

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E PÓS – GRADUAÇÃO – PPG
COORDENADORIA DE PÓS – GRADUAÇÃO – CPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL
E REGIONAL - PPDSR/UEMA.

BIANCA SAMPAIO CORREA

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA: implicações
socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona
rural de São Luís.

São Luís

2018

BIANCA SAMPAIO CORREA

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR da Universidade Estadual do Maranhão, como pré-requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz
Barbosa

São Luís
2018

Correa, Bianca Sampaio.

O Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís.

114f

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa.

1. Agricultura familiar. 2. Programa de Aquisição de Alimentos. 3. Desenvolvimento local. Título.

CDU 631.115.11(812.1)

BIANCA SAMPAIO CORREA

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA: implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Aprovada em: ____ / ____ / 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa (Orientadora)
Doutora em Ciência Política
Universidade Estadual do Maranhão-UEMA

Profa. Dra. Helciane de Fátima Abreu Araújo
Doutora em Sociologia
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. José Sampaio Mattos Júnior
Doutor em Geografia
Universidade Estadual do Maranhão-UEMA

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus que me conduziu na realização deste percurso acadêmico com a conclusão desse trabalho científico.

Aos meus pais, Cléa Maria Correa Gonçalves e João Ferreira Gonçalves por apoiarem os meus estudos, dando-me a base familiar fundamental para o êxito profissional e pessoal.

Agradeço a professora Zulene Muniz Barbosa, orientadora deste trabalho que soube de forma muito especial me conduzir na vida acadêmica desde a graduação. Agradeço principalmente a oportunidade de ter compartilhado, como orientanda, as minhas dúvidas, dilemas e perspectivas ao longo desses anos.

Agradeço a professora Renata Gonçalves e o professor José Sampaio Mattos Júnior pela significativa contribuição no meu exame de qualificação e, principalmente, por terem aceitado participar da minha banca de defesa.

Aos moradores da comunidade de Matinha, especialmente, o senhor Edson, dona Elenita e o senhor Antônio de Jesus e aos órgãos institucionais – CRAS e SAF pelas valiosas informações que complementaram a elaboração deste trabalho.

Aos amigos e amigas, Lurdivânia Santos, Cliciane França, Elson Gomes, Samuel Maciel, Juan Siqueira, Diele Sousa, Patrícia Neves que me acompanharam nessa jornada.

Aos meus professores do PPDSR pelo compromisso da formação segura e comprometida com o desenvolvimento regional.

As secretárias do PPDSR, Elizete e Graça, pelo apoio ao longo desses dois anos.

A CAPES/FAPEMA, pela concessão da bolsa de estudo, importante contribuição financeira que permitiu a realização dessa pesquisa.

“Quem inventou a fome são os que comem.”
(Carolina Maria de Jesus)

RESUMO

Esta dissertação analisa o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares de Matinha na zona rural de São Luís, apoiado nas discussões concernentes ao programa Fome Zero. O PAA possui duas finalidades: promover o acesso à alimentação saudável e fortalecimento da agricultura familiar através do incentivo à produção de alimentos e comercialização para o mercado institucional. A pesquisa mostrou que a implementação do programa no período de 2003 -2014 implicou em mudanças socioeconômicas com impactos na renda dos agricultores familiares além do fortalecimento do desenvolvimento local. Do ponto de vista metodológico fez-se uso de entrevista semiestruturada e observações in loco com o intuito de conhecer a realidade para além da mera aparência. As entrevistas foram realizadas com 12 agricultores familiares cadastrados no PAA além de instituições governamentais, como a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar – SEMSA, responsável pela operacionalização do programa em São Luís na modalidade Compra e Doação Simultânea.

Palavras-Chave: Agricultura familiar. Programa de Aquisição de Alimentos. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Food Acquisition Program (PAA) and its socioeconomic implications among the family farmers of Matinha in the rural area of São Luís, supported by the discussions concerning the Zero Hunger program. The PAA has two purposes: to promote access to healthy food and strengthen family farming through the encouragement of food production and marketing for the institutional market. The research showed that the implementation of the program in the period of 2003-2014 implied socioeconomic changes with impacts on the income of family farmers besides strengthening local development. From the methodological point of view, a semi-structured interview and participant observations were used to know reality beyond mere appearance. The interviews were carried out with 12 family farmers enrolled in the PAA in addition to governmental institutions, such as the Municipal Secretariat of Food Security - SEMSA, responsible for the operationalization of the program in São Luís in the Simultaneous Purchase and Donation modality.

Key Words: Family farming. Food Acquisition Program. Local Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Brasil e Maranhão – população rural/urbana- 1960/2000.....	34
Tabela 1 -	Maranhão – distribuição da posse da terra por grupos de área.....	35
Quadro 1 -	Esquema das propostas do programa fome zero	59
Quadro 2 -	Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.....	64
Gráfico 2	Evolução das modalidades do PAA de 2009 a 2016 (valor em mil reais).....	66
Tabela 2	Distribuição dos recursos do PAA por modalidade de comercialização em 2016 (R\$).....	67
Tabela 3 -	Número de beneficiários fornecedores participantes do PAA, por modalidade de recursos, em 2016.....	68
Gráfico 3	Número de beneficiários fornecedores participantes do PAA, por fonte de recursos, em 2016.....	69
Gráfico 4 -	Renda média familiar dos beneficiários fornecedores em reais, por região (2016)	69
Gráfico 5 -	Unidades Recebedoras atendidas pelo PAA em 2016.....	71
Quadro 3 -	Evolução do PAA no Maranhão 2012 a 2016.....	72
Figura 1 -	Alimento sendo pesado para ser embalado.....	89
Figura 2 -	Alimentos embalados pela SEMSA para serem doados nos CRAS.	89
Figura 3 -	Alimentos sendo doados aos beneficiários consumidores no CRAS do Anjo da Guarda, em São Luís.....	93

LISTA DE SIGLAS

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CAE- Comitê Articulador Estadual
CAIs -Complexos Agroindustriais
CONAB-Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CNDRS-Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDR - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CPR - modalidade Compra com Doação Simultânea
DAP- Declaração de Aptidão ao Pronaf
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador
FETAEMA – Federação do Trabalho e Agricultura do Estado do Maranhão
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBASE - Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas
INCRA-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA
ICCN-Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
MDS-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEP- Movimento pela Ética na Política
MDA-Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA
OMS- Organização Mundial da Saúde OMS
PNAN-Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PAA-Programa de Aquisição de Alimentos
PGC-Programa Grande Carajás
PROVAP-Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PDBR-Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PTC-Programa Territórios da Cidadania
PRONAT- Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PBSM-Plano Brasil Sem Miséria

PNSN-Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição

PCCN-Programa de Combate às Carências Nutricionais

SAN-Segurança Alimentar e Nutricional

SEMSA- Secretaria Municipal de Segurança Alimentar

SEMAPA (Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento)

SISVAN- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Considerações Metodológicas.....	17
1 ESTADO E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	20
1.1 O conceito de agricultura familiar	20
1.2 Da modernização conservadora ao modelo de desenvolvimento rural	27
1.2.1 A economia maranhense e a modernização conservadora da agricultura	30
1.3 O período neoliberal da agricultura brasileira	38
2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL A PARTIR DO PRONAF	42
2.1. A noção de território	42
2.2. A centralidade das políticas territoriais	45
2.3 políticas territoriais para o desenvolvimento rural: o PRONAT e o PTC.....	49
3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO E ALIMENTOS NOS CONTEXTOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA	55
3.1 Origem e evolução do conceito de segurança alimentar	55
3.2. O PAA como política pública de fortalecimento da agricultura familiar	62
3.3. O PAA como instrumento de desenvolvimento local	74
4 A INSERÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES FAMILIARES	82
4.1. Caracterização socioespacial de Matinha.....	82
4.2 A Modalidade de compra e doação simultânea em São Luís: mediações político-institucionais	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICE.....	105
ANEXOS	110

