamentos para acelerar a grande produção industrial entre outros.

Por esses fatores, toda política pública deve ser entendida como o resultado da manifestação de interesses coletivos que remetem à luta entre as classes e grupos sociais, se caracterizando como uma ação intencional (SOUZA, 2006).

Por esse raciocínio, compreende-se que as políticas públicas são consequência de vontades, de escolhas e de decisões. Até mesmo a opção de um governo em não criar políticas públicas para um determinado problema constitui-se como parte da conflitualidade entre as classes e grupos sociais.

Em todo o ciclo de vida das políticas públicas existem conflitos por sua orientação (FREY, 2000). A correlação de forças em suas diversas fases vai determinar o tipo de relação que ela possuirá com o sistema hegemônico. Nem toda a política que é voltada para as populações subalternas criará relações capazes de aumentar o grau de autonomia delas em relação à classe hegemônica. Existem políticas públicas que geram impactos nas estruturas de poder e outras que apenas as confirmam em seu estado atual. Como parte do ajuste estrutural do capitalismo é comum que sejam criadas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das populações subalternas, mas em poucas ocasiões se prevê o fortalecimento de relações diferentes das que o capitalismo gera.

Tendo o campo como referência, isso quer dizer que nem todas as políticas que visam melhorar a vida dos camponeses possuem a intenção de gerar mudanças estruturais. Isso porque são políticas que surgem fora das comunidades beneficiadas por elas como uma iniciativa do Estado e sujeita as interferências das grandes corporações sobre ele. Assim:

A política pública pode ser elaborada de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”, ou seja pode ser um proposição de diferentes organizações civis e pode ser uma intervenção estatal, mas com certeza sempre será disputada na relação Estado e sociedade e por suas classes sociais. No debate sobre definição de política pública há uma compreensão predominante que esta é de competência do Estado, mesmo que em parceria com organizações civis. Todavia, há experiências de políticas públicas que não são de competência do Estado pelo fato da estrutura estatal não querer se prestar a este papel, como é o caso das ocupações de terras. Estas ações são protopolíticas públicas, pois sem elas a maioria dos assentamentos de reforma agrária não existiria. (FERNANDES, 2013, p.57).

O autor entende como protopolíticas públicas o fato de setores da sociedade que não compõem a estrutura administrativa do Estado aumentarem o dimensionamento de um

problema e darem a ele maior relevância social. Nem sempre isso irá gerar políticas públicas, contudo, em alguns casos, esse pode ser o caminho para o fortalecimento das comunidades subalternas. São exemplos de protopolíticas públicas: 1 - a iniciativa de grupos organizados pela sociedade civil de países da América do Norte para valorizar a produção local de alimentos (ANDERSON, 2013; THOMPSON *et al*, 2015); 2 - as ocupações de terras, que contribuem para a implantação dos assentamentos rurais (FERNANDES, 1999) e; 3- a ocupação de prédios urbanos que contribuem para a conquista de moradia (SOUZA JÚNIOR, 2008).

Partindo desse entendimento, pode-se considerar a existência de políticas que surgem como uma aspiração direta das populações subalternas, expressando suas necessidades e a busca pela garantia dos seus direitos. Essas são políticas geradas “de baixo para cima” e se caracterizam por terem origem nas próprias comunidades beneficiadas por elas e não no corpo administrativo do Estado ou de instituições multilaterais, vinculadas ao processo de expansão do capital. Tal proposição reforça a leitura a respeito das disputas pelo Estado.

Nesse sentido, Fernandes (2013) aponta para a existência de dois tipos de políticas públicas, as que possuem caráter **compensatório** e as que possuem caráter **emancipatório**, sendo que:

As políticas compensatórias, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo com o objetivo de controle político das populações subalternas. As políticas emancipatórias, quase sempre, são elaboradas de baixo para cima com o objetivo de construir autonomias relativas e formas de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade. (FERNANDES, 2013, p.58).

O principal elemento diferenciador dessas políticas é a forma como se dá a conflitualidade entre o Estado, os setores representantes da classe hegemônica e as classes subalternas.

Nessa relação, as populações que compõem as classes subalternas podem ser submissas e aceitar que as políticas relacionadas a elas venham de fora, ou então, serem propositivas e apontarem estratégias de resolução para os problemas que possuem em suas comunidades.

O formato da política pública depende da correlação de forças estabelecida na sociedade na qual as populações subalternas estão inseridas. Um país com maior apelo democrático possibilitará que algumas dessas proposições vindas das populações subalternas sejam aceitas pelos governos e incorporadas a sua agenda de políticas públicas. Um país com menor apelo democrático possuirá governos com maior resistência em aceitar as proposições das populações subalternas. A leitura de mundo adotada por um governo e as alianças firmadas por ele irão definir os impactos que as políticas públicas poderão gerar na estrutura de poder da sociedade na qual estão inseridos.

Portanto, as **políticas compensatórias** não levam em consideração o protagonismo das populações que vivem em caráter subalterno em relação ao sistema hegemônico do capitalismo. Elas são criadas para atender a um problema que ganhou relevância pública, porém, as estratégias previstas não visam gerar sequer uma autonomia relativa das pessoas que por ela são beneficiadas.

Deve-se frisar que essas políticas públicas possuem a importância de terem por objetivo melhorar a vida daqueles que a ela estão relacionados, contudo, não possuem uma perspectiva de alteração das relações de poder. Remetendo a uma conhecida expressão popular, essas políticas públicas “dão o peixe, sem ensinar como pescá-lo”, ou seja, elas até buscam solucionar problemas que afligem as pessoas, mas criam nelas uma situação de dependência em relação a capacidades de outros.

A criação de políticas compensatórias é uma característica dos governos com princípios neoliberais, que possuem a concepção de que o Estado não deve interferir nas relações estabelecidas no mercado. Isso faz com que o Estado perca o poder de

intervenção na busca pela diminuição das desigualdades sociais. Nesse caso, a autonomia das populações subalternas não é um objetivo a ser atingido, pois não se busca a alteração do quadro social.

Por outro lado, as **políticas emancipatórias** são geradas pelas próprias populações que vivem em condição subalterna no capitalismo. Elas não possuem o objetivo de fortalecer as relações capitalistas, mas sim de criar alternativas a elas, fortalecendo outros tipos de mercado e outras relações de trabalho, além do assalariamento.

Governos que têm origem em coalizões populares possuem maiores possibilidades de suscitar políticas emancipatórias, pois a correlação de forças que lhes garante possibilita seguir caminhos diferentes dos que são ditados pelo capital.

Além disso, esse tipo de política pública tem por base o protagonismo das populações subalternas, quando através da pressão ou não, elas levam o Estado a legitimar as proposições por elas apresentadas. A concepção de Estado Mínimo, que embasa o neoliberalismo tem levado muitos governos a proporem a participação da sociedade civil como forma de diminuir as responsabilidades do Poder Público frente a determinados problemas que possuem relevância política. Nessas ocasiões, dificilmente são criadas condições para que as políticas públicas adquiram uma dinâmica emancipatória, pois o grau de influência que as populações subalternas possuem no ciclo de vida delas é muito pequeno. Fazer esse tipo de observação é importante, pois nem todo tipo de política pública que tem como um de seus componentes o envolvimento da sociedade civil possui potencial emancipador.

Tendo essas referências, na sequência do trabalho visa-se analisar a importância do PAA para a luta pela permanência na terra por parte dos camponeses do Território Cantuquiriguaçu.

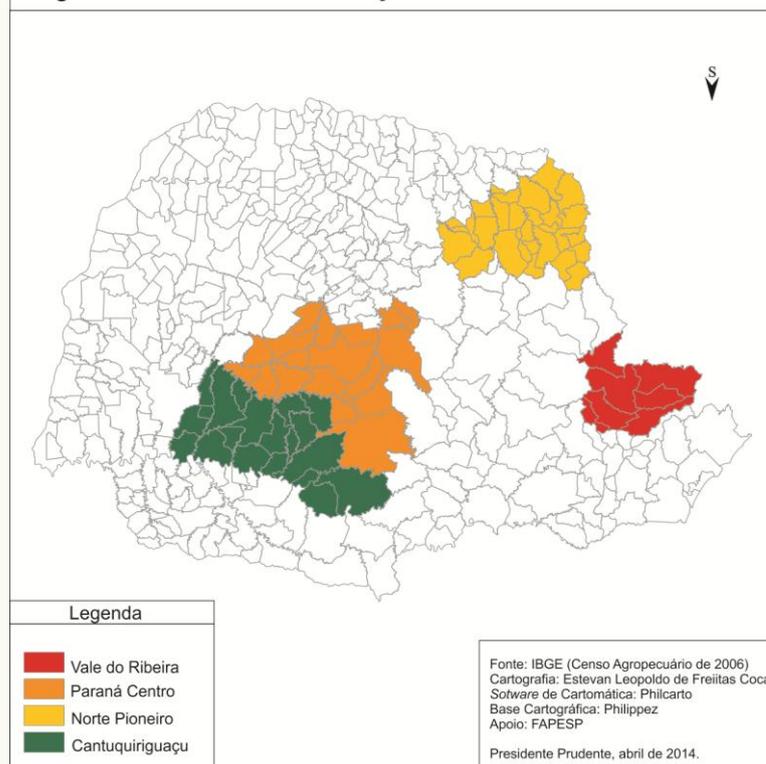
A Questão Agrária no território Cantuquiriguaçu

O Território Cantuquiriguaçu é composto por 20 municípios localizados nas microrregiões de Guarapuava e Cascavel (Figura 01)², sendo delimitado pelos rios Cantu, ao oeste; Piquiri, ao norte e Iguaçu, ao sul. Sua área é de 13.959,744 km², o que representa 7% da área total do estado do Paraná.

Ele foi classificado pelo Governo Federal brasileiro como “território rural” em 2003 e como “território da cidadania” em 2008, passando a receber políticas públicas de desenvolvimento territorial, dentre as quais o PAA. Contribuíram para isso fatores como: 1 - a existência de características socioeconômicas notavelmente rurais, sendo que 47% de sua população vive no campo, número que é consideravelmente maior do que o do Brasil (16%) e o do estado do Paraná (15%) (IBGE, 2010) e; 2 - o baixo desempenho econômico e social dos seus municípios, já que dentre eles a média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,659, sendo consideravelmente mais baixa do que a do Brasil (0,727) e a do Paraná (0,749) (PNUD, 2013).

² Compõem o Território Cantuquiriguaçu os seguintes municípios: Porto Barreiro, Campo Bonito, Cândói, Cantagalo, Catanduvas, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniaçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Pinhão, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná, Virmond e Diamante do Sul.

Figura 01 - Paraná - Localização dos Territórios da Cidadania



O marco inicial da Questão Agrária no território Cantuquiriguaçu é a expropriação de comunidades indígenas³ com a chegada dos colonizadores europeus e a formação de fazendas para exploração agropecuária (LEITE, 2006; DURAT, 2011).

Tal medida se deu através da implementação de uma política de aldeamento indígena. Como resultado disso, atualmente o Cantuquiriguaçu possui a maior reserva indígena do estado Paraná, denominada como Rio das Cobras, que possui 18.691 ha⁴. Nela vivem cerca de 2.830 indígenas das populações Kaingang e Guarani (PORTAL KAINGANG, 2014). Essa reserva possui nove aldeias: Sede (Kaingang); Trevo (Kaingang); Taquara (Kaingang); Campo do Dia (Kaingang); Encruzilhada (Kaingang); Vila Nova (Kaingang); Água Santa (Guarani); Rio da Lebre (Guarani) e Pinhal (Guarani).

Após a tomada dos territórios indígenas, os colonizadores europeus iniciaram uma verdadeira rapina dos recursos naturais. No século XIX e no princípio do século XX destacou-se a extração da erva-mate, com significativa participação do trabalho forçado dos indígenas. O cultivo dessa planta se tornou uma importante alternativa de obtenção de lucros, mobilizando grande gama de recursos e pessoas nas diversas etapas do seu processo de extração, beneficiamento e comercialização.

Contudo, com a crise de recessão global do final da década de 1930 ocorreu um declínio na produção ervateira em todo o Brasil. O Cantuquiriguaçu também foi afetado, de tal modo que aos poucos a extração da erva-mate deixou de ser sua principal atividade econômica.

A extração de madeira ocupou o posto de principal atividade econômica do campo paranaense nas décadas seguintes. Isso ocorreu porque com a realização da I Guerra Mundial a importação de pinho da Europa foi cessada, o que motivou a exploração do pinho-paranaense (*Araucaria angustifolia*), que foi bem aceito tanto no Brasil quanto na Argentina.

³ No Cantuquiriguaçu viviam índios Kaingang, do tronco linguístico Jê, formando as tribos Camés, Votorões e Dorins (IPARDES, 2004).

⁴ A Reserva Indígena Rio das Cobras localiza-se nos municípios de Nova Laranjeiras e Espigão do Alto Iguçu.

Para legitimar essa atividade foi criado pela Lei Estadual de nº 2.670 o Instituto de Madeira do Paraná.

Deve-se ressaltar que a exploração madeireira ocasionou uma grande devastação da mata nativa em grande parte do estado do Paraná, de modo que atualmente exista apenas 12% da vegetação original (GAZETA DO POVO, 2010).

No Cantuquiriguaçu merece destaque a instalação da empresa Giacomet-Marodin Indústria de Madeiras - S.A., na década de 1970. Essa empresa chegou a ter a propriedade de 83 mil ha distribuídos pelos seguintes municípios: Rio Bonito do Iguaçu, Nova Laranjeiras, Espigão Alto do Iguaçu e Quedas do Iguaçu, caracterizando-se como um dos maiores latifúndios brasileiros.

A atuação da Giacomet-Marodin ocasionou um massivo processo de dilapidação dos recursos florestais e inúmeros casos de violência contra camponeses. Na década de 1990, após diversos conflitos contra camponeses organizados pelos movimentos socioterritoriais e a desapropriação de parte do seu território para fins de reforma agrária, essa empresa mudou seu nome comercial para Araupel S.A. (COCA, 2011).

Outro importante elemento da Questão Agrária do Cantuquiriguaçu foi a atuação de empresas colonizadoras, dentre as décadas de 1940 e 1960. Durante os mandatos dos governadores Moysés Lupion (1947-1950 e 1955-1960) e Bento Munhoz da Rocha Neto (1951-1955) foram incentivadas diversas iniciativas de colonização nas terras que compunham o antigo Território Federal do Iguaçu⁵, através de empresas públicas e particulares.

No estado do Paraná, a colonização oficial era gerida por dois órgãos públicos: o Departamento de Geografia, Terras e Colonização (DGTC) e a Fundação Paranaense de Colonização e Imigração (FPCI). Conforme Myskiw (2002, p.66-67), eles:

[...] a princípio, atuaram no sentido de coordenar a colonização. No entanto, contribuíram também para o surgimento de mais e mais problemas relacionados à titulação de terras e de privilegiar alguns grupos econômicos interessados na apropriação de terras com fins lucrativos.

Optou-se por um sistema de colonização baseado nas pequenas propriedades e na vinda de imigrantes europeus. Muitos posseiros que viviam no Cantuquiriguaçu resistiram duramente a esse processo, como ocorreu no caso do Levante de Três Barras, que resultou na morte de 02 funcionários de uma empresa de colonização particular e na prisão de 33 camponeses (MYSKIW, 2002).

Além disso, também se destacam na Questão Agrária do Cantuquiriguaçu os impactos sócio-ambientais ocasionados pela construção de 07 usinas hidrelétricas. Diversos ribeirinhos foram expropriados de suas terras, sendo que muitos deles não receberam qualquer tipo de indenização (VINHOLI, 2009). Isso fez com que parte desses ribeirinhos passasse a integrar os movimentos socioterritoriais que começavam a ser organizados no final da década de 1970 e no princípio da década de 1980 (FERNANDES, 1999).

No ano de 1984, próximo ao Território Cantuquiriguaçu, no município de Cascavel, foi fundado o MST, unindo a luta de camponeses paranaenses, paulistas, sul-mato-grossenses, catarinenses e gaúchos (FERNANDES, 1999). Nas décadas seguintes o MST se constitui como o principal movimento socioterritorial do Brasil, sendo o responsável pela maior parte das ocupações de terra (REDE DATALUTA, 2013).

Entre 1988 e 2012 ocorreram no território Cantuquiriguaçu 71 ocupações de terra, com a participação de 16.741 famílias. Esse número representa 10% das ocupações e 19% das famílias participantes no estado do Paraná. Dos seus 20 municípios, apenas em Diamante do Sul e Marquinho não foi registrado esse tipo de conflito fundiário. O município com maior número de famílias em ocupações de terras é Rio Bonito do Iguaçu, sendo seguido por Quedas do Iguaçu (REDE DATALUTA, 2013).

⁵ Como parte da política de ocupação das áreas de fronteira do governo de Getúlio Vargas, o Cantuquiriguaçu compôs o Território Federal do Iguaçu entre os anos de 1943 e 1946, tendo Laranjeiras do Sul como sua capital.

Como resultados dessas ocupações de terra, entre 1984 e 2012 foram implantados 49 assentamentos rurais, com 4.581 famílias e 95.399 ha. Esses dados representam 17% dos assentamentos, 24% das famílias e 24% da área destinada a reforma agrária no estado do Paraná (REDE DATALUTA, 2013).