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o Programa de Aquisição de Alimentos e a inserção socioeconômica (organização e as atividades produtivas), dos agricultores familiares de Matinha na zona rural de São Luís. O PAA surge no âmbito de uma política social mais ampla do governo Lula, com o objetivo de garantir o acesso alimentar para pessoas e grupos que vivenciam situação de insegurança alimentar e nutricional e de vulnerabilidade social atendidas pela Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composto de restaurantes populares, bancos de alimentos e Rede Socioassistencial, operacionalizado em todas as regiões do país por órgãos federais, estaduais e municipais no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Instituído em 2003 pela lei federal, o PAA compreende ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários e à formação de estoques estratégicos, voltado para os agricultores familiares enquadrados na Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº. 11.326/06) que possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP. De modo geral, se destina à aquisição de produtos fornecidos pelos próprios agricultores familiares, sendo possibilitada a compra sem licitação até um limite máximo estabelecido por lei. Essa forma de implementação do programa desburocratiza o processo de compra dos alimentos e possibilita a inserção dos agricultores familiares com o mercado institucional.

Convém ressaltar que ao Programa de Aquisição de Alimentos antecederam-se, diversos debates em torno da segurança alimentar, envolvendo um amplo campo de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais. O próprio processo de redemocratização do país nos anos 1980 foi gestando uma nova agenda sobre a segurança alimentar e nutricional que ganhou expressividade e teve como principal desdobramento a VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986, evento que mobilizou entidades profissionais e acadêmicas e contribuiu para que o Ministério da Saúde (MS) convocasse a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1987.

Essa Conferência destacou o caráter estrutural dos problemas nutricionais, em especial a fome, bem como a necessidade de redefinição dos modelos de desenvolvimento econômico e social e de reordenação do conjunto de políticas que afetam a alimentação e nutrição (agrária, agrícola). Para promover a

intersectorialidade dessas políticas, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional que integrado por diferentes ministérios assumiam a responsabilidade de articulação da política de segurança alimentar e nutricional do país. Pode-se dizer que a concepção restrita de uma política de nutrição e de saúde desvinculada da política alimentar começava a ser enfrentada, com a temática da fome sendo inserida na agenda política nacional.

Em 1993, a sociedade civil organizada, sob a liderança do Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas – IBASE¹, lança a Ação da Cidadania contra a Miséria, a Fome, e pela Vida com o protagonismo do sociólogo Herbeth de Sousa, o Betinho. A consequência imediata desse movimento foi a decisão do presidente Itamar Franco de instituir a ação federal de combate a fome e a miséria, criando o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Ainda em 1993 foi elaborado o Mapa da fome pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), mostrando a realidade de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de extrema miséria. A Ação da Cidadania se estabeleceu como um movimento suprapartidário ao convocar indivíduos a se comprometerem, pessoalmente, com a superação da miséria. Esse movimento não pretendia institucionalizar a participação social, mas buscar e instituir mecanismos informais de ação política para recriar laços sociais para além do Estado. A ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome, foi um movimento da sociedade civil, basicamente, apoiado na figura do Betinho e que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade. Cabe ressaltar que o Plano de Combate à Fome e à Miséria, fundamentado na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, havia sido elaborada em 1991 pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores expresso na figura de Luís Inácio da Silva, entretanto esse plano só adquire visibilidade, como já mencionamos, com a criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar, órgão de aconselhamento da Presidência da República composto por sete ministros de Estado e vinte um representante da sociedade civil.

¹ O IBASE, tem uma história institucional muito ligada à democratização do Brasil, em particular às lutas que permeiam a emergência da cidadania e a constituição da diversificada sociedade civil brasileira das três últimas décadas. Os grandes movimentos e campanhas cívicas deste período, foram também compromissos do Ibase e, por isto, foram momentos históricos de adaptação da sua agenda e das formas de atuação.

Ao conceito de Segurança Alimentar foi incorporada a noção do acesso ao alimento seguro (não contaminados biologicamente ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitável e também incorporando a ideia de acesso à informação (BETTO, 2004). Essa visão foi consolidada nas Declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A partir daí, agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE 1997). No Brasil, ampliou-se a noção de Segurança Alimentar nos vários níveis da administração pública, com a instituição de órgãos estaduais e municipais de agricultura e abastecimento. A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi um instrumento inovador na busca de soluções para o problema da fome e da miséria.

Em 1999 a Política Nacional de Alimentação e Nutrição passou a integrar a Política Nacional de Saúde. Deve ser ressaltado que os eixos de ação definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram estratégicos para a construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) quando foram incorporadas algumas diretrizes políticas tais como: produção e acesso a alimentação de qualidade; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; controle de qualidade dos alimentos; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudável. (VALENTE, 2002).

A partir dos anos 2000, com uma plataforma de neoliberalização do Estado brasileiro o governo de Fernando Henrique Cardoso adota o programa de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população em extrema carência social (Barbosa, 2006). Fundamentada na experiência do Programa Bolsa Escola, a Área Técnica de Alimentação e Nutrição propôs o Programa Bolsa Alimentação voltado para atendimento de crianças menores de seis anos, gestantes e nutrízes de baixa renda. De orientação neoliberal esses programas, segundo Draibe (2003), não alteraram a orientação básica do sistema de proteção social.

Eleito em 2002, Luís Inácio Lula da Silva, institui em 2003 como objetivo prioritário de sua gestão a Segurança Alimentar e Nutricional e o combate à Fome. O Programa Fome Zero foi a estratégia impulsionada para assegurar o direito

humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso a alimentos básicos. Esta estratégia se inseriu na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional buscando a partir da inclusão social a conquista da cidadania por parte da população mais vulnerável. O programa passou a atuar com base em quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Paralelamente em janeiro de 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de promover o desenvolvimento social e combater a fome, a segurança alimentar e nutricional, e uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias.

Outro elemento de discussão relacionado à temática é de como essas políticas contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento local. O próprio debate sobre modelo de desenvolvimento rural, no qual se insere o PAA, passou pela discussão do caráter das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Designar as políticas destinadas a este segmento como políticas sociais e compensatórias, ou políticas estruturantes, representou uma escolha por um tipo de desenvolvimento.

No caso do “Neo-nacional desenvolvimentismo” do governo Lula segundo Almeida (2012), manteve-se a hegemonia do grande capital, nisso houve um ponto de continuidade com os modelos de desenvolvimento capitalista adotados em governos anteriores. Entretanto, o autor enfatiza que houve um ponto de descontinuidade em relação ao governo de FHC “o governo Lula não foi tão fiel à ortodoxia neoliberal como ocorreu com o seu antecessor, que governou o Brasil por dois mandatos consecutivos” (..) no interior do bloco no poder a política econômica do governo Lula incentivou o desenvolvimento da produção industrial voltada para o mercado interno e abriu o leque de relações econômicas internacionais, reduzindo participação nesse setor, dos Estados Unidos e Europa ocidental.

A chegada de Lula e do PT à Presidência da República, não se reverteu em maior mobilização popular na política. Ao contrário, para as grandes massas, a política se reduziu à sua dimensão eleitoral e as eleições — ressaltou-se a particularidade das presidenciais — passaram por forte despolitização e se tornaram pouco acirradas, até porque o governo se encarregou de monitorar diferentes alianças em cada estado da federação. O grande apoio político popular ao governo Lula se deu principalmente de maneira passiva. O Estado se encarregava de implementar políticas sociais (algumas delas de forte caráter compensatório) ao mesmo tempo em que estimulava as atividades do grande capital e, em diversos casos, do médio,

inclusive — e esta é uma importante diferença em relação ao governo FHC, na atividade produtiva (ALMEIDA, 2012).

Apesar disso, a dualidade entre crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico expressa o tipo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Delgado e Theodoro (2005) consideram que os avanços após a constituição de 1988 na política social do Estado brasileiro são significativos, superando os entraves propostos pela concepção do crescimento econômico, segundo estes autores, os fatores que permitem que uma sociedade avance em direção à justiça social são objetos das políticas públicas, sendo, portanto, fator dependente da ação e regulação do Estado.

O período pós-constituição de 1988, comparando os censos entre 1991 e 2000, pode ser percebido que, a proporção da renda familiar monetária oriunda da seguridade social elevou-se, no período acima, de 10% para 16%, respectivamente. Esses números evidenciam por um lado, a importância de políticas subsidiadas pelo estado, inclusive no que diz respeito ao aumento do salário mínimo de acordo com o PIB e, por outro, contribui para demonstrar que a conjugação de políticas sociais com ações voltadas para o desenvolvimento social de longo prazo, pode produzir bem-estar social principalmente para os mais pobres.

Como políticas estruturantes, o Fome Zero por meio do PAA compõe um conjunto de ações que se dizem integradas com o objetivo de erradicação da fome e implementação da política de segurança alimentar e nutricional. Essas ações, que estão sendo executadas de forma gradativa, agrupam três modalidades de intervenção chamadas de políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais.

As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema. São categorizadas, no âmbito do programa fome zero, como políticas de geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas para o equacionamento de situações agudas de fome e miséria. Portanto, é no escopo das políticas estruturantes do Programa Fome Zero que se encontra a principal ação do governo Lula para a agricultura familiar.

A inserção socioeconômica dos agricultores familiares de Matinha por meio do PAA foi um dos fatores que impulsionou esta pesquisa, no sentido de

reconstruir a trajetória desses atores sociais com os quais tive oportunidade de conviver ao longo da pesquisa de campo. O trabalho centrou o foco na Modalidade de Compra com Doação Simultânea (CPR Doação), que segundo dados coletados tem como objetivo promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos CRAS.

A Modalidade de Compra com Doação Simultânea implica na aquisição do produto diretamente do agricultor para a entidade responsável pela distribuição, o que exige uma logística de organização social durante todo o processo. Especificamente, a CPR Doação é o mecanismo pelo qual efetivamente os agricultores familiares acessam o PAA. Em São Luís, o programa possui duas finalidades: 1. promover o acesso à alimentação saudável; 2. incentivar a agricultura familiar. Assim, conforme já mencionado encontra-se estritamente relacionado à pobreza e as desigualdades sociais.

Os dados do PNAD (2004 e 2009) permite comparar a evolução da posição do Maranhão, em relação ao Brasil e das grandes regiões. A pesquisa demonstrou que em 2004, 34,9% dos (18 milhões) de domicílios estavam em situação de insegurança alimentar; no Nordeste o percentual era de 53,6% (7,1 milhões) e, no Maranhão, chegava a 69,1% (987 mil).

Em 2009, em termos percentuais, todas as esferas de análises apresentaram redução no percentual de domicílios com insegurança alimentar, entretanto o Estado do Maranhão mostrou a menor intensidade na redução, chegando, inclusive, em termos absolutos, aumentar o total de domicílios com pelo menos um morador em situação de insegurança alimentar grave. Ou seja, em 2009, o percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar no Brasil era de 30,2% (1,1 milhão); no Nordeste, o percentual era de 46,1% (7,1 milhões) e, no Maranhão, eram 64,6% (1,7 milhões). (GAEPP, 2014)

Pode-se dizer tomando por base esses dados, que na última década, estados e municípios tem trabalhado com modelos estruturantes, pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional como eixo estratégico de desenvolvimento com inclusão social. Na proposta da SAN, as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar devem se associar à promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do

espaço agrário, à valorização das culturas alimentares, ao enfrentamento da pobreza rural e estímulo ao desenvolvimento local e regional.

Considerações Metodológicas

Para compreender a particularidade do objeto utilizou-se o método que caminha do abstrato ao concreto, entendido, aqui, como instrumento de mediação entre o homem que quer conhecer e o objeto desconhecido, isto é, como uma parte do real a ser investigado. (Lessa, 2001). O critério de verdade encontra-se na própria objetividade do real. Conforme afirma Marx (1991), a realidade se constitui como um objeto histórico, concreto, que existe independente do sujeito que a conhece, e pretende conhecer, exatamente, porque o real como pressuposto de sua própria existência se mostra ao sujeito de forma complexa, confusa, caótica. (MARX, 1991).

O concreto, portanto, é o resultado de um trabalho. 'o concreto' - insiste Marx - 'é concreto porque é a síntese de várias determinações diferentes, é unidade na diversidade.' A concepção de Marx, segundo a qual o conhecimento não é um ato e sim um processo, desenvolveu-se em polêmica contra a concepção irracionalista. Os irracionalistas consideram a intuição um instrumento privilegiado do conhecimento humano; para eles, o que é 'sacado' intuitivamente já possui valor de verdade, de modo que não existe nenhum motivo para nós trilharmos o trabalhoso caminho indicado por Marx: a impressão genérica obtida no ponto de partida já nos basta. O irracionalismo desestimula o ser humano a realizar o paciente esforço de ir além da aparência, em busca da essência dos fenômenos. E as 'totalidades' dos irracionalistas permanecem um tanto vazias, não têm um 'recheio' definido. A dialética é muito mais exigente do que o irracionalismo. Para reconhecer as totalidades em que a realidade está efetivamente articulada (em vez de inventar totalidades e procurar enquadrar nelas a realidade), o pensamento dialético é obrigado a um paciente trabalho: é obrigado a identificar, com esforço, gradualmente, as contradições concretas e as mediações específicas que constituem o "tecido" de cada totalidade, que dão 'vida' a cada totalidade. (KONDER, 2008).

Do ponto de vista metodológico a pesquisa utilizou técnicas de investigação de caráter qualitativo. Desse modo, a busca pelas respostas aos questionamentos suscitados iniciou-se a partir do levantamento bibliográfico (campo teórico e conceitual), que norteou a análise para compreender cientificamente a realidade. Para análise da realidade de Matinha buscou-se fontes secundárias produzidas pelos institutos de pesquisa, a exemplo do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos - IMESC e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; monografias, dissertações e teses; artigos e dados dos órgãos oficiais como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

– MDS, dados da Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB e da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar- SEMSA.