Apesar da importância da implantação desses assentamentos rurais, o agronegócio ainda concentra a maior parte das terras agricultáveis do Cantuquiriguaçu. Os estabelecimentos familiares são 82% do total⁶, porém, ocupam apenas 30% da área (IBGE, 2006).

O PAA como política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu

O PAA foi criado pelo Governo Federal brasileiro por meio da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero (PFZ). Essa política pública possui os seguintes objetivos:

- garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias para atender as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- contribuir para formação de estoques estratégicos;
- permitir aos agricultores e agricultoras familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos;
- promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar;
- abastecer o mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluída a alimentação escolar. (BRASIL, 2010, p.3).

Pelo PAA, os produtos de origem camponesa são adquiridos por órgãos do Governo Federal através de preços de mercado sem a necessidade de licitação. Para acessar essa política pública os camponeses devem ser portadores da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que é um documento elaborado por órgãos autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o intuito de atestar o estabelecimento como de base familiar.

O PAA possui seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoques para a Agricultura Familiar, Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Institucional, Incentivo à Produção do Leite e Aquisição de Sementes.

No território Cantuquiriguaçu a modalidade mais acessada é a Compra com Doação Simultânea. Por ela, os produtos de origem camponesa adquiridos pelo Governo Federal são doados para pessoas em condição de vulnerabilidade social que são atendidas pela rede socioassistencial local. Dada essa importância, as análises do presente trabalho referem-se especificamente a essa modalidade do PAA.

A primeira experiência do PAA - Compra com Doação Simultânea no território Cantuquiriguaçu ocorreu no ano de 2004, por meio da Central das Associações Rurais Rio da Prata (CARP), de Nova Laranjeiras. Dessa primeira experiência até o ano de 2013, todos os municípios do território Cantuquiriguaçu participaram do PAA - Compra com Doação Simultânea, com destaque para Laranjeiras do Sul e Quedas do Iguaçu que concentraram o maior número de camponeses proponentes. O ano que teve o maior número de participantes foi 2010, com 1.110.

Se percebe que o PAA tem se constituído como uma política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu pelos seguintes motivos: **incentivo à formação de**

⁶ Conforme à Lei 11.326/2006, são considerados estabelecimentos familiares aqueles que possuem os seguintes requisitos: até 4 módulos fiscais, predominância da mão de obra familiar na composição do trabalho, a principal fonte de renda da família provém do próprio estabelecimento e o estabelecimento é dirigido pela própria família.

cooperativas e associações camponesas, diversificação produtiva, diminuição da penosidade do trabalho/garantia de renda e valorização do trabalho feminino. A seguir, consta uma discussão sobre esses efeitos gerados pelo PAA.

Um dos principais efeitos do PAA no território Cantuquiriguaçu é a **formação e o fortalecimento de cooperativas e associações camponesas**. Isso adquire grande importância na medida em que se percebe que as mesorregiões Oeste Paranaense e Centro-sul Paranaense, onde se localizam os municípios do Cantuquiriguaçu, possuem um histórico de forte atuação de cooperativas vinculadas ao agronegócio, privilegiando a monocultura e relegando aos camponeses um espaço subalterno no sistema alimentar. Um exemplo do gigantismo desses empreendimentos é a Cooperativa Agroindustrial de Cascavel (COOPAVEL), com sede em Cascavel, especializada na produção de grãos. A COOPAVEL possui 26 filiais, 3.400 associados e 4.689 funcionários. No ano de 2013, seu faturamento chegou a R\$ 1.5 bilhão dada a comercialização de seus produtos com o mercado interno e o mercado externo (COOPAVEL, 2015). Também podem ser citadas a Cooperativa Agrária Agroindustrial, de Guarapuava; a Cooperativa de Produtores de Sementes de Laranjeiras (COOPROSSEL), de Laranjeiras do Sul; a Cooperativa Agroindustrial (COASUL), de São João e outras. Essas cooperativas contribuíram para o fortalecimento do agronegócio e a subalternidade do campesinato no Cantuquiriguaçu. Antes da criação dos canais de comercialização via mercado institucional, muitos camponeses não conjecturavam a viabilização de sua produção por outro meio que não fosse a integração junto a essas grandes unidades cooperativas. Por isso, eram forçados a produzir monocultivos, sendo que em muitos casos, essa produção era comercializada pela grandes cooperativas do agronegócio com o mercado externo, afetando a segurança alimentar da população do território Cantuquiriguaçu.

Contudo, o que se percebe é que através das políticas de comercialização da produção camponesa pelo mercado institucional, especialmente o PAA, associações e cooperativas voltadas para a produção familiar estão sendo fortalecidas. Para os camponeses, essas entidades não possuem apenas uma função econômica, mas também política, pois se constituem como uma referência para a luta na terra (FABRINI, 2002).

Em 2010, que foi o ano com maior número de camponeses participantes do PAA - Doação Simultânea no Cantuquiriguaçu, houve a atuação de 08 associações camponesas e 09 cooperativas. Dentre essas, uma cooperativa era formada especificamente com assentados em projetos de reforma agrária e as demais entidades proponentes eram voltadas para camponeses “convencionais”.

A Cooperativa do Assentamento 08 de Junho (COOPERJUNHO) de Laranjeiras do Sul, é um exemplo de como o PAA tem contribuído para a formação de estratégias de produção e comercialização coletivas por parte dos camponeses. Ela é formada por cerca de 50 camponeses assentados, dos quais a grande maioria tem no PAA sua principal fonte de renda.

De início, o que sustentou, o que alavancou a própria cooperativa, foi o PAA. A gente sempre tem visto assim que a maioria das entidades não deveria se preocupar em ficar fixa no programa. Eu acho que o programa é bom pra dar força, pra dar capital, pra começar a se organizar, mais com o passar dos anos, ela vai ter que achar outros caminhos. Não pode ficar preso no programa. Pode trocar o governo daqui a dois, três anos e daí? Pode o programa não continuar, pode não ter recursos e daí vai indo e a entidade acaba junto. Então a gente tem essa preocupação. A nossa ideia é sempre ter 50% de venda do programa e 50% de venda não do programa, até porque se der problema num ou no outro a entidade e aí hoje tem umas trinta e poucas pessoas trabalhando conosco. Então, é complicado, de uma hora pra outra tem que parar. (I. A. - Presidente da COOPERJUNHO - 27/08/2013).

Percebe-se que a COOPERJUNHO foi criada, antes de qualquer coisa, para otimizar a participação dos camponeses assentados no PAA. Contudo, existe uma preocupação com a criação de outras possibilidades de comercialização dos produtos camponeses.

Outro exemplo de contribuição do PAA para a criação e a orientação entidades coletivas camponesas é a Cooperativa Monjolo, de Nova Laranjeiras, que é formada possui 70 sócios.

O PAA, em Novas Laranjeiras, começou em 2004. Nós começamos aqui no interior do município em uma comunidade distante daqui há 28km, então nós começamos por uma associação. Não sei se posso dizer que é um privilégio... e nós trabalhamos até 2009 fazendo a operação do PAA por essa associação. Em 2009, cria-se essa estrutura e nós trouxemos para cá e criamos a cooperativa; mas a cooperativa existe em razão dos programas, principalmente o PAA. E nós estamos com a cooperativa, desde 2009, e temos uma expectativa muito boa em relação à cooperativa. (D. P. - Presidente da Cooperativa Monjolo - 28/08/2013).

Em 2004, a CARP foi a primeira entidade proponente do PAA - Doação Simultânea no Cantuquiriguaçu. No ano de 2009 ela foi transformada na Cooperativa Monjolo, com o intuito de dar maior dinamismo na relação dos camponeses com o mercado institucional de alimentos. Ou seja, percebe-se que assim como ocorreu com a COOPERJUNHO, antes da cooperativa existia uma associação, contudo, em razão da busca por ampliar a escala de atuação no mercado institucional de alimentos, optou-se pelo sistema cooperativista.

Tanto a COOPERJUNHO quanto a Monjolo se destacam por oferecer ao PAA produtos processados, em razão de possuírem cozinhas industriais em suas sedes. No que se refere à COOPERJUNHO, no ano de 2010, o maior valor obtido com a venda de produtos *in natura* foi com a alface, R\$ 4.851,00. Já no que se refere aos produtos processados, os valores foram bem superiores, com destaque para os seguintes: R\$ 11.000,00 com bolachas, R\$ 10.200,00 com doce de jabuticaba, R\$ 10.080,00 com pão e R\$ 6.270,00 com macarrão. No que se refere à Monjolo, em 2012, dentre os produtos comercializados por ela comercializados, o que obteve maior valor foi o pão, com R\$ 52.292,25. Esse valor é bem superior ao do milho (R\$ 31.534,60), que dentre os produtos que foram comercializados sem passar pelo processamento foi o que obteve maior valores.

Assim, a COOPERJUNHO e a Monjolo são exemplos de como o PAA tem sido uma referência para a formação e o funcionamento de cooperativas camponesas no território Cantuquiriguaçu. Mesmo que isso não represente uma diminuição da força das grandes cooperativas vinculadas ao agronegócio, ao menos percebe-se que os camponeses se apoiam nelas para ampliar sua inserção no mercado.

Outro fato que qualifica o PAA como uma política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu é sua contribuição para a **diversificação produtiva**. As principais formas de uso da terra no Cantuquiriguaçu, de acordo com a área destinada a elas, são: a pecuária e a criação de outros animais, com 47%; as lavouras temporárias (especialmente a produção de grãos), com 42% e a extração florestal, com 7% (IBGE, 2006). Contudo, o PAA tem contribuído para que nas unidades de produção camponesas outros tipos de cultivos sejam efetivados como diversas variedades de frutas, raízes, verduras e legumes, além dos produtos beneficiados.

No que se refere aos camponeses vinculados à COOPERJUNHO, por exemplo, a diversificação produtiva tem contribuído para a diminuição da dependência em relação às grandes cooperativas de beneficiamento de grãos como a COOPERGRÃO e a COASUL.

V. C., que é um dos associados da COOPERJUNHO, antes de participar do mercado institucional de alimentos pelo PAA produzia grãos em seu lote, especialmente o milho, o feijão e a soja. Sobre a condição de vida nessa época, ele diz o seguinte:

Olha, passava dificuldade, com certeza passava dificuldade. Eu plantava umas culturas aqui que seria mais ou menos o feijão, a gente colhe a partir

de três meses; o milho, cinco a seis meses; a soja a mesma coisa, então a gente ficava um longo tempo sem pegar dinheiro, então era mais dificultoso (V. C. - Cooperado da COOPERJUNHO e beneficiário do PAA - 27/08/2014).

Muitos dos membros da COOPERJUNHO, antes de participarem do PAA viviam a mesma dificuldade, ou seja, a produção de grãos não garantia a frequência da renda. Nos períodos de colheita, se tudo ocorresse bem, eles recebiam pelos seus produtos, porém, na entressafra não tinham rendimento financeiro. Com a participação no PAA, além de receber com maior frequência pelos produtos do seu lote, esses camponeses passaram a obter maiores rendimentos.

A diversificação produtiva incentivada pelo PAA no assentamento 08 de Junho fica ainda mais evidente quando se percebe que no ano de 2012, a COOPERJUNHO entregou para entidades socioassistenciais e escolas do município de Laranjeiras do Sul 261.269 kg de 87 tipos de produtos.

Também na Cooperativa Monjolo se percebe que o PAA abre uma maior perspectiva para a diversificação produtiva dos camponeses.

Nós trabalhamos muito com o que é do tempo. Por exemplo, chega a época do milho verde, nós temos muito milho verde, chega o tempo da melancia, nós temos muita melancia, chega o tempo da abóbora, nós temos muita abóbora, aí mandioca, batata, os legumes, daí o da frequência mesmo, de todo dia, é a parte da panificação, mas esse já é produto industrializado, a gente tem uma estrutura muito boa (D. P. - Presidente da Cooperativa Monjolo - 28/08/2013).

Assim como demonstrado por camponeses vinculados à COOPERJUNHO, também na Monjolo para a diversificação produtiva incentivada pelo PAA teve grande contribuição a aceitação de produtos gerados de acordo com a sazonalidade. Os contratos estabelecidos com a CONAB não forçam os camponeses a se especializarem na produção de um único gênero durante todo o ano, pelo contrário, existe uma maleabilidade para que sejam entregues os produtos típicos de cada época do ano.

Em razão dessa possibilidade, somente no ano de 2012, a Monjolo entregou 289.499 kg divididos em 60 tipos de produtos para entidades socioassistenciais e escolas do município de Nova Laranjeiras.

Essas mudanças observadas nas unidades de produção camponesas vinculadas ao PAA através da diversificação produtiva trazem a possibilidade do resgate de produtos característicos dessa região do estado do Paraná.

No território, o programa, em alguns municípios, tem se destacado e tem evoluído, e na verdade tem sido assim uma forma de resgate de produtos que, muitas vezes, estavam esquecidos pelo agricultor, não dava tanto valor, e até não se dedicava na questão de produção [...] (M. R. - Funcionário da EMATER - 08/2013, grifos nossos).

Nesse sentido, o PAA tem contribuído para que os produtos típicos da agricultura camponesa no Cantuquiriguaçu sejam valorizados. Muitos deles já não eram produzidos pelos camponeses porque tinham pequeno valor comercial. Contudo, devido ao fato de o PAA instigar a oferta de alimentos diversificados para atender pessoas em condição de vulnerabilidade social, esses produtos têm sido resgatados.

A importância da diversificação produtiva estimulada pelo PAA também tem sido intuída pelos movimentos socioterritoriais. V. S., uma das lideranças do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), entende que a comercialização dos seus produtos através do mercado institucional tem feito com que os agricultores camponeses se preocupem mais com a

[...] a organização da produção, passa-se a produzir um pouco mais planejado, dado que tem uma demanda que é constante e que não é de safra, é durante todo o ano. Isso permite, inclusive, no nosso trabalho a mudança ou a transição agroecológica, porque como tem todo um processo de planejamento, aí se abrem as portas para se inserir novas tecnologias, recuperar novos conhecimentos e tal (V. S. - Liderança do MPA - 06/2014).

Nesse sentido, a diversificação produtiva pode contribuir para uma mudança estrutural no modelo de agricultura desenvolvido no Cantuquiriguaçu. Os camponeses deixam de ser dependentes de insumos químicos e passam a produzir através de métodos agroecológicos.

Outro fator que contribui para o entendimento do PAA como uma política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu é a **diminuição da penosidade do trabalho/garantia de renda**.

Um dos fatores que contribuíram para que o Cantuquiriguaçu fosse selecionado como território rural em 2003 e como território da cidadania em 2008 foi o seu elevado número de pessoas em condição de miséria. No ano de 2010, existiam no Cantuquiriguaçu 9,27% de pessoas consideradas extremamente pobres, 21,08% consideradas pobres e 40,99% em condição de vulnerabilidade à pobreza (PNUD, 2013). Ou seja, apenas 28,66% da população do Cantuquiriguaçu não estava em nenhum dos estratos de pobreza definidos pela ONU, o que comprova o fraco desempenho econômico e social do desse território da cidadania.

Boa parte dessas pessoas consideradas extremamente pobres, pobres ou vulneráveis à pobreza vive no campo em condições como agricultores familiares convencionais, sem-terra, assentados, atingidos por barragens, comunidades tradicionais e outras; em razão disso, estratégias que visem dar a elas um aumento e/ou garantia de renda são importantes para que possam ter sua condição de vida senão modificada, ao menos melhorada. Ao mesmo tempo em que essas pessoas carecem de políticas de cunho social, as quais visam sanar problemas que são carecem de solução emergente, como é o caso da fome e da dificuldade em obter medicamentos, por exemplo, para combater esse grave problema também são importantes políticas públicas de cunho estrutural que visam modificar seu estrato de renda.

O que se observa é que o PAA tem contribuído para que no campo, ocorra a garantia da renda dos camponeses proponentes, além de diminuir a penosidade do trabalho a que antes eles eram submetidos para poder se manter na terra. Mesmo que os valores das cotas que cada camponês pode comercializar ainda sejam considerados baixos, tal política pública tem sido importante para o desempenho econômico dos camponeses. Nesse sentido, os R\$ 11.200.842 que foram repassados aos camponeses do Cantuquiriguaçu entre 2004 e 2012 através do PAA - Doação Simultânea, representaram um importante elemento para a dinamização da produção familiar.

A garantia de comercialização da sua produção tem contribuído para a diminuição do grau de auto exploração que as famílias camponesas efetiva para poder sobreviver em suas unidades de produção (CHAYANOV, 1973). Ou seja, o trabalho que antes era desenvolvido arduamente para a obtenção de uma renda que muitas vezes não supria as necessidades básicas da famílias, com as políticas públicas de comercialização da produção camponesa através do mercado institucional torna-se menos dificultoso e a renda ou permanece na mesma faixa ou então aumenta. Isso fica evidente no depoimento do camponês V. R., membro da Cooperativa da Agricultura Familiar de Quedas do Iguaçu (COOPAFI):

Olha, eu vou te falar uma coisa, quando você é pequeno agricultor e vai trabalhar nesses projetos bem organizados, obviamente que melhora. Ele melhora muito mais a renda e tu trabalha menos, a partir da hora que tu tiveres conhecimento, porque tu vais trabalhar de maneira mais correta, mais certa, em comparação com 10 anos atrás, eu não sei porque que eu trabalhei tanto, não era viável trabalhar tanto! Hoje eu trabalho a metade do

que trabalhava antes (V. R. - Cooperado da COOPAFI de Quedas do Iguaçu - 15/06/2014).