Além destas fontes secundárias, o estudo considerou fontes primárias, que se originaram da observação *in loco*, ação de grande importância para perceber a realidade para além dos relatórios e estatísticas apresentados tanto pelos órgãos oficiais, como pelos sujeitos sociais envolvidos no PAA. As entrevistas semiestruturadas junto aos agricultores familiares foram realizadas na própria comunidade de Matinha entre 2016 a 2018. Além dos agricultores familiares cadastrados no PAA, foram entrevistados representantes do poder público – SEMSA, SAF (Secretaria de Estado de Agricultura Familiar) e beneficiários consumidores do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Nestas entrevistas semiestruturadas, o roteiro ou guia serviu para orientar a conversa, permitindo que o entrevistado levantasse pontos não contemplados pelo roteiro, mas mantendo o controle por parte do entrevistador (RICHARDSON, 1985). Nesse sentido, algumas perguntas nortearam o desenvolvimento da pesquisa: quais as implicações socioeconômicas do PAA sobre as atividades produtivas dos agricultores familiares da comunidade de Matinha? Como os agricultores familiares se reconhecem no processo de comercialização atinente ao referido programa? Houve modificações nas unidades produtivas quanto à retomada e ampliação dos cultivos tradicionais e a diversificação produtiva? Quais as tendências do PAA quanto a novas perspectivas para o desenvolvimento local?

Desse objetivo central três objetivos específicos foram trabalhados: o primeiro, foi identificar a ótica dos agricultores em relação ao PAA; o segundo, permitiu caracterizar as implicações do programa quanto à segurança alimentar, as práticas de autoconsumo, a valorização dos hábitos alimentares e a produção local por meio da comercialização desses produtos. O terceiro nos possibilitou analisar o PAA como mercado institucional e como este influencia a dinâmica produtiva das famílias rurais, do ponto de vista da renda, mas, também, da manutenção e ampliação dos cultivos das práticas tradicionais, bem como, o aprimoramento das relações destes agricultores com o mercado.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No primeiro intitulado: ESTADO E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL aborda-se as políticas públicas para a agricultura familiar, focando na literatura que discute as políticas públicas para este segmento social. Analisa-se o conceito de

agricultura familiar e a sua ressignificação para compreender os trabalhadores do campo. Discute-se a modernização conservadora e os próprios deslocamentos conceituais: os proprietários de pequenos lotes de terra, por exemplo, deixaram de ser identificados como minifundiários ou camponeses para tornarem-se pequenos produtores.

No segundo capítulo: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL A PARTIR DO PRONAF busca-se uma breve discussão a respeito das políticas territoriais para o desenvolvimento rural, especificamente, o PRONAT e o PTC. Evidencia-se ainda o conceito de território considerando-o para além de um espaço físico, mas onde se reproduzem relações sociais.

No terceiro capítulo: O PAA NO CONTEXTO DOS GOVERNOS LULA E DILMA analisa-se a construção do PAA no âmbito do Fome Zero e da política de segurança alimentar e nutricional, nos detemos principalmente, na evolução do PAA no Brasil e no Maranhão considerando-o como um instrumento de desenvolvimento local.

No quarto capítulo: A INSERÇÃO SÓCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE MATINHA o foco foi a caracterização socioespacial da comunidade de Matinha, especialmente o modo de vida e trabalho desses agricultores, os processos de organização face ao PAA e as implicações socioeconômicas do programa sobre as suas atividades produtivas.

1 ESTADO E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Neste capítulo analisa-se a política do Estado brasileiro para a agricultura familiar entre o período da chamada modernização conservadora nos anos 1960, a década neoliberal, 1990, marcado por uma maior intervenção do mercado no setor agrícola e os anos 2000, a partir da criação do Pronaf, quando foram introduzidas modificações importantes na política pública para a agricultura familiar.

1.1 O conceito de agricultura familiar

Uma análise retrospectiva permite observar outras denominações para se referir à agricultura familiar. Na década de 1950 e 1960 prevaleceu a utilização do termo “camponês”, nos anos 1970 a de “pequeno produtor” só mais recentemente o conceito de agricultor familiar ganhou novas inserções teóricas, adquirindo novos significados no seio da academia e dos próprios movimentos sociais. O termo ganha visibilidade quando o poder público implanta uma política federal voltada, especificamente, para estes segmentos, o Programa de fortalecimento da Agricultura familiar – Pronaf.

Dos anos 1950 até o final dos anos 1960, conforme analisaram Porto e Siqueira (1994), os estudos estavam concentrados nas análises sobre a natureza das relações de produção no campo, reproduzindo, em grande parte, os argumentos do debate que no marxismo ficou conhecido como “a questão agrária”. Predominava a utilização do termo camponês. Estavam contidas na noção de camponês: os pequenos proprietários, os arrendatários, posseiros e outras categorias sociais. De modo que, o conceito de campesinato, pequena produção e agricultura familiar, nesse período, tinham em comum o fato de englobar os mesmos segmentos rurais sendo muitas vezes utilizados como sinônimos, embora o conceito de campesinato tenha sido associado a um conteúdo mais político-ideológico.

O conceito campesinato, a partir da sua formulação original no Brasil nos anos de 1950, ‘incorporou a diversidade das populações agrárias’ não patronais e nem proletárias, ‘conquista hegemonia na análise destas populações’ e dá ‘unidade a uma grande diversidade de relações de trabalho e de formas de acesso à terra e tomando corpo como uma identidade política, fundamental às lutas agrárias neste contexto’. (MORAES, 1998, p.123).

Na década de 1960, prevaleceu a “modernização conservadora” da agricultura brasileira. Nesse contexto, houve um deslocamento dos termos, os proprietários de pequenos lotes de terras deixaram, por exemplo, de serem

identificados como minifundiários ou camponeses para se tornarem pequenos produtores. Esse termo era tanto mais enfático à medida que crescia a capacidade do Estado de propor e executar políticas de crédito e assistência técnica para as categorias chamadas de produtores de baixa renda, denominação que por outro lado, está estreitamente ligada as políticas do Estado ditatorial e a sua ação desarticuladora dos movimentos organizados com base numa identidade camponesa (MORAES, 1998, p.125).

Mesmo acirrando-se a oposição entre a pequena e a grande produção, a diferença entre ambas, se dar apenas em relação ao tamanho do estabelecimento. Desse modo, todas as categorias sociais no meio rural eram chamadas de produtores, logo, suscetíveis de serem atendidos por programas governamentais. O modelo oficial de desenvolvimento nesse período foi a transferência de tecnologia nos marcos da chamada revolução verde².

O conceito de agricultura familiar, de acordo com Schneider (2003), emergiu no contexto brasileiro a partir de meados da década de 1990. Neste período, ocorreram dois eventos que tiveram um impacto social e político muito significativo no meio rural, especialmente na região Centro-Sul. De um lado, os movimentos sociais do campo, capitaneados pelo sindicalismo rural ligado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e do outro, mais relacionado à legitimação do Estado, quando cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1996.

O Pronaf como resposta às pressões do movimento sindical rural nasceu com a finalidade de prover o crédito agrícola e apoio institucional para os pequenos produtores rurais. A partir do surgimento do Pronaf, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbrassem o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas juros menores e apoio institucional. (SCHNEIDER, 2003).

² A Revolução Verde é iniciada na década de 1950 e irrompe no Brasil com a promessa de modernização do campo, de erradicação da fome, de aumento da produção, e, sobretudo como a nova era da agricultura e a busca de desenvolvimento aos países subdesenvolvidos.

Na segunda metade da década de 1990 assistiu-se a uma relativa retomada dos estudos agrários e rurais no Brasil. A agricultura familiar ressurgiu com um novo personagem, distinto do camponês tradicional. Nesses marcos o agricultor familiar assume de certo modo a condição de produtor moderno. A própria literatura sobre o tema aponta que, a utilização, significado e a abrangência, que tem sido atribuído à agricultura familiar nos últimos anos no Brasil assumem características peculiares, o que permite distingui-la de outras formas de produção como, por exemplo, da agricultura patronal.