Assim, evidencia-se que fatores como a garantia de comercialização e a possibilidade de organizar melhor a sua produção têm contribuído para que os camponeses proponentes do PAA encontrem menor penosidade no trabalho do que anteriormente, quando não possuíam a possibilidade de acessar o mercado institucional de alimentos.

Opinião semelhante é expressa por D. P., da Cooperativa Monjolo, que ao ser indagado se o PAA tem contribuído para o aumento de renda dos cooperados da entidade por ele presidida disse o seguinte: “Eu não diria que houve uma melhora, mas houve uma redução no trabalho forçado, no trabalho pesado, mas financeiramente eu creio que ainda vá melhorar” (D. P. - Presidente da Cooperativa Monjolo - 28/08/2013). Ou seja, mesmo que o aumento da renda ainda não seja notório, o PAA tem ao menos contribuído para que o trabalho desempenhado pelos camponeses e suas famílias seja menos penoso, o que cria maiores alternativas para que eles reproduzam seu modo de vida e produção.

Outro ponto que é apontado como benéfico é a **garantia da renda**. Essa leitura fica clara na fala dos representantes dos movimentos socioterritoriais que atuam no território Cantuquiriguaçu, como pode ser percebido na colocação de E. C., do MST:

[...] aonde o pessoal consegue um pouco de organização, de fato, **fixa a renda**. Hoje as prefeituras estão pegando firme, lá em Laranjeiras, com o Eugênio que era do PT, em um ano o orçamento vai entrar com quase um milhão e pouco de reais aí pra merenda escolar, pros pequenos agricultores. Mas veja bem, ali a prefeitura botou caminhões que fazem rotas, tem dois três técnicos, no ano passado tinha os que ajudavam a organizar essa regularidade dos produtores, eles acompanhavam, então havia esse trabalho aí de desenvolver, mas se deixar espontaneamente vai muito devagar (E. C. - Liderança do MST - 08/2013, grifos nossos).

Percebe-se que com a contribuição do Poder Público Municipal e a organização dos camponeses é possível a fixação de renda. Ou seja, as famílias camponesas passam a ter a certeza de que terão uma certa quantia de dinheiro para contribuir com suas despesas mensais, o que não ocorria em grande parte delas até então. Elas não ficam mais reféns da comercialização de produtos sazonais, haja vista que o PAA prevê a comercialização de produtos diversificados, de tal modo, que a família camponesa pode ser programar para que em cada época do ano ela tenha um produto para oferecer.

Ainda discutindo sobre como os movimentos socioterritoriais do Cantuquiriguaçu avaliam os impactos do PAA na renda e no trabalho dos camponeses proponentes, V. S., da direção do MPA, faz uma interessante leitura:

[...] as famílias que se inserem nessa dinâmica não querem sair mais, porque ela mexe na renda em dois sentidos: primeiro, permite ter renda de produção que antes não se contava. Antes não se produzia alface, abóbora, mandioca, batata para o autoconsumo, agora se produz um pouco a mais e tem-se uma renda a partir desse tipo de produção; e a segunda é uma renda que entra mensalmente [...] Então, ajuda a manter uma condição financeira por mais que não seja uma renda substancial, que mude a vida estruturalmente, que possa comprar uma terra; mas garante a vida cotidiana numa outra qualidade de vida [...] o PAA e tem esse efeito: já que você vai produzir de tudo um pouco para fornecer, você produz de tudo um pouco para o próprio abastecimento da família. Melhora a alimentação, melhora o abastecimento em casa e, portanto, há uma **renda invisibilizada** aí, o cara deixa de comprar no mercado ou passa a se alimentar do que ele não se alimentava antes e há uma renda efetiva ao comercializar isso (V. S. - Liderança do - 06/2014, grifos nossos).

Por essa visão, ao incentivar os camponeses a diversificarem sua produção, o PAA contribui para um aumento indireto de sua renda. Isso ocorre porque produtos que antes não eram cultivados nas unidades de produção camponesas passam a sê-lo e parte deles é destinada para o abastecimento alimentar das próprias famílias produtoras.

Com isso, a renda familiar melhora não apenas devido à cota mensal que os camponeses recebem através dos contratos firmados com o PAA, mas também porque a necessidade de comprar alimentos de fora da sua unidade de produção torna-se menor.

Por fim, também contribui para leitura do PAA como política pública emancipatória no território Cantuquiriguaçu a **valorização do trabalho feminino**. O PAA incentiva a participação de associações formadas por mulheres como forma de também inseri-las no mercado institucional de alimentos. No Cantuquiriguaçu não encontramos nenhuma associação de mulheres comercializando com o PAA, contudo, observa-se que as mulheres desempenham um importante papel na condução do PAA em cooperativas e associações mistas.

A diversificação produtiva prevista pelo PAA tem feito com que as mulheres camponesas tenham uma participação mais efetiva na gestão da unidade familiar. Isso porque muitos dos produtos comercializados através do PAA são cultivados em pequenas hortas, manejadas exclusivamente pelas mulheres nas unidades de produção camponesas. Além do mais, elas também possuem uma importante participação no beneficiamento dos produtos, sejam quando ele ocorre nas cozinhas de cooperativas e associações ou então quando ele é feito na própria unidade de produção camponesa. Isso indica que mesmo sendo a grande maioria dos contratos do PAA firmados com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do homem, as mulheres não deixam de ter grande importância na efetivação do PAA (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2011).

Em uma avaliação sobre a relação entre o PAA e o trabalho feminino no Cantuquiriguaçu, M. R. da EMATER, assevera que houve a

[...] inclusão da mulher, da valorização do trabalho dela, houve um resgate da autoestima da mulher porque, este tipo de produto, no caso da horta, panificados, produtos transformados, a família, o homem, chefe da família, não dava tanta importância. E que através do PAA foi visto que é possível, na alimentação, na subsistência, você ter uma renda proveniente destas atividades, vamos dizer assim, “menores” na propriedade (M. R. - Funcionário da EMATER - 08/2013, grifos nossos).

Assim, produtos que antes não tinham significativo valor comercial para os camponeses passam a tê-lo na medida em que o PAA é efetivado. Boa parte desses produtos é cultivado pelas mulheres. Essa nova possibilidade de comercialização faz com que elas tenham a autoestima elevada e se tornem ainda mais importantes para o desempenho econômico das unidades de produção camponesas. Isso rompe com a lógica patriarcal em que o homem é visto como responsável pelas questões financeiras da família e a mulher deve se responsabilizar apenas por cuidar dos filhos e dos afazeres domésticos.

Pelo PAA cria-se a possibilidade de o trabalho feminino adquirir importância estrutural nas unidades de produção camponesas. Isso porque a renda obtida através dos produtos cultivados ou processados pelas mulheres passa a ser fundamental para a família.

Um exemplo da importância do trabalho feminino para a efetivação do PAA é o da COOPERJUNHO. A cozinha industrial da cooperativa é gerenciada exclusivamente por um grupo de mulheres assentadas. O trabalho delas é fundamental para que os alimentos produzidos nos lotes do assentamento e destinados ao mercado institucional sejam beneficiados e assim, adquiram maior valor de comercialização.

As políticas públicas de comercialização através do mercado institucional têm contribuído para o aumento da importância do grupo de mulheres dentro da cooperativa.

[...] a gente começou em quatro mulheres. A gente tinha um sonho desde a época do acampamento de que quando saísse o assentamento nós íamos

montar uma cooperativa de mulheres. E esse sonho a gente foi mantendo, uns quatro anos de barraco até quando nós fomos assentados a gente começou a correr atrás do sonho. Em 2005, a gente começou a produção, trabalhava quatro mulheres num espaço bem pequeno com uns equipamentos que foram conseguidos num projeto da Secretaria do Trabalho, com o Padre Roque na época, e tinha também o pessoal da Secretaria do Trabalho de Guarapuava que nos amparou muito. No começo, a gente conseguiu dois fornos à lenha e um à gás, e tinha cilindros pequeninhos. No começo a gente fazia pão na bacia, amassava na bacia, e a gente começou a entregar pra merenda escolar e pro pessoal que comprava. Daí foi crescendo a demanda, no PAA, aí a demanda cresceu e nós precisamos de equipamentos de estrutura, de espaço. A gente começou só num pedacinho pequeninho e daí fomos ampliando, ampliando, e buscando recursos e usando recursos próprios e fomos aumentando. Como você vê, a gente já tem uma estrutura grande que já se tornou pequena pela produção (M. S. - Cooperada da COOPERJUNHO e beneficiária do PAA - 27/08/2014).

Portanto, o PAA tem sido importante por valorizar a comercialização de alimentos que são produzidos através de significativa contribuição do trabalho feminino. Mesmo que ainda não existam cooperativas ou associações geridas exclusivamente por mulheres no Cantuquiriguaçu, pode-se concluir que essa política pública tem colaborado para que as mulheres adquiram maior importância nas unidades de produção camponesas.

Por esses fatores apresentados até aqui, o PAA tem funcionado como uma importante alternativa para a viabilização das unidades de produção camponesas no território Cantuquiriguaçu. Isso tem gerado uma autonomia relativa em relação ao agronegócio.

Considerações finais

Nesse trabalho foi mostrado que o PAA tem contribuído para uma maior autonomia relativa por parte dos camponeses do território Cantuquiriguaçu constituindo-se como uma política pública emancipatória. Apesar de problemas como: entraves para comercialização de produtos de origem animal e beneficiados, em razão da dificuldade em obter certificação fitossanitária; o baixo valor da cota anual e casos pontuais de corrupção por parte de camponeses e de membros do Poder Público, constata-se que o PAA tem exercido um importante papel na dinamização das unidades de produção camponesas.

Dentre os principais impactos positivos presenciados na agricultura camponesa do território Cantuquiriguaçu constam: o incentivo à formação de cooperativas e associações camponesas, além do fortalecimento das já existentes; a diversificação produtiva, diminuindo as práticas monocultoras nas unidades de produção camponesas; diminuição da penosidade do trabalho e garantia de renda; além de uma maior valorização do trabalho feminino. Isso indica que o PAA constitui-se como uma política pública com potencial para fortalecer relações sociais diferentes das capitalistas, contribuindo com um modelo de desenvolvimento alternativo.

Referências

AGAPTO, J. P.; BORSATTO, R. S.; ESQUERDO, V. F. S.; BERGAMASCO, S. M. P. 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, 42, 2, p. 13-21, 2012.

ANDERSON, M. The role of US consumers and producers in food sovereignty. In: Food Sovereignty: a critical dialogue - International Conference, 2013, New Haven. **Anais...** New Haven: Program in Agrarian Studies of Yale University, 2013.

BRASIL, Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.

BRASIL, Lei nº 11.326/2006, de 24 de julho de 2006.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar:** renda para quem produz e comida na mesa para quem precisa. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

CHAYANOV, A. V. **La Organización de La Unidad Económica Campesina.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1974.

COCA, E. L. F. **Um estudo da diversidade e atualidade da reforma agrária:** análise dos tipos de assentamentos do Território Cantuquiriguaçu - estado do Paraná. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia do Estado de São Paulo, campus de Presidente Prudente.

COOPAVEL - COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL DE CASCAVEL. **Institucional.** Disponível em: <<http://www.coopavel.com.br/institucional>>. Acesso em 21 de março de 2015.

De SCHUTTER, O. **The power of procurement:** public purchasing in the service of the realizing the right to food. Roma: UN Special Rapporteur on the Right to Food, 2014.

DURAT, C. A. Terras de aldeamentos: trajetória de Atalaia e sepultura nos Campos de Guarapuava (século XIX). **Revista Crítica Histórica**, 3, Maceió, 2011.

FERNANDES, B. M. **Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro:** formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra - MST (1979-1999), 1999. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. **Construindo um estilo de pensamento na Questão Agrária:** o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. 2013. Tese (Livre-Docência). Faculdade de Ciências e Tecnologia do Estado de São Paulo, *campus* de Presidente Prudente.

FERRANTE, V. L.; DUVAL, H. C.; GÊMERO, C. G. Sistemas produtivos e políticas públicas em assentamentos rurais do estado de São Paulo: similitudes e diferenças entre duas regiões. **Agrária**, São Paulo, 14, p. 23-54, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas, Brasília**, 21, p.211-259, 2000.

GAZETA DO POVO. **Paraná tem 12% do território coberto por vegetação nativa.** 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1007897>>. Acesso em 10 nov. 2014.

LEITE, R. F. **Nos limites da colonização:** ocupação territorial, organização econômica e populações livres pobres (Guarapuava, 1808-1878). 2006. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006. 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 de março de 2015.

_____. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 21 de março de 2015.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Diagnostico socioeconômico do Território Cantuquiriguaçu: 1a fase caracterização global**. Curitiba: IPARDES, 2007.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção, e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM (UNB)**, 7, p. 33-44, 2007.

McMURTRY, J. J. The political economy of procurement. **Canadian Public Policy**, Toronto, 40, 1, p. 26-38, 2014.

MELAZZO, E. S. **Padrões e desigualdades em cidades paulistas de porte médio**. A agenda das políticas públicas em disputa, 2006. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Unesp, *campus* de Presidente Prudente.

MYSKIW, A. M. **Colonos, posseiros e grileiros: conflitos de terra no Oeste Paranaense (1961/66)**. 2002. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-graduação Interinstitucional em História - Universidade Federal Fluminense/Universidade do Oeste do Paraná.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 21 de março de 2015.

PORTAL KAIGANG. **Relação de Aldeias**. Rio das Cobras. Curitiba: 2014.

REDE DATALUTA. **DATALUTA** - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2013.

SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18, 2, p. 12-32, 2011.

SOUZA, M. J. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA JÚNIOR, X. S. S. **A participação dos movimentos sociais urbanos na produção do espaço urbano de João Pessoa - PB**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, *campus* de Presidente Prudente.

SPAROVEK, G. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região Nordeste. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (orgs.). **Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate – síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**, n. 5, 2007.

THOMPSON, O. M.; TWOMEY, M. P.; HEMPHILL, M. A.; KEENE, K.; SEIBERT, N.; HARISSON, D.; STEWART, K. B. Farm to School program participation: an emerging market for small or limited resources farmers? **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, Morristown, 9, 1, p. 33-47, 2015.

VINHOLI, A. R. **O simbolismo das identidades naufragadas no território Cantuquiriguaçu**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Universidade Estadual de Maringá (UEM). Programa de Pós-graduação em Administração.

WITTMAN, H.; BLESCH, J. **Food sovereignty and Fome Zero**: connecting food procurement programs to sustainable development in Brazil. 2014 (no prelo).

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 sadios 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 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).

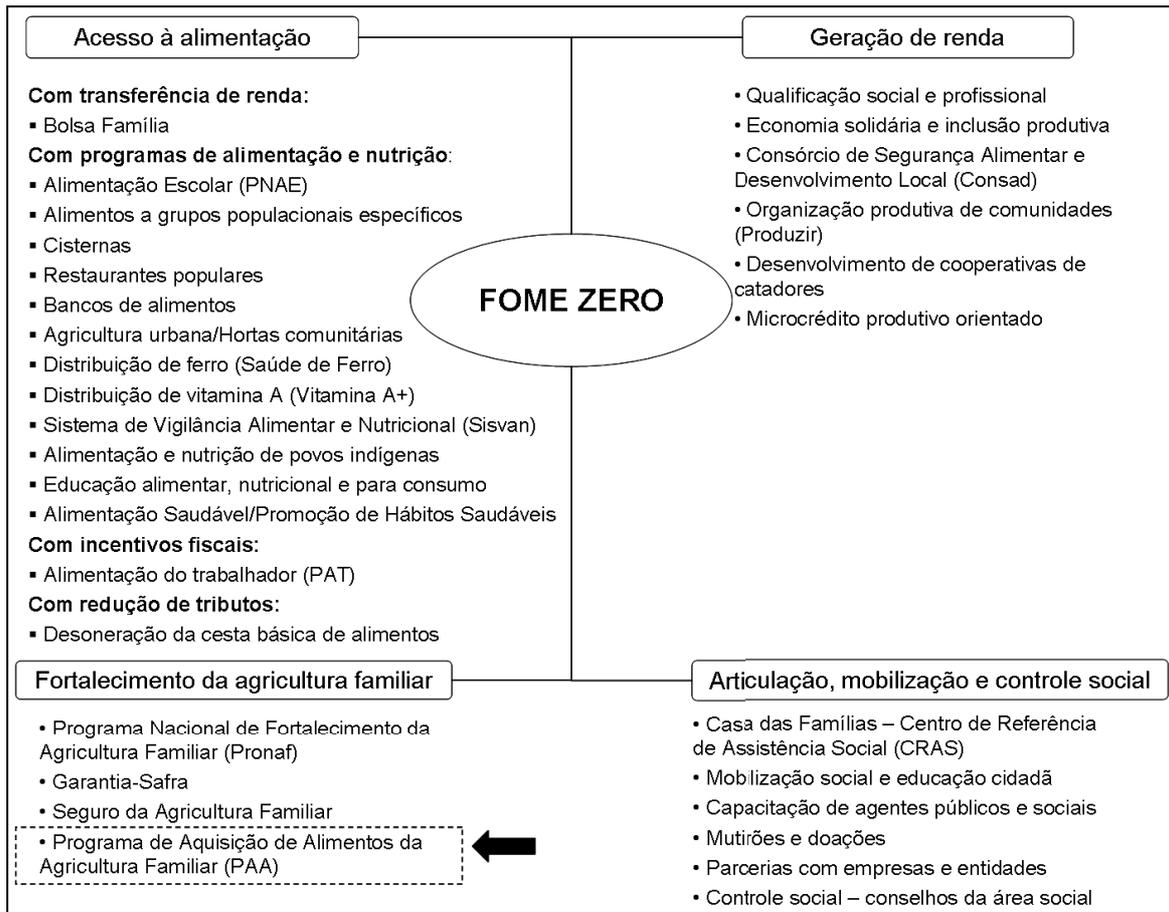
Em decorrência disto, boa parte destas propostas tiveram pouco ou nenhum resultado prático. No entanto, este debate ganhou forte repercussão nos anos 1980 e 1990 devido às mobilizações sociais em torno do tema. É neste período que se consolida o conceito de SAN no Brasil. O termo surgiu oficialmente 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 do 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.

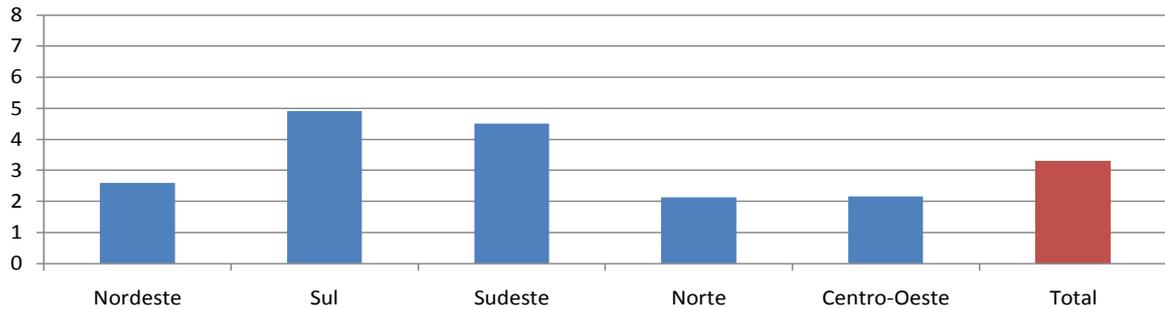
PAA: política emancipatória ou compensatória?

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).

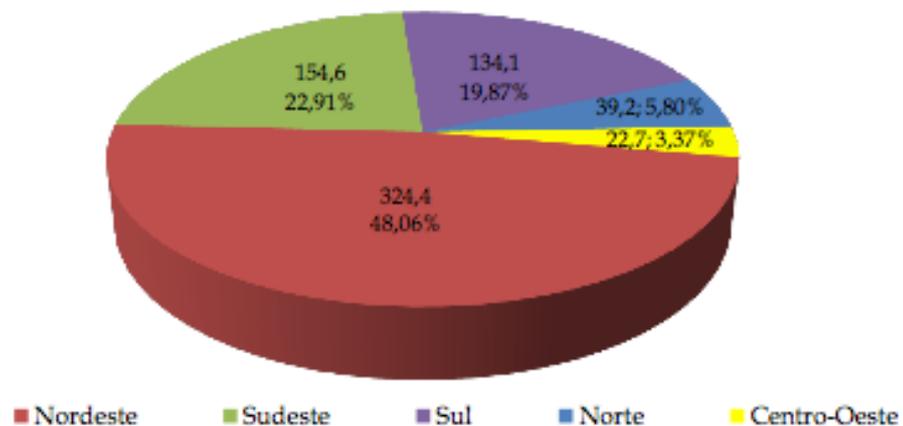
Gráfico 1: Número de agricultores envolvidos no PAA em 2009, com relação ao número total de agricultores na região (%)



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

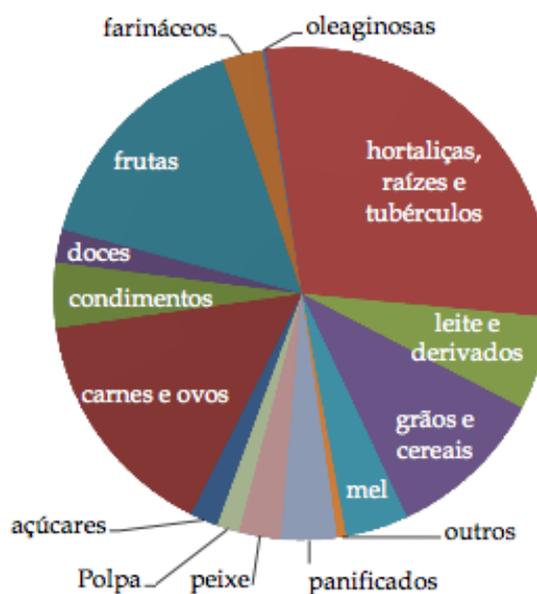
valorizados produtos importantes para uma dieta saudável. Na outra ponta, dos produtores que ofertam os produtos, os números mostram que há poucos processados e/ou semi-processados sendo comercializados pelo PAA, indicando pouca agregação de valor ao produto.

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

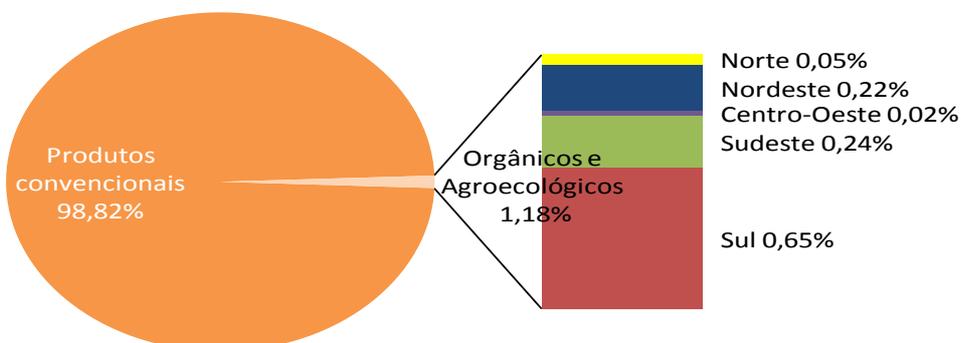


Fonte: MDS, 2010

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).

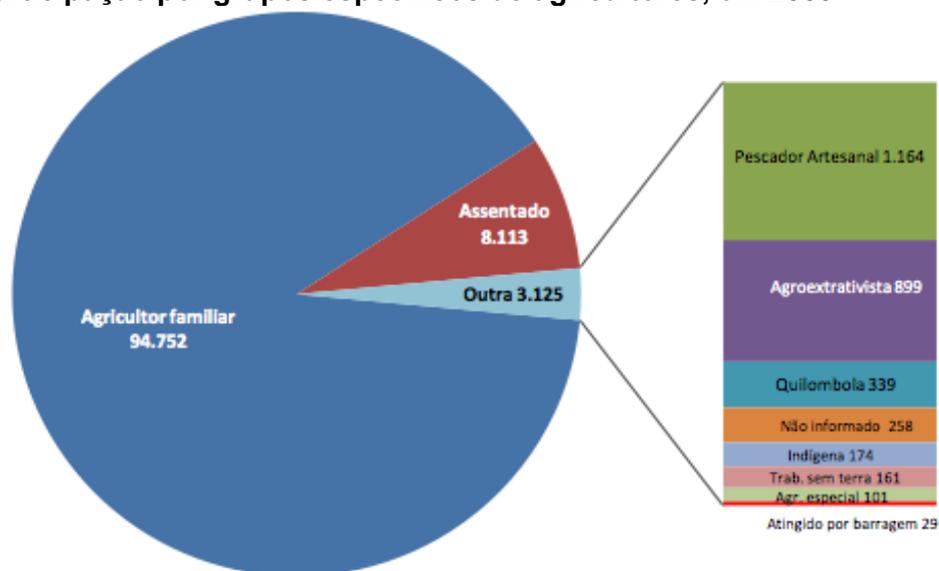
Gráfico 4: Participação e distribuição geográfica de produtos orgânicos e agroecológicos, na execução por meio da CONAB, em 2009



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 do 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**. Ensaios 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.

COMPÊNDIO EDIÇÕES

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A territorialização do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - Brasil.** Ano 1, n. 1 p. 2 – 44, 1998.

RIBAS, Alexandre Domingues. **MST: reorganização político-territorial dos assentamentos e a consolidação do sistema cooperativista dos assentados.** Ano 1, n. 1 p. 45 – 58, 1998.

RAMALHO, Cristiane Barbosa. **Quem são os sem-terra? Uma questão relevante para a compreensão da luta pela terra no Brasil.** Ano 1, n. 1 p. 59 – 72, 1998.

Direção Nacional do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. **As mentiras do governo FHC sobre reforma agrária.** Ano 1, n. 1 p. 72 – 75, 1998.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questões teórico-metodológicas da pesquisa geográfica em assentamentos de Reforma agrária.** Ano 1, n. 2 p. 1 – 32, 1998.

PASQUETTI, Luis Antônio. **O MST como uma empresa social.** Ano 1, n. 2 p. 33 – 50, 1998.

MARCOS, Valéria de. **Da luta para entrar na terra à luta para permanecer na terra: a realidade dos assentamentos rurais paraibanos.** Ano 1, n. 2 p. 51 – 73, 1998.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. **O conceito de região e a problemática dos assentamentos rurais.** Ano 1, n. 2 p. 74 – 93, 1998

NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária. **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra.** Ano 3, n. 3 p. 7 – 27, 2000.

PAVAN, Dulcinéia. **O caminho feminino para a reforma agrária.** Ano 3, n. 3 p. 28 – 44, 2000.

MOREIRA, Emília; TARGINO, Ivan; IENO NETO, Genaro. **Organização interna dos assentamentos rurais na Paraíba: caminhos e armadilhas das formas associativas.** Ano 3, n. 3 p. 45 – 57, 2000.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Análise preliminar da assistência técnica nos assentamentos de reforma agrária do Estado de Mato Grosso do Sul.** Ano 3, n. 3 p. 58 – 67, 2000.

FABRINI, João Edmilson; LUZ, Juan Artigas Souza; LACERDA, Celso Lisboa de. **A importância das culturas de milho e feijão para o desenvolvimento econômico de assentamentos de reforma agrária atendidos pelo projeto Lumiar – Paraná.** Ano 3, n. 3 p. 68 – 94, 2000.

GIL, Izabel Castanha. **Territorialidade e desenvolvimento contemporâneo.** Ano 7, n. 4 p. 5 – 19, 2004.

PONTE, Karina Furini da. **(Re) Pensando o Conceito do Rural.** Ano 7, n. 4 p. 20 – 28, 2004.

VIEIRA, Noemia Ramos. **O conhecimento geográfico veiculado pelos parâmetros curriculares nacionais de geografia e o espaço agrário brasileiro: reflexões para uma geografia crítica em sala de aula.** Ano 7, n. 4 p. 29 – 41, 2004.

SILVA, Silvio Simione da. **O espaço agrário acreano nas últimas décadas do século XX.** Ano 7, n. 4 p. 42 – 49, 2004.

SILVA, Tânia Paula da. **As redefinições do “rural”: breve abordagem.** Ano 7, n. 4 p. 50 – 55, 2004.

CANUTO, Antônio. **Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade.** Ano 7, n. 5 p. 1 – 12, 2004.

ALBUQUERQUE, Gerson Rodrigues de. **Cultura, trabalho e lutas sociais entre trabalhadores agro-extrativistas do Rio Valparaíso na Amazônia acreana.** Ano 7, n. 5 p. 13 – 33, 2004.

NEVES, Achilles Lemos. **Dos movimentos sociais aos sócio-espaciais e socioterritoriais: uma tentativa de compreensão dos “movimentos” pela perspectiva geográfica.** Ano 7, n. 5 p. 35 – 42, 2004.

GONÇALVES, Renata. **Impactos da reorganização espacial dos novos modelos de assentamentos nas relações de gênero.** Ano 7, n. 5 p. 43 – 55, 2004.

ROMÃO, Lucília Maria Sousa. **Memória e atualização de sentidos em três atos do discurso jornalístico.** Ano 7, n. 5 p. 56 – 62, 2004.

BAGLI, Priscilla. **O camponês nas análises de Rousseau, Michelet e Marx: diferenças e semelhanças.** Ano 7, n. 5 p. 63 – 72, 2004.

NETO, Domingos José de Almeida. **O Método do discurso.** Ano 7, n. 5 p. 73 – 85, 2004.

PAULA, Elder Andrade de. **O movimento sindical dos trabalhadores rurais e a luta pela terra no Acre: conquistas e retrocessos.** Ano 7, n. 5 p. 86 – 101, 2004.

WELCH, Clifford Andrew. **Peasants and globalization in Latin America: a survey of recent literature.** Ano 7, n. 5 p. 102 – 112, 2004.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Política compensatória de assentamentos rurais como negação da reforma agrária.** Ano 7, n. 5 p. 113 – 122, 2004.

KARRIEM, Abdurazack. **“Marching as to war”: a letter from Brazil to South Africa about landlessness, agrarian reform and social movement struggles against Neoliberalism.** Ano 8, n. 6 p. 1 – 13, 2005.

BEM, Anderson; FABRINI, João Edmilson. **A comercialização informal de leite como componente de resistência camponesa em Marechal Cândido Rondon - PR.** Ano 8, n. 6 p. 14 – 23, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos Sociais.** Ano 8, n. 6 p. 24 – 34, 2005.

WELCH, Clifford Andrew. **Estratégias de resistência do movimento camponês brasileiro em frente das novas táticas de controle do agronegócio transnacional.** Ano 8, n. 6 p. 35 – 45, 2005.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **A ofensiva do capital no campo brasileiro e a resistência do campesinato.** Ano 8, n. 6 p. 46 – 58, 2005.

ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. **Reflexões sobre a participação dos assentados nas eleições municipais.** Ano 8, n. 6 p. 59 – 74, 2005.

GIL, Izabel Castanha. FERNANDES, Bernardo Mançano. **Regiões contidas e desenvolvimento territorial: uma reflexão sobre o desenvolvimento contemporâneo da Nova Alta Paulista.** Ano 8, n. 6 p. 75 – 91, 2005.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005).** Ano 8, n. 6 p. 92 – 117, 2005.

SHANIN, Teodor. **Definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista.** Ano 8, n. 7 p. 1 – 21, 2005.

ALMEIDA, Antônio Alves de. **A mística na luta pela terra.** Ano 8, n. 7 p. 22 – 34, 2005.

PONTES, Beatriz Maria Soares. **A organização da unidade econômica camponesa: alguns aspectos do pensamento de Chayanov e de Marx.** Ano 8, n. 7 p. 35 – 47, 2005.

ESTEVES, Benedita Maria Gomes. **A hierarquização dos espaços agrários na Amazônia Sul-Occidental: os assentados em áreas de preservação e os não assentados.** Ano 8, n. 7 p. 48 – 67, 2005.

NEVES, Delma Pessanha. **Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena.** Ano 8, n. 7 p. 68 – 93, 2005.

WITTMAN, Hannah. **Agrarian reform and the production of locality: resettlement and community building in Mato Grosso, Brazil.** Ano 8, n. 7 p. 94 – 111, 2005.

FELÍCIO, Munir Jorge. **Ação pastoral e questão agrária no Pontal do Paranapanema.** Ano 8, n. 7 p. 112 – 124, 2005.

LERRER, Débora Franco. **Movimentos sociais, mídia e construção de um novo senso comum.** Ano 8, n. 7 p. 125 – 140, 2005.

GIARRACA, Norma. GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. **Estrategias de vida, estrategias de lucha: apuntes de un trabajo de campo: el MST, São Paulo, Brasil (Reunión del GTDR – CLACSO, agosto/setiembre de 2005).** Ano 8, n. 7 p. 141 – 155, 2005.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de. CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro.** Ano 9, n. 8 p. 1 – 28, 2006.

ELIAS, Denise. **Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão.** Ano 9, n. 8 p. 29 – 51, 2006.

PAULINO, Eliane Tomiasi. **Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais.** Ano 9, n. 8 p. 52 – 73, 2006.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. MARTINS, Rodrigo Constante. OCADA, Fábio Kazuo. GODOI, Stela. MELO, Beatriz Medeiros de. VETTORACCI, Andréia. BUENO, Juliana Dourado. RIBEIRO, Jadir Damião. **Do karoshi no Japão à birôla no Brasil: as faces do trabalho no capitalismo mundializado.** Ano 9, n. 8 p. 74 – 108, 2006.

CAVALCANTE, Matuzalem. FERNANDES, Bernardo Mançano. **Formação territorial, agronegócio e atuais mudanças na estrutura fundiária de Mato Grosso.** Ano 9, n. 8 p. 109 – 121, 2006.

TEUBAL, Miguel. **La renta de la tierra en la economía política clásica: David Ricardo.** Ano 9, n. 8 p. 122 – 132, 2006.

MENEZES, Sônia de Souza Mendonça. ALMEIDA, Maria Geralda de. **Um olhar sobre as redes de sociabilidade construídas do território das fabriquetas de queijo.** Ano 9, n. 8 p. 133 – 150, 2006.

MIRALHA, Wagner. **Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje.** Ano 9, n. 8 p. 151 – 172, 2006.

JÚNIOR, José Arbex. **Você tem fome do que?** Ano 9, n. 8 p. 173 – 185, 2006.