Segundo Fernandes (2012) os problemas relacionados à questão agrária no Brasil trouxeram consequências adversas à manutenção do modo de vida camponês, como por exemplo, o processo de empobrecimento e expropriação das famílias trabalhadoras rurais que tem como causa principal a sujeição da renda da terra ao capital. Portanto, a questão é de subordinação, cujo caráter principal é político. Como os camponeses não se apropriam da maior parte da riqueza produzida para o seu desenvolvimento socioeconômico, inicia-se um processo de decadência das unidades familiares, levando ao êxodo, com a concentração de renda e da propriedade nas mãos dos capitalistas.

É no âmbito da questão agrária que está inserido o debate teórico: campesinato versus agricultura familiar. Abramovay (1998) a fim de compreender a questão agrária centrou suas análises nas transformações ocorridas das unidades de produção familiar ou agricultura familiar no interior das sociedades capitalistas mais desenvolvidas. Para o autor, trata-se de uma forma completamente diferente do campesinato clássico. O agricultor familiar moderno corresponde a uma profissão, diferentemente do campesinato, que constitui um modo de vida. Enquanto este último apresenta como traço básico a integração parcial a mercados incompletos, o primeiro representa um tipo de produção familiar totalmente integrada ao mercado, sem apresentar qualquer conflito ou contradição em relação ao desenvolvimento capitalista. A agricultura familiar [...] “é altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder as políticas governamentais [...] Aquilo que era antes de tudo um modo de vida converteu-se numa profissão, numa forma de trabalho” (ABRAMOVAY, 1998, p.22).

Por outro lado, a natureza empresarial, o dinamismo técnico e a capacidade de inovação são traços da forma contemporânea de produção familiar. Na agricultura capitalista contemporânea, predominaria a agricultura familiar e a

patronal. A primeira, como uma unidade de produção que conta apenas com o trabalho familiar ou com uma quantidade de trabalho assalariado que, em média, não ultrapassa a contribuição da própria família enquanto que a segunda corresponde àquelas em que os membros da família não executam nenhuma atividade diretamente ligada ao processo de trabalho ou o executam, mas numa proporção menor que a oferecida pela mão-de-obra contratada.

E, portanto, a existência da agricultura familiar no capitalismo, paradoxo básico da questão agrária, é explicada, sobretudo pelas particularidades naturais da agricultura. Esta, ao operar com base em elementos vivos, encontra “obstáculos intransponíveis ao avanço da divisão do trabalho” o que a impede de se tornar uma indústria (ABRAMOVAY, 1998, p. 246). O autor ressalta que, nos países capitalistas centrais, a agricultura familiar é também uma criação do estado, que passa a adotar um conjunto de políticas para regular o nível de oferta agrícola em condições de relativa homogeneidade das rendas, no setor, a partir do período fordista.

Tais medidas devem-se ao fato de que aí a agricultura se caracterizaria pela dispersão na oferta e não constituiria um setor de alta lucratividade. Neste contexto, o agricultor familiar não se limita à função de fornecedor de excedentes vinculados à produção, comercialização ou processamento de produtos agrícolas, muito mais do que isto, sua função foi a de garantir o “abastecimento alimentar abundante, a preços estáveis. Isso contribuiu para o processo de formação dos novos padrões de consumo característicos da expansão capitalista posterior à Segunda Guerra Mundial”.

Abramovay (1998) busca nos seus estudos novos paradigmas ao enxergar limites no paradigma leninista- kautskyano³ o qual se aplicaria apenas em realidade histórica em que a agricultura ainda não alcançaria um estágio superior de desenvolvimento no caso dos países capitalistas centrais. O seu esforço é apreender no campo o movimento do capital em sua contradição como resultantes de uma influência althusseriana. E nesse sentido, a ideia que o camponês possui cultura e economia incompleta, parcial impossibilitando o que o limita participar em mercados completos desenvolvidos pela economia capitalista.

³ Paradigma entendido por Abramovay como um conjunto de crenças, em que afirma: “... quanto maior a adesão a estas crenças, mais os cientistas podem se encaminhar à pesquisa empírica...” (ABRAMOVAY, 1998 p.21).

Esse camponês seria, nesse sentido, a melhor definição de resto feudal, um resquício, classe que representa a barbárie, um estorvo, uma vez que as sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis. O agricultor familiar seria um novo personagem diferente do camponês tradicional, que teria assumido sua condição de produtor moderno totalmente integrado ao mercado racionalizando ao máximo sua produção.

Outro debate importante é o paradigma da questão agrária que defende a hipótese de que a luta pela terra e pela reforma agrária é a forma de criação e recriação do campesinato (CHAYANOV, 1974; FERNANDES, 2002). Os movimentos socioterritoriais no campo revelam a permanência do camponês mesmo perante o processo de territorialização do capital via expansão do agronegócio. A luta pela terra e pela reforma agrária faz com que as famílias camponesas organizadas ocupem o território do latifúndio num processo de espacialização e territorialização.

Fernandes (2001) é enfático ao afirmar:

[...] é no interior desse processo desigual que se desenvolvem a exploração econômica, a exclusão cultural e a dominação política, gerando os conflitos e as mais diversas formas de resistência. No interior desse processo formam-se diferentes movimentos sociais que inauguram novas situações, desenvolvem outros processos. (FERNANDES, 2001, p. 25).

Ou seja, a destruição do camponês não se efetivou porque sua recriação acontece na produção capitalista das relações não capitalistas de produção e por meio da luta pela terra e pela reforma agrária.

Wanderley (1998) baseando-se em Chayanov (1974) compreende que a unidade de produção familiar na agricultura é diferenciada da unidade de produção capitalista devido à regência desta por princípios gerias de funcionamento interno, que, de acordo com esses princípios, a empresa familiar não se organiza sobre a base de extração e apropriação do trabalho alheio, ou seja, da mais-valia. A fonte do trabalho que aciona o capital envolvido no seu processo de produção é do proprietário dos meios de produção. Logo, o seu trabalho não é remunerado, pois o grupo doméstico (a família) é uma comunidade e nela cada integrante contribui com sua força de trabalho para garantir sua subsistência, não havendo, pois, a contabilização do seu trabalho.

Na análise que Marx desenvolve no *Capital* sobre o processo de produção capitalista, o limite que define a força de trabalho empregada é o salário e, esse limite Chayanov (1974) vai enfatizar que é determinado pela auto exploração da força de trabalho da unidade de produção família e por isso possui papel fundamental a composição familiar, pois definirá o limite de trabalho máximo e mínimo possível. Chayanov (1974) parte do entendimento de que a dinâmica interna da família supõe a relação entre a penosidade do trabalho e a satisfação das necessidades, estas duas medidas são responsáveis pela escolha do núcleo familiar em relação à venda de suas mercadorias: a força de trabalho e o uso de financiamentos ou insumos de origem industrial.

Sobre esta questão Wanderley faz a seguinte avaliação:

Da centralidade da família, como portadora do esforço de trabalho e detentora da propriedade tanto quanto definidora das necessidades de consumo, decorre a importância que assume a evolução de sua composição, como elemento-chave do próprio processo de transformação interna da unidade família/estabelecimento, o que Chayanov denominou de 'diferenciação demográfica. (WANDERLEY, 1998, p.29).