BARBAY, Claire. **Vers de nouvelles relations ville-campagne: les travailleurs ruraux et la création de nouveaux lieux.** Ano 9, n. 9 p. 1 – 27, 2006.

BRINGEL, Breno Marqués. **El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST.** Ano 9, n. 9 p. 28 – 48, 2006.

BRUMER, Anita. SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais (desenvolvimento e limites da Sociologia Rural no final do século XX).** Ano 9, n. 9 p. 49 - 73, 2006.

QUIJANO, María Adelaida Farah. CORREA, Edelmira Pérez. **Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia.** Ano 9, n. 9 p. 73 – 88, 2006.

SANTOS, Maria Edilúzia Leopoldino. **A construção do caminho para a conquista da terra: um espaço de transformação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.** Ano 9, n. 9 p. 89 – 112, 2006.

FILHO, José dos Reis Santos. **A instituição imaginária da Amazônia brasileira. Registros cognitivos e práticas sociais.** Ano 9, n. 9 p. 113 – 143, 2006.

LEITE, Sérgio. **Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil.** Ano 9, n. 9 p. 144 – 158, 2006.

WELCH, Clifford Andrew. **Movement histories: a preliminary historiography of the Brazil's landless laborers' movement (MST).** Ano 9, n. 9 p. 159 – 168, 2006.

BERNARDES, Júlia Adão. **Dimensões da ação e novas territorialidades no cerrado brasileiro: pistas para uma análise teórica.** Ano 10, n. 10 p. 1 – 10, 2007.

GALAFASSI, Guido. **Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta.** Ano 10, n. 10 p. 11 – 36, 2007.

MACEDO, Giovanni Raimundo de; BINSZTOK, Jacob. **Associações dos agricultores familiares, cafeicultura orgânica e comércio justo na Amazônia: dilemas e perspectivas.** Ano 10, n. 10 p. 37 – 56, 2007.

MCMICHAEL, Philip. **Reframing development: global peasant movements and the new agrarian question.** Ano 10, n. 10 p. 57 – 71, 2007.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano.** Ano 10, n. 10 p. 72 – 93, 2007.

RAMÍREZ, Milena Barrera. **Aproximación histórica al cooperativismo y su relación con la praxis desarrollada por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).** Ano 10, n. 10 p. 94 – 114, 2007.

SHIMBO, Júlia Zanin; JIMÉNEZ-RUEDA, Jairo Roberto. **Zoneamento geoambiental como subsídio aos projetos de reforma agrária. Estudo de caso: assentamento rural Pirituba II.** Ano 10, n. 10 p. 115 – 133, 2007.

SUZUKI, Júlio César. **Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação.** Ano 10, n. 10 p. 134 – 150, 2007.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric. **Biofuels: five myths of the agro-fuels transition.** Ano 10, n. 10 p. 151 – 164, 2007.

DESMARAIS, Annette Aurélie. **La Vía Campesina: Globalização e o poder dos camponeses.** Ano 10, n. 10 p. 165 – 173, 2007.

FABRINI, João Edmilson. **A resistência camponesa para além dos movimentos sociais.** Ano 10, n. 11 p. 8 – 32, 2007.

FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de. **Lavouras e sonhos: as representações camponesas nos assentamentos de reforma agrária.** Ano 10, n. 11 p. 33 – 47, 2007.

FELICIANO, Carlos Alberto. **“Grilos” jurídicos no Pontal do Paranapanema: administrando os conflitos agrários.** Ano 10, n. 11 p. 48 – 60, 2007.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. **Assentamentos rurais no território da cana: controvérsias em cena.** Ano 10, n. 11 p. 61 – 80, 2007.

MARTÍN, Víctor O. Martín. **De cómo se evita hoy la aplicación de la reforma agraria en el Surde España.** Ano 10, n. 11 p. 81 – 108, 2007.

MENDES, Eduardo Roberto; ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Algumas considerações sobre o geógrafo anarquista Piotr Kropotkin e a comunidade rural Yuba em Mirandópolis (SP).** Ano 10, n. 11 p. 109 – 121, 2007.

SIMONETTI, Mirian Claudia Lourenção. **A Geografia dos Movimentos Sociais em tempos de Globalização: o MST e o Zapatismo.** Ano 10, n. 11 p. 122 – 130, 2007.

SAUER, Sérgio. TUBINO, Nilton Luis Godoy. **A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro.** Ano 10, n. 11 p. 131 – 148, 2007.

SILVA, Emerson Xavier da. **Entrevista a James Cockcroft.** Ano 10, n. 11 p. 149 – 169, 2007.

BRUMER, Anita. ANJOS, Gabriele dos. **Gênero e reprodução social na agricultura familiar.** Ano 11, n. 12 p. 6 – 17, 2008.

DROULERS, Martine. **Brésil: l'enjeu des biocarburants.** Ano 11, n. 12 p. 18 – 30, 2008.

GIL, Izabel Castanha. **Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios: a AMNAP e o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista.** Ano 11, n. 12 p. 31 – 56, 2008.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A atualidade do uso do conceito de camponês.** Ano 11, n. 12 p. 57 – 67, 2008.

MELLO, Neli Aparecida de. **E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável....** Ano 11, n. 12 p. 68 – 85, 2008.

PAULA, Elder Andrade de. SILVA, Silvio Simione da. **Floresta, para que te quero? Da territorialização camponesa a nova territorialidade do capital.** Ano 11, n. 12 p. 86 -97, 2008.

ROMÃO, Lucília Maria Sousa; PACÍFICO, Soraya Maria Romano. **Muito além de giz e lousa: análise do litígio discursivo em torno da questão agrária.** Ano 11, n. 12 p. 98 – 107, 2008.

SOARES, Jorge Luís Nascimento; ESPINDOLA, Carlos Roberto. **Geotecnologias no planejamento de assentamentos rurais: premissa para o desenvolvimento rural sustentável.** Ano 11, n. 12 p. 108 – 116, 2008.

OCADA, Fabio Kazuo; MELO, Beatriz Medeiros de. **Entrevista com Maria Aparecida de Moraes Silva.** Ano 11, n. 12 p. 117 – 136, 2008.

BENINI Edi Augusto; BENINI, Elcio Gustavo. **Reforma agrária no contexto da economia solidária.** Ano 11, n. 13 p. 6 – 15, 2008.

CAVALCANTE, Matuzalem; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Territorialização do agronegócio e concentração fundiária.** Ano 11, n. 13 p. 16 – 25, 2008.

CHENG, T.J. **Overtime in China: law, practice and social exclusion.** Ano 11, n. 13 p. 26 – 46, 2008.

DA ROS, César Augusto. **A política fundiária do governo da Frente Popular no Rio Grande do Sul (1999-2002): diretrizes, luta política e resultados atingidos.** Ano 11, n. 13 p. 47 – 82, 2008.

EDUARDO, Márcio Freitas. **O conceito de território e o agroartesanato.** Ano 11, n. 13 p. 83 – 101, 2008.

PAULA, Elder Andrade de; SILVA, Silvio Simione da. **Movimentos sociais na Amazônia brasileira: vinte anos sem Chico Mendes.** Ano 11, n. 13 p. 102 – 117, 2008.

SAQUET, Marcos Aurélio; MONDARDO, Marcos Leandro. **A construção de territórios na migração por meio de redes de relações sociais.** Ano 11, n. 13 p. 118 – 127, 2008.

SEGRELLES, José Antonio. **La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable.** Ano 11, n. 13 p. 128 – 143, 2008.

SOARES, Jorge Luís Nascimento. **Assentamentos de reforma agrária na defesa e conservação do cerrado: o caso da região sul do Maranhão.** Ano 11, n. 13 p. 144 – 155, 2008.

BÔAS, Rafael Litvin Villas. **Terrorismo à brasileira: a retórica da vez da classe dominante contra o MST.** Ano 11, n. 13 p. 156 – 165, 2008.

SANTONJA, Jordi Tormo i. **Hacia una Geografía útil: el papel de la Geografía en el siglo XXI en España.** Ano 12, n. 14 p. 7– 27, 2009.

NUNES, João Osvaldo Rodrigues; SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na província de Alicante-Espanha.** Ano 12, n. 14 p. 28 – 47, 2009.

REITER, Bernd. **A genealogy of Black organizing in Brazil.** Ano 12, n. 14 p. 48 – 62, 2009.

VANDEN, Harry E. **Novos movimentos sociais, globalização e democratização: a participação do MST.** Ano 12, n. 14 p. 63 – 71, 2009.

PICCIN, Marcos Botton et al. **Análise do processo de constituição e desestruturação da cooperativa de agricultores assentados Terra Vida – COOPERVIDA, RS.** Ano 12, n. 14 p. 72 – 96, 2009.

ROOS, Djoni. **Lutas camponesas e diferentes atividades associativas nos assentamentos de sem-terra.** Ano 12, n. 14 p. 97 – 111, 2009.

BEZERRA, Juscelino Eudâmidas. **Agronegócio e ideologia: contribuições teóricas.** Ano 12, n. 14 p. 112 – 124, 2009.

SILVA, Judson Jorge; ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. **Do sonho à devastação onde tudo se (RE)constrói: experiências e memórias nas lutas por terra da região do Cariri-CE.** Ano 12, n. 14 p. 125 – 141, 2009.

ACUÑA, Isaías Tobasura. **De campesinos a empresarios. La retórica neoliberal de la política agraria en Colombia.** Ano 12, n. 15 p. 07– 21, 2009.

CARRASCO, Salvador Ferradás. **Desarrollo Local, Promoción y Publicidad: Criterios de Calidad Medioambiental y Territorial para la mejora de Ciudades Turísticas.** Ano 12, n. 15 p. 22–33, 2009.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes. **O Movimento dos Atingidos por Barragem na Amazônia: um movimento popular nascente de “vidas inundadas”.** Ano 12, n. 15 p. 34– 65, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. **Uma descrição agroecológica da crise atual.** Ano 12, n. 15 p. 66– 87, 2009.

ROSSETTO, Onélia Carmem. **Sustentabilidade Ambiental do Pantanal Mato-Grossense: Interfaces entre Cultura, Economia e Globalização.** Ano 12, n. 15 p. 88–105, 2009.

VIDAL, Déa de Lima; ALENCAR, João Vitor de Oliveira. **Diferenciação camponesa na Depressão Sertaneja Semi-Árida do Ceará.** Ano 12, n. 15 p. 106–135, 2009.

GÓMEZ, Sérgio. Urbanização e Ruralidade. **Os condomínios e os conselhos de desenvolvimento social.** Brasília: MDA, 2009 (resenha). Ano 12, n. 15 p. 136–138, 2009.

SILVA, José Graziano; GÓMEZ, Sergio; CASTAÑEDA, Rodrigo. **“Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas considerações.** Ano 13, n. 16 p. 7– 21, 2010.

ALTIERI, Miguel A. **Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar.** Ano 13, n. 16 p. 22-32, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. **Prescrições agroecológicas para a crise atual.** Ano 13, n. 16 p. 33-47, 2010.

FIRMIANO, Frederico Daia. **O novo colonialismo transnacional e a experiência brasileira do agronegócio.** Ano 13, n. 16 p. 48-62, 2010.

ROSSI, Virginia. **La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya.** Ano 13, n. 16 p. 63-80, 2010.

PATIÑO, Luís Carlos Agudelo. **Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colômbia.** Ano 13, n. 16 p. 81-95, 2010.

BASU, Pratyusha. **Scale, place and social movements: strategies of resistance along India's Narmada river.** Ano 13, n. 16 p. 96-113, 2010.

MOREIRA, Vagner José. **A criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra: mundos dos trabalhadores, questão agrária e o “levante comunista” de 1949 em Fernandópolis-SP.** Ano 13, n. 16 p. 114-129, 2010.

THÉRY, Hervé et al. **Geografias do trabalho escravo contemporâneo no Brasil.** Ano 13, n. 17 p. 7-28, 2010.

VELTMEYER, Henry. **Dynamics of agrarian transformation and resistance.** Ano 13, n. 17 p. 29-49, 2010.

RINCÓN, Luis Felipe. **¡Hombres de maíz! Una mirada a la actualidad organizativa campesina en Guatemala.** Ano 13, n. 17 p. 49-64, 2010.

MACHADO, Antonio Maciel Botelho; CASALINHO, Helvio Debli. **Crítica à pluriatividade e suas relações com o campesinato e a reforma agrária.** Ano 13, n. 17 p. 65-80, 2010.

ESTRADA, María de. **Geografía de la frontera: mecanismos de territorialización del agronegocio en frontera agropecuaria de Santiago del Estero, Argentina.** Ano 13, n. 17 p. 81-93, 2010.

FARIAS, Cleilton Sampaio; FARIAS, Cleisson Sampaio de Farias. **Os fundamentos e a expressão da questão agrária no Acre.** Ano 13, n. 17 p. 94-111, 2010.

MONDARDO, Marcos Leandro. **A “territorialização” do agronegócio globalizado em Barreiras- BA: migração sulista, reestruturação produtiva e contradições sócio-territoriais.** Ano 13, n. 17 p. 112-130, 2010.

SOARES, Venozina de Oliveira; ROCHA, Luciana Oliveira. **A evolução da estrutura agrária do município de Barra do Choça-BA.** Ano 13, n. 17 p. 131-149, 2010.

OLIVEIRA, Nallígia Tavares de. **Entrevista com Valmir Ulisses Sebastião – Ocupações de terra: mudanças e perspectivas.** Ano 13, n. 17 p. 150-156, 2010.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Nota: a permanência na transformação e a transformação da permanência.** Ano 13, n. 17 p. 157-159, 2010.

JESUS, José Novaes. **A pedagogia da alternância e o debate da Educação do/no campo no estado de Goiás.** Ano 14, n. 18 p. 7-20, 2011.

SOUZA, Francilane Eulália de. **Os colégios rurais agrupados na Espanha: lugar de fortalecimento do campesinato?** Ano 14, n. 18 p. 21-36, 2011.

QUEIROZ, João Batista Pereira de. **A educação do campo no Brasil e a construção das escolas do campo.** Ano 14, n. 18 p. 37-46, 2011.

CAMACHO, Rodrigo Simão. **Conhecendo os camponeses-estudantes e o seus territórios no município de Paulicéia-SP: trabalho familiar, lazer e escola.** Ano 14, n. 18 p. 47-78, 2011.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes; HAGE, Salomão Antônio Mufarrej. **Amazônia: a urgência e necessidade da construção de políticas e práticas educacionais inter/multiculturais.** Ano 14, n. 18 p. 79-105, 2011.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. **Educação do Campo na encruzilhada entre emancipação versus reino do capital: uma leitura filosófica.** Ano 14, n. 18 p. 106-124, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Rural.** Ano 14, n. 18 p. 125-135, 2011.

PERCÍNCULA, Analia; JORGE, Andrés; CALVO, Claudia; MARIOTTI, Daniela; DOMÍNGUEZ, Diego; ESTRADA, Maria de; CICOLELLA, Mariana; BARBETTA, Pablo; SABATINO, Pablo; ASTELARRA, Sofia. **La violencia rural en la Argentina de los agronegocios: crónicas invisibles del despojo.** Ano 14. n. 19 p. 08-23, 2011.

VELTMEYER, Henry. **El itinerario de desarrollo como un idea.** Ano 14. n. 19 p. 24-43, 2011.

FREITAS, Alair Ferreira de; BOTELHO, Maria Isabel Vieira. **“Campesinato como ordem moral”: (re)visitando clássicos e (re)pensando a economia camponesa.** Ano 14. n. 19 p. 44-58, 2011.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; VAN TILBEURGH, Veronique. **Da teologia da libertação ao desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira: os mecanismos políticos e sociais de sua interpretação.** Ano 14. n. 19 p. 59-72, 2011.

SILVA, Simone Rezende da. **A trajetória do negro no Brasil e a territorialização quilombola.** Ano 14. n. 19 p. 73-89, 2011.

VILLELA, Fábio Fernandes. **Práticas educativas comparadas em educação do campo e os desafios da formação omnilateral na América Latina.** Ano 14. n. 19 p. 90-103, 2011.

AQUINO, Maria Lúcia Santos; LIMA, Eduardo Rodrigues Viana de; SILVA, Zenobio Abel Gouvêa Perelli da Gama e. **Manejo madeireiro na floresta estadual do Antimary, estado do Acre, Brasil.** Ano 14. n. 19 p. 104-135, 2011.

SORZANO, Angelina Herrera; RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **O papel e os desafios da organização camponesa em Cuba: entrevista com o dirigente da Associação Nacional dos Agricultores Pequenos (ANAP), Mario La O Sosa.** Ano 14. n. 19 p. 136-151, 2011.

WANDSCHEER, Elvis Albert Robe; MACIEL, Carlos Alberto da Rosa; NEVES, Anderson Souto. **A influência dos processos contemporâneos na alimentação: uma proposta de reflexão.** Ano 14. n. 19 p. 152-161, 2011.

CARDOSO, Antonio Ismael; JOVCHELEVICH, Pedro; MOREIRA, Vladimir. **Produção de sementes e melhoramento de hortaliças para a agricultura familiar em manejo orgânico.** Ano 14. n. 19 p. 162-169, 2011.

ECHENIQUE, Sergio Gómez. **Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe.** Ano 15. n. 20 p. 08-57, 2012.

VIEIRA, Flávia Braga. **Lutas camponesas na escala internacional: um estudo sobre a Via Campesina.** Ano 15. n. 20 p. 58-82, 2012.

BARCELLOS, Sérgio Botton. **A interdependência entre estado e MST na constituição de um assentamento de reforma agrária.** Ano 15. n. 20 p. 83-98, 2012.

CUNHA, Paulo Roberto; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **A terra prometida ainda é promessa... desapropriação da fazenda Nova Alegria pelo descumprimento do Código Florestal: conflito, impunidade e imbróglio jurídico.** Ano 15. n. 20 p. 99-130, 2012.

DA ROS, César Augusto; PICCIN, Marcos Botton. **Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro.** Ano 15. n. 20 p. 131-155, 2012.

LARA JÚNIOR, Nadir. **Análise das principais influências ideológicas na constituição do MST.** Ano 15. n. 20 p. 156-174, 2012.

SANTOS, Anderson Luiz Machados dos; DE DAVID, Cesar. **Luta pela terra e disputas territoriais na região da campanha gaúcha: o processo de formação do assentamento Conquista do Caiboaté em São Gabriel – RS.** Ano 15. n. 20 p. 175-192, 2012.

CAPOANE, Viviane; SANTOS, Danilo Rheinheimer dos. **Análise qualitativa do uso e ocupação da terra no assentamento Alvorada, Júlio de Castilhos – Rio Grande do Sul.** Ano 15. n. 20 p. 193-205, 2012.

ORIGUÉLA, Camila Ferracini. **O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro.** Ano 15. n. 20 p. 206-207, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos Sociais.** Ano 15, Edição Especial, p. 09 – 20, 2012.

PAULINO, Eliane Tomiasi. **Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais.** Ano 15, Edição Especial, p. 21 – 42, 2012.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A atualidade do uso do conceito de camponês.** Ano 15, Edição Especial, p. 43 – 54, 2012.

FABRINI, João Edmilson. **A resistência camponesa para além dos movimentos sociais.** Ano 15, Edição Especial, p. 55 – 78, 2012.

SILVA, José Graziano; GÓMEZ, Sergio; CASTAÑEDA, Rodrigo. **“Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas considerações.** Ano 15, Edição Especial, p. 79 – 92, 2012.

ALTIERI, Miguel A. **Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar.** Ano 15, Edição Especial, p. 93 – 102, 2012.

ELIAS, Denise. **Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão.** Ano 15, Edição Especial, p. 103 – 126, 2012.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de. CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro.** Ano 15, Edição Especial, p. 127 – 154, 2012.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano.** Ano 15, Edição Especial, p. 155 – 176, 2012.

SILVA, Silvio Simione da. **O espaço agrário acreano nas últimas décadas do século XX.** Ano 15, Edição Especial, p. 177 – 184, 2012.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. **Agrarian reform, food sovereignty and the MST: socio-environmental impacts of agrofuels production in the Pontal do Paranapanema region of São Paulo state, Brazil.** Ano 15. n. 21 p. 08-32, 2012.

FABRINI, João Edmilson; ROOS, Djoni; MARQUES, Erwin Becker; GONÇALVES, Leandro Daneluz. **Lutas e resistências no campo paranaense e o projeto Dataluta-PR.** Ano 15. n. 21 p. 33-49, 2012.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. **Pelo espaço ou pelo território? Possibilidades de articulação para se compreender a territorialidade e a fragmentação socioespacial.** Ano 15. n. 21 p. 50-68, 2012.

PIEDRACUEVA, Maximiliano. **Aportes metodológicos de la teoría del desarrollo territorial.** Ano 15. n. 21 p. 69-78, 2012.

MORENO, Glaucia de Sousa; GUERRA, Gutemberg Armando Diniz. **O drama da instalação de famílias agricultoras na mesorregião sudeste paraense.** Ano 15. n. 21 p. 79-99, 2012.

PATRÍCIO, Patrícia Cartes; GOMES, João Carlos Costa. **Desenvolvimento rural sustentável, planejamento e participação.** Ano 15. n. 21 p. 100-113, 2012.

MOTA, Juliana Grasiéli Bueno. **Movimento étnico-socioterritorial Guarani e Kaiowa no estado de Mato Grosso do Sul: disputas territoriais nas retomadas pelo Tekoha-Tekohará.** Ano 15. n. 21 p. 114-134, 2012.

ROSSETTO, Onélia Carmem; GIRARDI, Eduardo Paulon. **Dinâmica agrária e sustentabilidade socioambiental no Pantanal brasileiro.** Ano 15. n. 21 p. 135-161, 2012.

OMENA, Maria Luiza Rodrigues de Albuquerque; SOUZA, Roberto Rodrigues de; SOARES, Maria José Nascimento. **Contradições do programa sergipano de biodiesel.** Ano 15. n. 21 p. 162-172, 2012.

GARRIDO, Hellen Charlot Cristancho. **Vivir bien ¿paradigma no capitalista?** Ano 15. n. 21 p. 173-180, 2012.

AVILA, Camilo Alejandro Bustos. **O componente social do Plano Colômbia e a territorialidade da comunidade camponesa-indígena Awá do departamento de Putumayo (Colômbia).** Ano 16. n. 22. p. 09-26.

BARRI, Juan. **Renta Agraria em contextos de alta productividad: las contradicciones emergentes en el actual régimen de producción agropecuaria argentino.** Ano 16. n. 22. p. 27-42.

LOBOS, Damian Andres. **Los territorios de la desposesión: los enclaves y la logística como territorialización del modelo extractivo sudamericano.** Ano 16. n. 22. p. 43-54.

BELLACOSA, Julia Marques. **Os desafios da produção camponesa frente à expansão dos agrocombustíveis, o assentamento Monte Alegre: Araraquara-SP.** Ano 16. n. 22. p. 55-81.

OYAHANTÇABAL, Gabriel. **Los tres campos em la cueston agraria en Uruguay.** Ano 16. n. 22. p. 82-95.

MACEDO, Magno Roberto Alves; DARNET, Laura Angélica Ferreira; THALÊS, Marcelo Cordeiro; POCCARD-CHAPUÍS, Rene. **Configuração espacial do desflorestamento em fronteira agrícola na Amazônia: um estudo de caso na região de São Félix do Xingu, estado do Pará.** Ano 16. n. 22. p. 96-110.

MACHADO, Maria Rita Ivo de Melo; ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone Alves de. **Nova lógica na produção de cana-de-açúcar na Zona da Mata pernambucana: transformações fundiárias para a perpetuação das relações de poder.** Ano 16. n. 22. p. 111-126.

VARGAS, Daiane Loreto. **Trabalho dos extensionistas no contexto da ATES: o caso dos assentamentos de Candiota/RS.** Ano 16. n. 22. p. 127-137.

CARDONA, David Vásquez. **Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo.** Ano 16. n. 23. p. 09-26.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos. **Território (i)material e Geografia Agrária: Paradigmas em Questão.** Ano 16. n. 23. p. 27-42.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio. **Agricultura de beira de estrada ou agropecuária marginal ou, ainda, o campesinato espremido.** Ano 16. n. 23. p. 43-59.

CUBAS, Tiago Egídio Avanço. **Aspectos da formação da opinião pública paulista: um estudo baseado no Dataluta jornal de 1988 a 2010.** Ano 16. n. 23. p. 60-80.

CASTRO, Cloves Alexandre. **Movimento social e geografia: contribuição ao debate.** Ano 16. n. 23. p. 81-108.

MORALES, Selene. **La “sojización” y la tierra en disputa: desarrollo del capitalismo agrario en Uruguay.** Ano 16. n. 23. p. 109-130.

SILVA, Tanise Pedron da; COSTABEBER, José Antônio. **A (re)organização da produção: um estudo da segurança alimentar nos assentamentos de reforma agrária Santa Rita e Sepé Tiaraju, município de Capão do Cipó (RS).** Ano 16. n. 23. p. 131-149.

SILVA, Raimundo Pires. **As especificidades da nova ATER para agricultura familiar.** Ano 16. n. 23. p. 150-166.

RIBEIRO, Leandro Nieves. **A Via Campesina: a globalização e o poder do campesinato.** Ano 16. n. 23. p. 167-170.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de; HÉRNANDEZ, David Gallar; COLADO, Ángel Calle. **A “nova” questão agrária em Andalucía: processos de recampesinização em tempos de impérios agroalimentares.** Ano 17. n. 24. p. 09-35.

CUTINELLA, César. **La cuestión agraria uruguaya en los manuales escolares de geografía: una aproximación a su evolución histórica.** Ano 17. n. 24. p. 36-50.

BATISTA, Ândrea Francine. **A formação e a organização política na territorialização contra-hegemônica: a experiência da Via Campesina sudamérica.** Ano 17. n. 24. p. 51-70.

BELO, Diego Carvalho; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. **Acampamentos do MST e sua importância na formação da identidade do sem terra.** Ano 17. n. 24. p. 71-85.

JARA, Cristian Emanuel; SPERAT, Ramiro Rodríguez; MANRIQUE, Luis Felipe Rincón. **La agricultura familiar en el desarrollo rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en argentina y Colombia.** Ano 17. n. 24. p. 86-106.

PASINI, Isabela Leão Ponce; FIÚZA, Ana Louise de Carvalho; SILVA, Douglas Mansur da. **Modernização nas comunidades negras rurais do Sapê do Norte: discursos e práticas de (des)envolvimento e meio ambiente.** Ano 17. n. 24. p. 107-121.

SILVA, Rafael Navas; SILVA, Ivone da; MARTINS, Cibele Chalita. **Formação de coletores de sementes nativas da mata atlântica.** Ano 17. n. 24. p. 122-132.

NORDER, Luis Antônio Cabello. **Controvérsias sobre a reforma agrária no Brasil (1934-1964).** Ano 17. n. 24. p. 133-145.

VASSALLO, Miguel; CHAVES, Ethel Ferreira. **Colonización y nuevas formas de acceso a la tierra de productores familiares: enseñanzas de la colonia Maestro Soler en Uruguay.** Ano 17. n. 24. p. 146-166.

COSCIONE, Marco; PINZÓN, Viviana García. **Paro nacional agrario en Colombia: TLCS y perspectivas del movimiento social y popular.** Ano 17. n. 24. p. 167-190.

ZIMERMAN, Artur. **Conhecendo a questão agrária por seus atores.** Ano 17. n. 24. p. 191-200.

BRUSCHI, Rita. **Manifestaciones de la cuestión agraria en Uruguay.** Ano 17. n. 25. p. 10-24.

PORTO, José Renato Sant'Anna. **O discurso do agronegócio: modernidade, poder e "verdade".** Ano 17. n. 25. p. 25-46.

NAHUN, João Santos; PAIXÃO JÚNIOR, Paulo Roberto Carneiro. **Encontros e desencontros: fronteira, agronegócio da soja e campesinato no Planalto Santareno (PA).** Ano 17. n. 25. p. 47-70.

COELHO, Douglas Cristian; FABRINI, João Edmilson. **Produção de subsistência e autoconsumo no contexto de expansão do agronegócio.** Ano 17. n. 25. p. 71-87.

SILVA, Mariele de Oliveira; ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Reforma agrária nos municípios de Cáceres/MT e Selvíria/MS: agronegócio, subordinação e emancipação camponesa.** Ano 17. n. 25. p. 8-101.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho dos. **A expansão do agronegócio sobre os assentamentos da reforma agrária: o caso do PA Fazenda Primavera (Andradina-SP).** Ano 17. n. 25. p. 102-135.

LEITE, Vinícius Rocha; PEDLOWSKI, Marcos Antonio; HADDAD, Ludimila Neves. **Assentamentos de reforma agrária como agentes de recuperação da cobertura vegetal em paisagens degradadas de Mata Atlântica na região norte fluminense.** Ano 17. n. 25. p. 136-146.

NAVAS, Rafael; KANIKADAN, Andréa Yumi Sugishita; SANTOS, Kátia Maria Pacheco; GARAVELLO, Maria Elisa de Paula Eduardo. **Políticas públicas e comunidades tradicionais: uma análise dos projetos de desenvolvimento local sustentável na Mata Atlântica.** Ano 17. n. 25. p. 147-161.

SOARES, Simone Fernandes. **Um processo de capacitação de jovens e adultos remanescentes de quilombolas dos Caetanos de Capuan, Caucaia – Ceará.** Ano 17. n. 25. p. 162-181.

PEREIRA, Lorena Izá. **Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil.** Roma: International Land Coalition (Resenha). Ano 17. n. 25. p. 182-185.

RIBEIRO, Leandro Nieves. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno.** São Paulo: Expressão Popular (Resenha). Ano 17. n. 25. p. 186-191.

COMPÊNDIO AUTORES

ACUÑA, Isaías Tobasura. **De campesinos a empresarios. La retórica neoliberal de la política agraria en Colombia.** Ano 12, n. 15 p. 07– 21, 2009.

ALBUQUERQUE, Gerson Rodrigues de. **Cultura, trabalho e lutas sociais entre trabalhadores agro-extrativistas do Rio Valparaíso na Amazônia acreana.** Ano 7, n. 5 p. 13 – 33, 2004.

ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. **Reflexões sobre a participação dos assentados nas eleições municipais.** Ano 8, n. 6 p. 59 – 74, 2005.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. **O conceito de região e a problemática dos assentamentos rurais.** Ano 1, n. 2 p. 74 – 93, 1998

ALMEIDA, Antônio Alves de. **A mística na luta pela terra.** Ano 8, n. 7 p. 22 – 34, 2005.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Análise preliminar da assistência técnica nos assentamentos de reforma agrária do Estado de Mato Grosso do Sul.** Ano 3, n. 3 p. 58 – 67, 2000.

ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de; HÉRNANDEZ, David Gallar; COLADO, Ángel Calle. **A “nova” questão agrária em Andalúcia: processos de recampesinização em tempos de impérios agroalimentares.** Ano 17. n. 24. p. 09-35.

ALTIERI, Miguel A. **Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar.** Ano 13, n. 16 p. 22-32, 2010.

ALTIERI, Miguel A. **Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar.** Ano 15, Edição Especial, p. 93 – 102, 2012.

AQUINO, Maria Lúcia Santos; LIMA, Eduardo Rodrigues Viana de; SILVA, Zenobio Abel Gouvêa Perelli da Gama e. **Manejo madeireiro na floresta estadual do Antimary, estado do Acre, Brasil.** Ano 14. n. 19 p. 104-135, 2011.

AVILA, Camilo Alejandro Bustos. **O componente social do Plano Colômbia e a territorialidade da comunidade camponesa-indígena Awá do departamento de Putumayo (Colômbia).** Ano 16. n. 22. p. 09-26, 2013.

BAGLI, Priscilla. **O camponês nas análises de Rousseau, Michelet e Marx: diferenças e semelhanças.** Ano 7, n. 5 p. 63 – 72, 2004.

BARBAY, Claire. **Vers de nouvelles relations ville-campagne: les travailleurs ruraux et la création de nouveaux lieux.** Ano 9, n. 9 p. 1 – 27, 2006.

BARCELLOS, Sérgio Botton. **A interdependência entre estado e MST na constituição de um assentamento de reforma agrária.** Ano 15. n. 20 p. 83-98, 2012.

BARRI, Juan. **Renta Agraria em contextos de alta productividad: las contradicciones emergentes en el actual régimen de producción agropecuaria argentino.** Ano 16. n. 22. p. 27-42, 2013.

BASU, Pratyusha. **Scale, place and social movements: strategies of resistance along India's Narmada river.** Ano 13, n. 16 p. 96-113, 2010.

BATISTA, Ândrea Francine. **A formação e a organização política na territorialização contra-hegemônica: a experiência da Via Campesina sudamérica.** Ano 17. n. 24. p. 51-70.

BELLACOSA, Julia Marques. **Os desafios da produção camponesa frente à expansão dos agrocombustíveis, o assentamento Monte Alegre: Araraquara-SP.** Ano 16. n. 22. p. 55-81, 2013.

BELO, Diego Carvalho; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. **Acampamentos do MST e sua importância na formação da identidade do sem terra.** Ano 17. n. 24. p. 71-85.

BEM, Anderson; FABRINI, João Edmilson. **A comercialização informal de leite como componente de resistência camponesa em Marechal Cândido Rondon - PR.** Ano 8, n. 6 p. 14 – 23, 2005.

BENINI Edi Augusto; BENINI, Elcio Gustavo. **Reforma agrária no contexto da economia solidária.** Ano 11, n. 13 p. 6 – 15, 2008.

BERNARDES, Júlia Adão. **Dimensões da ação e novas territorialidades no cerrado brasileiro: pistas para uma análise teórica.** Ano 10, n. 10 p. 1 – 10, 2007.

BEZERRA, Juscelino Eudâmidas. **Agronegócio e ideologia: contribuições teóricas.** Ano 12, n. 14 p. 112 – 124, 2009.

BÔAS, Rafael Litvin Villas. **Terrorismo à brasileira: a retórica da vez da classe dominante contra o MST.** Ano 11, n. 13 p. 156 – 165, 2008.

BRINGEL, Breno Marqués. **El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST.** Ano 9, n. 9 p. 28 – 48, 2006.

BRUMER, Anita. ANJOS, Gabriele dos. **Gênero e reprodução social na agricultura familiar.** Ano 11, n. 12 p. 6 – 17, 2008.

BRUMER, Anita. SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais (desenvolvimento e limites da Sociologia Rural no final do século XX).** Ano 9, n. 9 p. 49 - 73, 2006.

BRUSCHI, Rita. **Manifestaciones de la cuestión agraria en Uruguay.** Ano 17. n. 25. p. 10-24, 2014.