Com relação a venda de suas mercadorias, a autora entende que o produtor familiar é também chamado de pequeno produtor mercantil, já que a agricultura camponesa se reproduz nas sociedades capitalistas modernas como uma pequena produção mercantil. Mesmo nas condições modernas de produção, suas características de reprodução ainda se baseiam na valorização dos recursos de que dispõe no estabelecimento familiar e que assim, destinam-se a assegurar a sobrevivência da família no presente e no futuro. Esta dupla preocupação, de um lado a integração ao mercado e do outro, a garantia do consumo, vem confirmar que o campesinato brasileiro não se restringe apenas à obtenção da alimentação familiar, só acontecendo esse fato quando as portas forem efetivamente fechadas.

A hipótese, portanto, é de que existiria na passagem do camponês tradicional para agricultor familiar moderno pontos de rupturas e elementos de continuidades entre estas categorias sociais. O campesinato possuiria duas dimensões distintas, mas complementares. Isto é, o processo de transformação do campesinato não pode ser entendido como a passagem de uma situação de isolamento social e de exclusão do mercado, para outra de integração econômica e social no conjunto da sociedade. Mas estas duas dimensões tendem a se articular. A questão é saber, primeiro, como em cada sociedade esse campesinato se integra e

segundo, o campesinato pode ser visto de uma maneira mais restrita, como uma forma social particular de organização da produção cuja base é dada pela unidade de produção gerida pela família. Desse modo, esse caráter familiar se expressaria nas práticas sociais que implicam uma associação entre patrimônio, trabalho e consumo, no interior da família.

A partir das raízes históricas do campesinato Wanderley define a agricultura familiar como aquela em que a família, ao mesmo tempo, em que é proprietária dos meios de produção, também assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Significa que, ainda, que a lógica empresarial seja fortalecida, a relação familiar não é excluída.

Deve-se, portanto, considerar a capacidade de resistência e de adaptação dos agricultores aos novos contextos econômicos e sociais. Não é mais possível explicar a presença de agricultores familiares na sociedade atual como uma simples reprodução do campesinato tradicional, tal como foi analisado pelos seus “clássicos”. Esteve e está em curso, inegavelmente, um processo de mudanças profundas que afetam precisamente a forma de produzir e a vida social dos agricultores e, em muitos casos, a própria importância da lógica familiar. De fato, mesmo integrada ao mercado a tradição camponesa, não é abolida; ao contrário, ela permanece inspirando e orientando – em proporções e sob formas distintas, naturalmente – as novas decisões que o agricultor deve tomar nos novos contextos a que está submetido. (WANDERLEY, 2004, p.48).

É importante salientar que as relações sociais no campo desenvolvem relações não capitalistas, por meio da parceria, do arrendamento, do trabalho familiar camponês, dentre outros. A própria essência contraditória do desenvolvimento capitalista permite a coadunação de relações de trabalho capitalistas e não capitalista “[...] o capital não expande de forma absoluta o trabalho assalariado, destruindo o camponês. Ao contrário ele permite a criação e recriação do camponês em face do desenvolvimento do capitalismo.” (OLIVEIRA, 1999, p.48 *apud* SILVA, 2015, p.5).

Neste sentido, o processo contraditório do capitalismo no campo brasileiro revela que os proprietários de terras se apoderam, veementemente, da renda da terra, o que resulta na expansão da agricultura de pequenos produtores, onde há subordinação/apropriação da renda da terra são transformadas em capital. Observa-se que a sujeição da renda da terra ao capital leva tanto a expropriação, como o empobrecimento das famílias de trabalhadores rurais à medida que os camponeses não se apropriam da totalidade da riqueza.

A modernização do campo brasileiro se processou de forma conservadora, pois não alterou a estrutura fundiária. E ao contrário exacerbou a luta pela terra, a pobreza no campo. O agronegócio foi o grande beneficiado em detrimento do camponês, que mesmo diante muitos casos de expropriação lutam por seu retorno e permanência no campo, na agricultura.

1.2 Da modernização conservadora ao modelo de desenvolvimento rural

Numa perspectiva histórica depreende-se que, uma conjugação de fatores foi precípua para o deslanche da modernização conservadora do campo brasileiro e o principal deles foi a entrada de empresas multinacionais produtoras de maquinários, implementos e insumos agrícolas, com os incentivos governamentais através dos programas de financiamento, e ao início das pesquisas agropecuárias em instituições públicas e privadas.

Não obstante foi, sobretudo na década de 1970, que o Brasil deu um salto em sua modernidade, quando muitos médios e grandes agricultores passaram a implementar nos processos produtivos o pacote tecnológico desenvolvido (principalmente Europa e EUA) para a agricultura, denominada de Revolução Verde, que inclui fertilizantes, agrotóxicos, mudas e sementes melhoradas, maquinários e implementos, calendário agrícola, etc).

O termo Modernização conservadora foi utilizado primeiramente por Moore Junior (1975) para analisar as revoluções burguesas que aconteceram na Alemanha e no Japão na passagem das economias pré-industriais para as economias capitalistas e industriais. Neste sentido, o eixo central do processo de modernização conservadora foi pacto político tecido entre as elites dominantes, condicionando o desenvolvimento capitalista em países periféricos e dependentes, conduzindo-os para regimes políticos autocráticos e totalitários.

Entre os intelectuais brasileiros, o trabalho inaugural que apresentou o conceito de Modernização conservadora foi de autoria de Alberto Passos Guimarães,

[...] a 'estratégia de modernização conservadora', assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante a renovação tecnológica, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária. (GUIMARÃES, 1977, p3).

Ao contrário da análise de Guimarães (1977), a qual se centrou no aspecto mais econômico da modernização conservadora, o trabalho sociológico desenvolvido por Azevêdo (1982) enfatizou mais os aspectos históricos e político, segundo o autor,

[...] dependendo das circunstâncias históricas e nacionais, a burguesia pode desempenhar um papel reacionário ou revolucionário, aliar-se às velhas classes dominantes e promover uma modernização conservadora, através da revolução passiva, de caráter elitista e autoritário, promovendo transformações pelo alto. (AZEVEDO, 1982, p. 24).

Nesse sentido, o autor, remete a questão da modernização conservadora para a esfera política, indicando que é no interior do Estado que são tecidos os compromissos entre a nova e a velha elite dominante, a fim de se manterem no poder e, com isto, criam-se empecilhos de acesso das classes sociais ao centro de decisão do Estado.

A relação política e econômica entre os terratenentes (representantes da velha elite dominante) e a burguesia nacional (nascida da revolução burguesa) não determinou uma metamorfose profunda nas relações de poder político do Estado nacional porque [...] não implicam um antagonismo entre a nova e a velha classe social dominante, até mesmo porque esta última, mantendo o monopólio da terra, cobrará parte da mais-valia apropriada pelo capital investido no campo, a título de renda fundiária.' (AZEVEDO, 1982, p. 26).

Os caminhos do desenvolvimento capitalista nacional continuaram conjugando a permanência [...] da “manutenção do monopólio da terra e dos privilégios políticos da oligarquia rural, que asseguram uma modernização conservadora, às custas da exclusão política dos setores subalternos do campo, da expropriação do campesinato e da sua proletarianização irremediável.” (AZEVEDO, 1982, p. 28).