CAMACHO, Rodrigo Simão. **Conhecendo os camponeses-estudantes e o seus territórios no município de Paulicéia-SP: trabalho familiar, lazer e escola.** Ano 14, n. 18 p. 47-78, 2011.

CANUTO, Antônio. **Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade.** Ano 7, n. 5 p. 1 – 12, 2004.

CAPOANE, Viviane; SANTOS, Danilo Rheinheimer dos. **Análise qualitativa do uso e ocupação da terra no assentamento Alvorada, Júlio de Castilhos – Rio Grande do Sul.** Ano 15. n. 20 p. 193-205, 2012.

CARDONA, David Vásquez. **Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo.** Ano 16. n. 23. p. 09-26, 2013.

CARDOSO, Antonio Ismael; JOVCHELEVICH, Pedro; MOREIRA, Vladimir. **Produção de sementes e melhoramento de hortaliças para a agricultura familiar em manejo orgânico.** Ano 14. n. 19 p. 162-169, 2011.

CARRASCO, Salvador Ferradás. **Desarrollo Local, Promoción y Publicidad: Criterios de Calidad Medioambiental y Territorial para la mejora de Ciudades Turísticas.** Ano 12, n. 15 p. 22–33, 2009.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Política compensatória de assentamentos rurais como negação da reforma agrária.** Ano 7, n. 5 p. 113 – 122, 2004.

CASTRO, Cloves Alexandre. **Movimento social e geografia: contribuição ao debate.** Ano 16. n. 23. p. 81-108, 2013.

CAVALCANTE, Matuzalem. FERNANDES, Bernardo Mançano. **Formação territorial, agronegócio e atuais mudanças na estrutura fundiária de Mato Grosso.** Ano 9, n. 8 p. 109 – 121, 2006.

CAVALCANTE, Matuzalem; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Territorialização do agronegócio e concentração fundiária.** Ano 11, n. 13 p. 16 – 25, 2008.

CHENG, T.J. **Overtime in China: law, practice and social exclusion.** Ano 11, n. 13 p. 26 – 46, 2008.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. **Agrarian reform, food sovereignty and the MST: socio-environmental impacts of agrofuels production in the Pontal do Paranapanema region of São Paulo state, Brazil.** Ano 15. n. 21 p. 08-32, 2012.

COELHO, Douglas Cristian; FABRINI, João Edmilson. **Produção de subsistência e autoconsumo no contexto de expansão do agronegócio.** Ano 17. n. 25. p. 71-87, 2014.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes. **O Movimento dos Atingidos por Barragem na Amazônia: um movimento popular nascente de “vidas inundadas”.** Ano 12, n. 15 p. 34–65, 2009.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes; HAGE, Salomão Antônio Mufarrej. **Amazônia: a urgência e necessidade da construção de políticas e práticas educacionais inter/multiculturais.** Ano 14, n. 18 p. 79-105, 2011.

COSCIONE, Marco; PINZÓN, Viviana García. **Paro nacional agrario en Colombia: TLCS y perspectivas del movimiento social y popular.** Ano 17. n. 24. p. 167-190.

CUBAS, Tiago Egídio Avanço. **Aspectos da formação da opinião pública paulista: um estudo baseado no Dataluta jornal de 1988 a 2010.** Ano 16. n. 23. p. 60-80, 2013.

CUNHA, Paulo Roberto; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **A terra prometida ainda é promessa... desapropriação da fazenda Nova Alegria pelo descumprimento do Código Florestal: conflito, impunidade e imbróglio jurídico.** Ano 15. n. 20 p. 99-130, 2012.

CUTINELLA, César. **La cuestión agraria uruguaya en los manuales escolares de geografía: una aproximación a su evolución histórica.** Ano 17. n. 24. p. 36-50.

DA ROS, César Augusto. **A política fundiária do governo da Frente Popular no Rio Grande do Sul (1999-2002): diretrizes, luta política e resultados atingidos.** Ano 11, n. 13 p. 47 – 82, 2008.

DA ROS, César Augusto; PICCIN, Marcos Botton. **Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro.** Ano 15. n. 20 p. 131-155, 2012.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. **Pelo espaço ou pelo território? Possibilidades de articulação para se compreender a territorialidade e a fragmentação socioespacial.** Ano 15. n. 21 p. 50-68, 2012.

DESMARAIS, Annette Aurélie. **La Vía Campesina: Globalização e o poder dos camponeses.** Ano 10, n. 10 p. 165 – 173, 2007.

Direção Nacional do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. **As mentiras do governo FHC sobre reforma agrária.** Ano 1, n. 1 p. 72 – 75, 1998.

DROULERS, Martine. **Brésil: l'enjeu des biocarburants.** Ano 11, n. 12 p. 18 – 30, 2008.

ECHENIQUE, Sergio Gómez. **Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe.** Ano 15. n. 20 p. 08-57, 2012.

EDUARDO, Márcio Freitas. **O conceito de território e o agroartesanato.** Ano 11, n. 13 p. 83 – 101, 2008.

ELIAS, Denise. **Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão.** Ano 9, n. 8 p. 29 – 51, 2006.

ELIAS, Denise. **Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão.** Ano 15, Edição Especial, p. 103 – 126, 2012.

ESTEVES, Benedita Maria Gomes. **A hierarquização dos espaços agrários na Amazônia Sul-Occidental: os assentados em áreas de preservação e os não assentados.** Ano 8, n. 7 p. 48 – 67, 2005.

ESTRADA, María de. **Geografía de la frontera: mecanismos de territorialización del agronegocio en frontera agropecuaria de Santiago del Estero, Argentina.** Ano 13, n. 17 p. 81-93, 2010.

FABRINI, João Edmilson. **A resistência camponesa para além dos movimentos sociais.** Ano 10, n. 11 p. 8 – 32, 2007.

FABRINI, João Edmilson. **A resistência camponesa para além dos movimentos sociais.** Ano 15, Edição Especial, p. 55 – 78, 2012.

FABRINI, João Edmilson; LUZ, Juan Artigas Souza; LACERDA, Celso Lisboa de. **A importância das culturas de milho e feijão para o desenvolvimento econômico de assentamentos de reforma agrária atendidos pelo projeto Lumiar – Paraná.** Ano 3, n. 3 p. 68 – 94, 2000.

FABRINI, João Edmilson; ROOS, Djoni; MARQUES, Erwin Becker; GONÇALVES, Leandro Daneluz. **Lutas e resistências no campo paranaense e o projeto Dataluta-PR.** Ano 15. n. 21 p. 33-49, 2012.

FARIAS, Cleilton Sampaio; FARIAS, Cleisson Sampaio de Farias. **Os fundamentos e a expressão da questão agrária no Acre.** Ano 13, n. 17 p. 94-111, 2010.

FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de. **Lavouras e sonhos: as representações camponesas nos assentamentos de reforma agrária.** Ano 10, n. 11 p. 33 – 47, 2007.

FELICIANO, Carlos Alberto. **“Grilos” jurídicos no Pontal do Paranapanema: administrando os conflitos agrários.** Ano 10, n. 11 p. 48 – 60, 2007.

FELÍCIO, Munir Jorge. **Ação pastoral e questão agrária no Pontal do Paranapanema.** Ano 8, n. 7 p. 112 – 124, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A territorialização do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - Brasil.** Ano 1, n. 1 p. 2 – 44, 1998.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Rural.** Ano 14, n. 18 p. 125-135, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos Sociais.** Ano 8, n. 6 p. 24 – 34, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos Sociais.** Ano 15, Edição Especial, p. 09 – 20, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questões teórico-metodológicas da pesquisa geográfica em assentamentos de Reforma agrária.** Ano 1, n. 2 p. 1 – 32, 1998.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. **Assentamentos rurais no território da cana: controvérsias em cena.** Ano 10, n. 11 p. 61 – 80, 2007.

FILHO, José dos Reis Santos. **A instituição imaginária da Amazônia brasileira. Registros cognitivos e práticas sociais.** Ano 9, n. 9 p. 113 – 143, 2006.

FIRMIANO, Frederico Daia. **O novo colonialismo transnacional e a experiência brasileira do agronegócio.** Ano 13, n. 16 p. 48-62, 2010.

FREITAS, Alair Ferreira de; BOTELHO, Maria Isabel Vieira. **“Campepinato como ordem moral”: (re)visitando clássicos e (re)pensando a economia camponesa.** Ano 14. n. 19 p. 44-58, 2011.

GALAFASSI, Guido. **Economía regional y emergencia de movimientos agrarios. La región Chaqueña de los años setenta.** Ano 10, n. 10 p. 11 – 36, 2007.

GARRIDO, Hellen Charlot Cristancho. **Vivir bien ¿paradigma no capitalista?** Ano 15. n. 21 p. 173-180, 2012.

GIARRACA, Norma. GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. **Estrategias de vida, estrategias de lucha: apuntes de un trabajo de campo: el MST, São Paulo, Brasil (Reunión del GTDR – CLACSO, agosto/setiembre de 2005).** Ano 8, n. 7 p. 141 – 155, 2005.

GIL, Izabel Castanha. **Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios: a AMNAP e o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista.** Ano 11, n. 12 p. 31 – 56, 2008.

GIL, Izabel Castanha. FERNANDES, Bernardo Mançano. **Regiões contidas e desenvolvimento territorial: uma reflexão sobre o desenvolvimento contemporâneo da Nova Alta Paulista.** Ano 8, n. 6 p. 75 – 91, 2005.

GIL, Izabel Castanha. **Territorialidade e desenvolvimento contemporâneo.** Ano 7, n. 4 p. 5 – 19, 2004.

GÓMEZ, Sérgio. Urbanização e Ruralidade. **Os condomínios e os conselhos de desenvolvimento social**. Brasília: MDA, 2009 (resenha). Ano 12, n. 15 p. 136–138, 2009.

GONÇALVES, Renata. **Impactos da reorganização espacial dos novos modelos de assentamentos nas relações de gênero**. Ano 7, n. 5 p. 43 – 55, 2004.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de. CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro**. Ano 9, n. 8 p. 1 – 28, 2006.

HEREDIA, Beatriz Maria Alásia de. CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro**. Ano 15, Edição Especial, p. 127 – 154, 2012.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric. **Biofuels: five myths of the agro-fuels transition**. Ano 10, n. 10 p. 151 – 164, 2007.

JARA, Cristian Emanuel; SPERAT, Ramiro Rodríguez; MANRIQUE, Luis Felipe Rincón. **La agricultura familiar en el desarrollo rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en argentina y Colombia**. Ano 17. n. 24. p. 86-106.

JESUS, José Novaes. **A pedagogia da alternância e o debate da Educação do/no campo no estado de Goiás**. Ano 14, n. 18 p. 7-20, 2011.

JÚNIOR, José Arbex. **Você tem fome do que?** Ano 9, n. 8 p. 173 – 185, 2006.

KARRIEM, Abdurazack. **“Marching as to war”**: a letter from Brazil to South Africa about landlessness, agrarian reform and social movement struggles against Neoliberalism. Ano 8, n. 6 p. 1 – 13, 2005.

LARA JÚNIOR, Nadir. **Análise das principais influências ideológicas na constituição do MST**. Ano 15. n. 20 p. 156-174, 2012.

LEITE, Sérgio. **Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil**. Ano 9, n. 9 p. 144 – 158, 2006.

LEITE, Vinícius Rocha; PEDLOWSKI, Marcos Antonio; HADDAD, Ludimila Neves. **Assentamentos de reforma agrária como agentes de recuperação da cobertura vegetal em paisagens degradadas de Mata Atlântica na região norte fluminense**. Ano 17. n. 25. p. 136-146, 2014.

LERRER, Débora Franco. **Movimentos sociais, mídia e construção de um novo senso comum**. Ano 8, n. 7 p. 125 – 140, 2005.

LOBOS, Damian Andres. **Los territorios de la desposesión: los enclaves y la logística como territorialización del modelo extractivo sudamericano**. Ano 16. n. 22. p. 43-54, 2013.

MACEDO, Giovanni Raimundo de; BINSZTOK, Jacob. **Associações dos agricultores familiares, cafeicultura orgânica e comércio justo na Amazônia: dilemas e perspectivas**. Ano 10, n. 10 p. 37 – 56, 2007.

MACEDO, Magno Roberto Alves; DARNET, Laura Angélica Ferreira; THALÊS, Marcelo Cordeiro; POCCARD-CHAPUÍS, Rene. **Configuração espacial do desflorestamento em fronteira agrícola na Amazônia: um estudo de caso na região de São Félix do Xingu, estado do Pará**. Ano 16. n. 22. p. 96-110, 2013.

MACHADO, Antonio Maciel Botelho; CASALINHO, Helvio Debli. **Crítica à pluriatividade e suas relações com o campesinato e a reforma agrária.** Ano 13, n. 17 p. 65-80, 2010.

MACHADO, Maria Rita Ivo de Melo; ALBUQUERQUE, Mariana Zerbone Alves de. **Nova lógica na produção de cana-de-açúcar na Zona da Mata pernambucana: transformações fundiárias para a perpetuação das relações de poder.** Ano 16. n. 22. p. 111-126, 2013.

MARCOS, Valéria de. **Da luta para entrar na terra à luta para permanecer na terra: a realidade dos assentamentos rurais paraibanos.** Ano 1, n. 2 p. 51 – 73, 1998.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A atualidade do uso do conceito de camponês.** Ano 11, n. 12 p. 57 – 67, 2008.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A atualidade do uso do conceito de camponês.** Ano 15, Edição Especial, p. 43 – 54, 2012.

MARTÍN, Víctor O. Martín. **De cómo se evita hoy la aplicación de la reforma agraria en el Surde España.** Ano 10, n. 11 p. 81 – 108, 2007.

MCMICHAEL, Philip. **Reframing development: global peasant movements and the new agrarian question.** Ano 10, n. 10 p. 57 – 71, 2007.

MELLO, Neli Aparecida de. **E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável....** Ano 11, n. 12 p. 68 – 85, 2008.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; VAN TILBEURGH, Veronique. **Da teologia da libertação ao desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira: os mecanismos políticos e sociais de sua interpretação.** Ano 14. n. 19 p. 59-72, 2011.

MENDES, Eduardo Roberto; ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Algumas considerações sobre o geógrafo anarquista Piotr Kropotkin e a comunidade rural Yuba em Mirandópolis (SP).** Ano 10, n. 11 p. 109 – 121, 2007.

MENEZES, Sônia de Souza Mendonça. ALMEIDA, Maria Geralda de. **Um olhar sobre as redes de sociabilidade construídas do território das fabriquetas de queijo.** Ano 9, n. 8 p. 133 – 150, 2006.

MIRALHA, Wagner. **Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje.** Ano 9, n. 8 p. 151 – 172, 2006.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio. **Agricultura de beira de estrada ou agropecuária marginal ou, ainda, o campesinato espremido.** Ano 16. n. 23. p. 43-59, 2013.

MONDARDO, Marcos Leandro. **A “territorialização” do agronegócio globalizado em Barreiras- BA: migração sulista, reestruturação produtiva e contradições sócio-territoriais.** Ano 13, n. 17 p. 112-130, 2010.

MORALES, Selene. **La “sojización” y la tierra en disputa: desarrollo del capitalismo agrario en Uruguay.** Ano 16. n. 23. p. 109-130, 2013.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano.** Ano 10, n. 10 p. 72 – 93, 2007.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano.** Ano 15, Edição Especial, p. 155 – 176, 2012.

MOREIRA, Emília; TARGINO, Ivan; IENO NETO, Genaro. **Organização interna dos assentamentos rurais na Paraíba: caminhos e armadilhas das formas associativas.** Ano 3, n. 3 p. 45 – 57, 2000.

MOREIRA, Vagner José. **A criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra: mundos dos trabalhadores, questão agrária e o “levante comunista” de 1949 em Fernandópolis-SP.** Ano 13, n. 16 p. 114-129, 2010.

MORENO, Glauca de Sousa; GUERRA, Gutemberg Armando Diniz. **O drama da instalação de famílias agricultoras na mesorregião sudeste paraense.** Ano 15. n. 21 p. 79-99, 2012.

MOTA, Juliana Grasiéli Bueno. **Movimento étnico-socioterritorial Guarani e Kaiowa no estado de Mato Grosso do Sul: disputas territoriais nas retomadas pelo Tekoha-Tekohará.** Ano 15. n. 21 p. 114-134, 2012.

NAHUN, João Santos; PAIXÃO JÚNIOR, Paulo Roberto Carneiro. **Encontros e desencontros: fronteira, agronegócio da soja e campesinato no Planalto Santareno (PA).** Ano 17. n. 25. p. 47-70, 2014.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. **Educação do Campo na encruzilhada entre emancipação versus reino do capital: uma leitura filosófica.** Ano 14, n. 18 p. 106-124, 2011.

NAVAS, Rafael; KANIKADAN, Andréa Yumi Sugishita; SANTOS, Kátia Maria Pacheco; GARAVELLO, Maria Elisa de Paula Eduardo. **Políticas públicas e comunidades tradicionais: uma análise dos projetos de desenvolvimento local sustentável na Mata Atlântica.** Ano 17. n. 25. p. 147-161, 2014.

NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária. **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra.** Ano 3, n. 3 p. 7 – 27, 2000.

NETO, Domingos José de Almeida. **O Método do discurso.** Ano 7, n. 5 p. 73 – 85, 2004.

NEVES, Achiles Lemos. **Dos movimentos sociais aos sócio-espaciais e socioterritoriais: uma tentativa de compreensão dos “movimentos” pela perspectiva geográfica.** Ano 7, n. 5 p. 35 – 42, 2004.

NEVES, Delma Pessanha. **Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena.** Ano 8, n. 7 p. 68 – 93, 2005.

NORDER, Luis Antônio Cabello. **Controvérsias sobre a reforma agrária no Brasil (1934-1964).** Ano 17. n. 24. p. 133-145.

NUNES, João Osvaldo Rodrigues; SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na província de Alicante-Espanha.** Ano 12, n. 14 p. 28 – 47, 2009.

OCADA, Fabio Kazuo; MELO, Beatriz Medeiros de. **Entrevista com Maria Aparecida de Moraes Silva.** Ano 11, n. 12 p. 117 – 136, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. **Prescrições agroecológicas para a crise atual.** Ano 13, n. 16 p. 33-47, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. **Uma descrição agroecológica da crise atual.** Ano 12, n. 15 p. 66– 87, 2009.

OLIVEIRA, Nallígia Tavares de. **Entrevista com Valmir Ulisses Sebastião – Ocupações de terra: mudanças e perspectivas.** Ano 13, n. 17 p.150-156, 2010.

OMENA, Maria Luiza Rodrigues de Albuquerque; SOUZA, Roberto Rodrigues de; SOARES, Maria José Nascimento. **Contradições do programa sergipano de biodiesel.** Ano 15. n. 21 p. 162-172, 2012.

ORIGUÉLA, Camila Ferracini. **O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro.** Ano 15. n. 20 p. 206-207, 2012.

OYAHANTÇABAL, Gabriel. **Los tres campos em la cueston agraria en Uruguay.** Ano 16. n. 22. p. 82-95, 2013.

PASINI, Isabela Leão Ponce; FIÚZA, Ana Louise de Carvalho; SILVA, Douglas Mansur da. **Modernização nas comunidades negras rurais do Sapê do Norte: discursos e práticas de (des)envolvimento e meio ambiente.** Ano 17. n. 24. p. 107-121.

PASQUETTI, Luis Antônio. **O MST como uma empresa social.** Ano 1, n. 2 p. 33 – 50. 1998.

PATIÑO, Luís Carlos Agudelo. **Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colômbia.** Ano 13, n. 16 p. 81-95, 2010.

PATRÍCIO, Patrícia Cartes; GOMES, João Carlos Costa. **Desenvolvimento rural sustentável, planejamento e participação.** Ano 15. n. 21 p. 100-113, 2012.

PAULA, Elder Andrade de. **O movimento sindical dos trabalhadores rurais e a luta pela terra no Acre: conquistas e retrocessos.** Ano 7, n. 5 p. 86 – 101, 2004.

PAULA, Elder Andrade de. SILVA, Silvio Simione da. **Floresta, para que te quero? Da territorialização camponesa a nova territorialidade do capital.** Ano 11, n. 12 p. 86 -97, 2008.

PAULA, Elder Andrade de; SILVA, Silvio Simione da. **Movimentos sociais na Amazônia brasileira: vinte anos sem Chico Mendes.** Ano 11, n. 13 p. 102 – 117, 2008.

PAULINO, Eliane Tomiasi. **Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais.** Ano 9, n. 8 p. 52 – 73, 2006.

PAULINO, Eliane Tomiasi. **Capitalismo rentista e luta pela terra: a fragilidade do parâmetro de renda monetária no estudo dos assentamentos rurais.** Ano 15, Edição Especial, p. 21 – 42, 2012.

PAVAN, Dulcinéia. **O caminho feminino para a reforma agrária.** Ano 3, n. 3 p. 28 – 44, 2000.

PERCÍNCULA, Analia; JORGE, Andrés; CALVO, Claudia; MARIOTTI, Daniela; DOMÍNGUEZ, Diego; ESTRADA, Maria de; CICOLELLA, Mariana; BARBETTA, Pablo;

SABATINO, Pablo; ASTELARRA, Sofia. **La violencia rural en la Argentina de los agronegocios: crónicas invisibles del despojo**. Ano 14. n. 19 p. 08-23, 2011.

PEREIRA, Lorena Izá. **Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil**. Roma: International Land Coalition (Resenha). Ano 17. n. 25. p. 182-185, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005)**. Ano 8, n. 6 p. 92 – 117, 2005.

PICCIN, Marcos Botton et al. **Análise do processo de constituição e desestruturação da cooperativa de agricultores assentados Terra Vida – COOPERVIDA, RS**. Ano 12, n. 14 p. 72 – 96, 2009.

PIEDRACUEVA, Maximiliano. **Aportes metodológicos de la teoría del desarrollo territorial**. Ano 15. n. 21 p. 69-78, 2012.

PONTE, Karina Furini da. **(Re) Pensando o Conceito do Rural**. Ano 7, n. 4 p. 20 – 28, 2004.

PONTES, Beatriz Maria Soares. **A organização da unidade econômica camponesa: alguns aspectos do pensamento de Chayanov e de Marx**. Ano 8, n. 7 p. 35 – 47, 2005.

PORTO, José Renato Sant’Anna. **O discurso do agronegócio: modernidade, poder e “verdade”**. Ano 17. n. 25. p. 25-46, 2014.

QUEIROZ, João Batista Pereira de. **A educação do campo no Brasil e a construção das escolas do campo**. Ano 14, n. 18 p. 37-46, 2011.

QUIJANO, María Adelaida Farah. CORREA, Edelmira Pérez. **Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia**. Ano 9, n. 9 p. 73 – 88, 2006.

RAMALHO, Cristiane Barbosa. **Quem são os sem-terra? Uma questão relevante para a compreensão da luta pela terra no Brasil**. Ano 1, n. 1 p. 59 – 72, 1998.

RAMÍREZ, Milena Barrera. **Aproximación histórica al cooperativismo y su relación con la praxis desarrollada por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST)**. Ano 10, n. 10 p. 94 – 114, 2007.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **A ofensiva do capital no campo brasileiro e a resistência do campesinato**. Ano 8, n. 6 p. 46 – 58, 2005.

REITER, Bernd. **A genealogy of Black organizing in Brazil**. Ano 12, n. 14 p. 48 – 62, 2009.

RIBAS, Alexandre Domingues. **MST: reorganização político-territorial dos assentamentos e a consolidação do sistema cooperativista dos assentados**. Ano 1, n. 1 p. 45 – 58, 1998.

RIBEIRO, Leandro Nieves. **A Via Campesina: a globalização e o poder do campesinato**. Ano 16. n. 23. p. 167-170, 2013.

RIBEIRO, Leandro Nieves. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno**. São Paulo: Expressão Popular (Resenha). Ano 17. n. 25. p. 186-191, 2014.

RINCÓN, Luis Felipe. **¡Hombres de maíz! Una mirada a la actualidad organizativa campesina en Guatemala.** Ano 13, n. 17 p. 49-64, 2010.

ROMÃO, Lucília Maria Sousa. **Memória e atualização de sentidos em três atos do discurso jornalístico.** Ano 7, n. 5 p. 56 – 62, 2004.

ROMÃO, Lucília Maria Sousa; PACÍFICO, Soraya Maria Romano. **Muito além de giz e lousa: análise do litígio discursivo em torno da questão agrária.** Ano 11, n. 12 p. 98 – 107, 2008.

ROOS, Djoni. **Lutas camponesas e diferentes atividades associativas nos assentamentos de sem-terra.** Ano 12, n. 14 p. 97 – 111, 2009.

ROSSETTO, Onélia Carmem. **Sustentabilidade Ambiental do Pantanal Mato-Grossense: Interfaces entre Cultura, Economia e Globalização.** Ano 12, n. 15 p. 88–105, 2009.

ROSSETTO, Onélia Carmem; GIRARDI, Eduardo Paulon. **Dinâmica agrária e sustentabilidade socioambiental no Pantanal brasileiro.** Ano 15. n. 21 p. 135-161, 2012.

ROSSI, Virginia. **La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya.** Ano 13, n. 16 p. 63-80, 2010.

SANTONJA, Jordi Tormo i. **Hacia una Geografía útil: el papel de la Geografía en el siglo XXI en España.** Ano 12, n. 14 p. 7– 27, 2009.

SANTOS, Anderson Luiz Machados dos; DE DAVID, Cesar. **Luta pela terra e disputas territoriais na região da campanha gaúcha: o processo de formação do assentamento Conquista do Caiboaté em São Gabriel – RS.** Ano 15. n. 20 p. 175-192, 2012.

SANTOS, Maria Edilúzia Leopoldino. **A construção do caminho para a conquista da terra: um espaço de transformação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.** Ano 9, n. 9 p. 89 – 112, 2006.

SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho dos. **A expansão do agronegócio sobre os assentamentos da reforma agrária: o caso do PA Fazenda Primavera (Andradina-SP).** Ano 17. n. 25. p. 102-135, 2014.

SAQUET, Marcos Aurélio; MONDARDO, Marcos Leandro. **A construção de territórios na migração por meio de redes de relações sociais.** Ano 11, n. 13 p. 118 – 127, 2008.

SAUER, Sérgio. TUBINO, Nilton Luis Godoy. **A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro.** Ano 10, n. 11 p. 131 – 148, 2007.

SEGRELLES, José Antonio. **La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable.** Ano 11, n. 13 p. 128 – 143, 2008.

SHANIN, Teodor. **Definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista.** Ano 8, n. 7 p. 1 – 21, 2005.

SHIMBO, Júlia Zanin; JIMÉNEZ-RUEDA, Jairo Roberto. **Zoneamento geoambiental como subsídio aos projetos de reforma agrária. Estudo de caso: assentamento rural Pirituba II.** Ano 10, n. 10 p. 115 – 133, 2007.

SILVA, Emerson Xavier da. **Entrevista a James Cockcroft.** Ano 10, n. 11 p. 149 – 169, 2007.

SILVA, José Graziano; GÓMEZ, Sergio; CASTAÑEDA, Rodrigo. **“Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas considerações.** Ano 13, n. 16 p. 7-21, 2010.

SILVA, José Graziano; GÓMEZ, Sergio; CASTAÑEDA, Rodrigo. **“Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas considerações.** Ano 15, Edição Especial, p. 79 – 92, 2012.

SILVA, Judson Jorge; ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. **Do sonho à devastação onde tudo se (RE)constrói: experiências e memórias nas lutas por terra da região do Cariri-CE.** Ano 12, n. 14 p. 125 – 141, 2009.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. MARTINS, Rodrigo Constante. OCADA, Fábio Kazuo. GODOI, Stela. MELO, Beatriz Medeiros de. VETTORACCI, Andréia. BUENO, Juliana Dourado. RIBEIRO, Jadir Damião. **Do karoshi no Japão à birôla no Brasil: as faces do trabalho no capitalismo mundializado.** Ano 9, n. 8 p. 74 – 108, 2006.

SILVA, Mariele de Oliveira; ALMEIDA, Rosemeire Aparecida de. **Reforma agrária nos municípios de Cáceres/MT e Selvíria/MS: agronegócio, subordinação e emancipação camponesa.** Ano 17. n. 25. p. 8-101, 2014.

SILVA, Rafael Navas; SILVA, Ivone da; MARTINS, Cibele Chalita. **Formação de coletores de sementes nativas da mata atlântica.** Ano 17. n. 24. p. 122-132, 2014.

SILVA, Raimundo Pires. **As especificidades da nova ATER para agricultura familiar.** Ano 16. n. 23. p. 150-166, 2013.

SILVA, Silvio Simione da. **O espaço agrário acreano nas últimas décadas do século XX.** Ano 7, n. 4 p. 42 – 49, 2004.

SILVA, Silvio Simione da. **O espaço agrário acreano nas últimas décadas do século XX.** Ano 15, Edição Especial, p. 177 – 184, 2012.

SILVA, Simone Rezende da. **A trajetória do negro no Brasil e a territorialização quilombola.** Ano 14. n. 19 p. 73-89, 2011.

SILVA, Tânia Paula da. **As redefinições do “rural”: breve abordagem.** Ano 7, n. 4 p. 50 – 55, 2004.

SILVA, Tanise Pedron da; COSTABEBER, José Antônio. **A (re)organização da produção: um estudo da segurança alimentar nos assentamentos de reforma agrária Santa Rita e Sepé Tiaraju, município de Capão do Cipó (RS).** Ano 16. n. 23. p. 131-149, 2013.

SIMONETTI, Mirian Claudia Lourenção. **A Geografia dos Movimentos Sociais em tempos de Globalização: o MST e o Zapatismo.** Ano 10, n. 11 p. 122 – 130, 2007.

SOARES, Jorge Luís Nascimento. **Assentamentos de reforma agrária na defesa e conservação do cerrado: o caso da região sul do Maranhão.** Ano 11, n. 13 p. 144 – 155, 2008.

SOARES, Jorge Luís Nascimento; ESPINDOLA, Carlos Roberto. **Geotecnologias no planejamento de assentamentos rurais: premissa para o desenvolvimento rural sustentável.** Ano 11, n. 12 p. 108 – 116, 2008.

SOARES, Simone Fernandes. **Um processo de capacitação de jovens e adultos remanescentes de quilombolas dos Caetanos de Capuan, Caucaia – Ceará.** Ano 17. n. 25. p. 162-181, 2014.

SOARES, Venozina de Oliveira; ROCHA, Luciana Oliveira. **A evolução da estrutura agrária do município de Barra do Choça-BA.** Ano 13, n. 17 p. 131-149, 2010.

SORZANO, Angelina Herrera; RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **O papel e os desafios da organização camponesa em Cuba: entrevista com o dirigente da Associação Nacional dos Agricultores Pequenos (ANAP), Mario La O Sosa.** Ano 14. n. 19 p. 136-151, 2011.

SOUZA, Francilane Eulália de. **Os colégios rurais agrupados na Espanha: lugar de fortalecimento do campesinato?** Ano 14, n. 18 p. 21-36, 2011.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Nota: a permanência na transformação e a transformação da permanência.** Ano 13, n. 17 p. 157-159, 2010.

SUZUKI, Júlio César. **Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação.** Ano 10, n. 10 p. 134 – 150, 2007.

TEUBAL, Miguel. **La renta de la tierra en la economía política clásica: David Ricardo.** Ano 9, n. 8 p. 122 – 132, 2006.

THÉRY, Hervé et al. **Geografias do trabalho escravo contemporâneo no Brasil.** Ano 13, n. 17 p. 7-28, 2010.

VANDEN, Harry E. **Novos movimentos sociais, globalização e democratização: a participação do MST.** Ano 12, n. 14 p. 63 – 71, 2009.

VARGAS, Daiane Loreto. **Trabalho dos extensionistas no contexto da ATES: o caso dos assentamentos de Candiota/RS.** Ano 16. n. 22. p. 127-137, 2013.

VASSALLO, Miguel; CHAVES, Ethel Ferreira. **Colonización y nuevas formas de acceso a la tierra de productores familiares: enseñanzas de la colonia Maestro Soler en Uruguay.** Ano 17. n. 24. p. 146-166.

VELTMEYER, Henry. **Dynamics of agrarian transformation and resistance.** Ano 13, n. 17 p. 29-49, 2010.

VELTMEYER, Henry. **El itinerario de desarrollo como un idea.** Ano 14. n. 19 p. 24-43, 2011.

VIDAL, Déa de Lima; ALENCAR, João Vitor de Oliveira. **Diferenciação camponesa na Depressão Sertaneja Semi-Árida do Ceará.** Ano 12, n. 15 p. 106–135, 2009.

VIEIRA, Flávia Braga. **Lutas camponesas na escala internacional: um estudo sobre a Via Campesina.** Ano 15. n. 20 p. 58-82, 2012.

VIEIRA, Noemia Ramos. **O conhecimento geográfico veiculado pelos parâmetros curriculares nacionais de geografia e o espaço agrário brasileiro: reflexões para uma geografia crítica em sala de aula.** Ano 7, n. 4 p. 29 – 41, 2004.

VILLELA, Fábio Fernandes. **Práticas educativas comparadas em educação do campo e os desafios da formação omnilateral na América Latina.** Ano 14. n. 19 p. 90-103, 2011.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos. **Território (i)material e Geografia Agrária: Paradigmas em Questão**. Ano 16. n. 23. p. 27-42, 2013.

WANDSCHEER, Elvis Albert Robe; MACIEL, Carlos Alberto da Rosa; NEVES, Anderson Souto. **A influência dos processos contemporâneos na alimentação: uma proposta de reflexão**. Ano 14. n. 19 p. 152-161, 2011.

WELCH, Clifford Andrew. **Estratégias de resistência do movimento camponês brasileiro em frente das novas táticas de controle do agronegócio transnacional**. Ano 8, n. 6 p. 35 – 45, 2005.

WELCH, Clifford Andrew. **Movement histories: a preliminary historiography of the Brazil's landless laborers' movement (MST)**. Ano 9, n. 9 p. 159 – 168, 2006.

WELCH, Clifford Andrew. **Peasants and globalization in Latin America: a survey of recent literature**. Ano 7, n. 5 p. 102 – 112, 2004.

WITTMAN, Hannah. **Agrarian reform and the production of locality: resettlement and community building in Mato Grosso, Brazil**. Ano 8, n. 7 p. 94 – 111, 2005.

ZIMERMAN, Artur. **Conhecendo a questão agrária por seus atores**. Ano 17. n. 24. p. 191-200.