A estrutura fundiária nacional enraizou-se, predominantemente, em unidades de explorações agrícolas que se modernizaram seguindo o caminho da via prussiana, isto é, transformando as unidades de exploração agrícola em capitalistas sem que houvesse o fracionamento da estrutura fundiária nacional. Este foi um fator de aprofundamento da mecanização e o uso de recursos químicos nas lavouras com o aumento no uso do consumo de adubos e defensivos químicos. A evolução desse processo, poder ser evidenciada no aparecimento e na consolidação dos chamados complexos agroindustriais, tendo como pressupostos, de um lado, a indústria para a agricultura e, de outro, a agroindústria processadora. Ademais, a presença do

Estado neste processo foi decisiva, pois a montagem de um sistema de crédito exclusivo para financiar a modernização foi um passo imprescindível.

A indústria e a vida urbana passam a ser o novo centro dinâmico da economia e a condicionar as transformações da agricultura familiar, conduzindo à emergência dos complexos agroindustriais (CAIs). Ao rápido processo de transformação tecnológica da agricultura brasileira, acrescentaram-se as noções de “integração” e “exclusão” (PORTO; SIQUEIRA, 1994). Integrados seriam aqueles produtores que conquistaram elos de ligação com as agroindústrias e os mercados consumidores. Pequenos produtores excluídos, por sua vez, eram aqueles que haviam sido aliçados do processo de modernização conservadora como os sem-terra, posseiros, atingidos por barragens, entre outros.

A agricultura atravessou um processo radical de transformação em vista de sua integração à dinâmica industrial de produção e da constituição do complexo agroindustrial. Foi alterada a base técnica, desenvolvida a indústria fornecedora de meios de produção para a agricultura e ampliada, em linhas modernas, a indústria processadora de alimentos e matérias-primas. Deste modo, a base tecnológica da produção. (MARTINE, 1991, p. 54).

Do ponto de vista quantitativo, pode-se observar que a modernização conservadora da agricultura alcançou os objetivos imediatos, vinculados à elevação da produtividade agrícola e ao consequente acréscimo do volume produzido no país. Cabe ressaltar que em meados da década de 1970, a produção de grãos atingia quase 46 milhões de toneladas e já refletia nitidamente o desempenho das culturas de exportação. O milho ainda era a cultura mais expressiva e, com uma produção de 19 milhões de toneladas, respondia por 41% da produção total. A soja, por sua vez, já alcançava àquela época mais de 12 milhões de toneladas produzidas, o que representava 26 % da produção de grãos. A produção de arroz situava-se em torno de nove milhões de toneladas, representando 19% da produção total. A produção de trigo era de dois milhões de toneladas e correspondia a 4,5% do total, desempenho semelhante ao do feijão, que teve 2,2 milhões de toneladas produzidas.

Segundo Silva (2006), a iniciativa de modernizar a agricultura brasileira não ocorreu de forma isolada, nem tampouco foi uma opção de caráter meramente nacional-desenvolvimentista dos governos militares. Ela nasceu no interior de um processo mais amplo, de um movimento totalmente integrado à dinâmica geral de acumulação capitalista.

Essa discussão, a respeito da modernização conservadora desigual e suas implicações na agricultura, assim como o surgimento dos complexos agroindustriais e a atuação do Estado neste processo serão mais detalhados nas próximas seções. Cabe no, entanto, desde já, ressaltar que o processo de modernização foi orientado para segmentos empresariais, em especial os grandes proprietários de terra, que eram potenciais consumidores da chamada indústria para a agricultura. A consequência desse processo foi a consolidação da dinâmica capitalista no campo a qual vai reproduzir e aprofundar as históricas desigualdades sociais no Brasil, configurando-se como um processo de modernização que expõe as mazelas do capitalismo brasileiro, (SILVA, 2006, p. 67)

Este cenário de transformações no campo brasileiro pode ser verificado no estado do Maranhão, a partir do processo de modernização agrícola. Nos marcos das políticas de modernização da agricultura, o estado do Maranhão passou a perseguir um modelo de desenvolvimento agrícola que resultou em uma disponibilidade de alimentos decrescente ao longo dos anos. Esse modelo poder ser configurado como sendo de terra arrasada, de um lado, pela ausência de uma política agrária e, de outro, pelo caráter das políticas de incentivo fiscal, resultando em acirramento da concentração de terra.

1.2.1 A economia maranhense e a modernização conservadora da agricultura

O Maranhão cumpre um papel importante até os anos sessenta como fornecedor de arroz aos grandes centros urbanos a custos baixos, a produção deste alimento, cresce robustamente até 1982 sem incentivo algum, a base do trabalho de posseiro parceiros e pequenos proprietários instalados na fronteira agrícola local. Entre os anos de 1970 e 1985, incorpora-se ao processo produtivo via incentivos fiscais, as grandes empresas agropecuárias com objetivo de modernizar a agricultura local sem sucesso, os recursos foram para pecuária de corte e a modernização, via a revolução verde, o que alcançou outro objetivo a privatização, de áreas devolutas e consequentemente a concentração da terra e da renda (MESQUITA, 2011). Nas últimas três décadas o chamado Maranhão moderno recebeu pesados investimentos. Segundo Barbosa (2006).

Em que pesem os diferentes contextos, os sucessivos governos estaduais (sob a influência direta ou indireta de José Sarney), movimentaram um forte esquema institucional e político que privilegiou a associação entre o Estado e o capital privado, exibida como essencial para ruptura com o 'atraso' e o ingresso definitivo do Maranhão na chamada modernidade capitalista. (BARBOSA, 2006).

Barbosa (2006) ressalta que nestas temporalidades é importante observar um traço de continuidade entre estes dois tempos da política no Maranhão. De um lado, o Maranhão novo cuja política governamental nos anos 1970, teve por base diversos incentivos fiscais que foram acionados e disponibilizados pela SUDENE, SUDAM e COMARCO (Companhia Maranhense de Colonização), e o outro, quando os sucessivos governos estaduais investiram em grandes projetos agropecuários.

A outra forma de inserção do Maranhão na modernidade capitalista foi o Programa Grande Carajás, lançado ainda sob regime ditatorial em 1980. O objetivo de Carajás foi atrair investimentos de grandes empresas multinacionais em meio a uma conjuntura de crise internacional. A logística de implantação do projeto foi caracterizada pelo processo de desapropriação da área Itaqui Bacanga destinada às instalações do Porto- ferrovia com vista ao escoamento e exportação de minério de ferro.

É fato que na década de 1980, a economia do Maranhão abandona o padrão de desenvolvimento anterior baseado nas atividades primárias pré-capitalista e empreendimentos comerciais e industriais com baixíssima produtividade, por outro padrão baseado em grandes empresas capitalista, processo que teve continuidade nos anos 1990. Mesquita (2011) identifica no estado do Maranhão uma particularidade da questão agrária brasileira, e essa se expressa pela expansão do capitalismo no campo, com o domínio de um grupo oligárquico que dominou o estado por quase 50 anos. Os impactos da entrada do Maranhão na rota do capital mundial incidiram sobremaneira no campo, complexificando a questão agrária.

Nesse movimento, foram dinamizados e ampliados os investimentos de capital para a expansão e modernização da produção no campo, visando, sobretudo, a exportação para o mercado externo. Nesta mesma década aparecem outras atividades econômicas como a produção de grãos no Sul e leste do estado além das monoculturas de eucalipto (MESQUITA, 2009). Cabe sublinhar que neste período a implantação de empreendimentos como a Suzano, deu lugar a imensas áreas verdes de eucaliptos, seguidas da exploração da força de trabalho e de um grande contingente de trabalhadores com baixa qualificação e que acabam por se submeter a uma realidade degradante de trabalho, muitas vezes análoga à escravidão.

Para expandir seus espaços de exploração, grandes empresas atuam em diversas regiões do estado e ampliam seus investimentos no agronegócio, de modo que, tanto a soja quanto o eucalipto já deixaram a área da Pré-Amazônia Maranhense

e estão se espalhando por outras regiões do estado com elevada capacidade de interferência nos contextos locais onde são implantados. O caráter dessa interferência se por um lado, representa a geração de empregos temporários, por outro, a ocorre com muita velocidade a devastação de cobertura vegetal e a degradação das condições gerais de equilíbrio dos ecossistemas locais e a desarticulação de modos de vida e formas de produção material de pequenos produtores rurais. No seu conjunto, esses empreendimentos constituem a expressão material da moderna forma de expansão e aprofundamento das atividades capitalistas no campo maranhense, com as consequentes modificações das condições sociais anteriormente vigentes.

De acordo com Mesquita (2009) nesse processo de inserção do Maranhão na modernização capitalista incorporaram-se milhões de hectares (mais de cinco milhões de hectares entre os anos 1970 e 1980) nas atividades agropecuárias, especialmente na pecuária de corte extensiva cuja consequência foi a retração da agricultura familiar e do extrativismo do babaçu. Nestas duas décadas de 1970 e 1980, o crescimento econômico do estado se deu particularmente na pecuária, a expressão desse conjunto de fatores de ordem política e econômica, com desdobramentos nas ordens sociais e demográficas. Sob esta lógica, interação de diferentes ângulos, transformações diferenciadas e diversificadas, sendo que algumas delas são muito mais profundas do que em outros.

Cabe ressaltar que o processo de modernização agrícola do estado a partir da política governamental adotada desde 1964 em relação às principais atividades econômicas, de modo particular, o setor agropecuário, teve o intuito de modernizá-las, sem dúvida esta foi a principal engrenagem no aumento da produção e produtividade para setores do capital. Na prática, os investimentos, no crédito rural e as políticas macroeconômicas beneficiaram muito mais a área mais dinâmica da economia (a indústria) e da região mais desenvolvida (Sul/Sudeste) do que as regiões periféricas como Norte e o Nordeste.

Nesse sentido, conclui Mesquita (2009), a atração e implementação de empreendimentos capitalistas, tanto no setor agrícola, quanto no industrial não promoveram um amplo processo de modernização nas relações de produção existentes no Estado, ou seja, não produziram esse resultado em escala desejável.

No Maranhão, o conjunto de empreendimentos na área de influência do PGC são geradores de efeitos marcantes sobre a vida da população e, sobretudo na produção agrícola familiar. Como afirma Silva (2006), em sua fase inicial, de

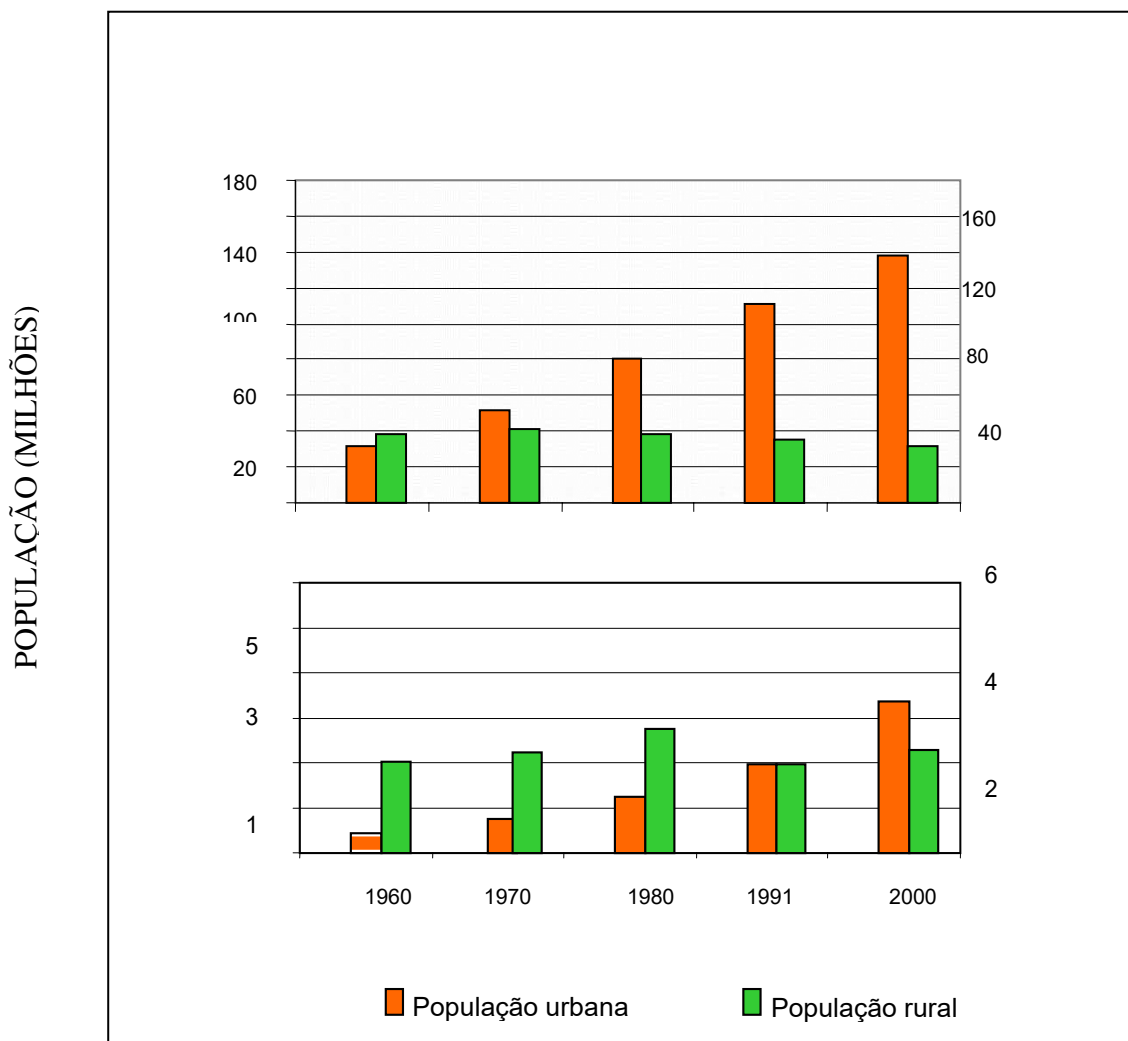
instalação, esses empreendimentos, possuem forte atração sobre os trabalhadores, com maior utilização do uso da mão-de-obra local. Nas etapas seguintes, no entanto essa utilização vai sendo reduzida, pois, o contexto social e econômico da região, assim como as habilidades desenvolvidas pelos trabalhadores se mostram inadequadas ao que é requerido por esses empreendimentos. Contudo, os seus polos de produção, ao longo do corredor Carajás, funcionam como fator de atração da mão-de-obra ocupada no campo.

Silva (2006) aponta dados que mostram que o Maranhão deixou já algum tempo de representar um espaço capaz de absorver em sua fronteira agrícola camponeses expulsos de outras áreas do país, passando, à condição de exportador de agricultores sem-terra e, potencialmente, de conflitos agrários.

O êxodo rural no Maranhão se fez notar no momento em que o governo estadual decidiu vender as terras da união a grandes empresas nos anos 70 e facilitou a grilagem. Sem terra para trabalhar, o lavrador foi obrigado a procurar outra saída para sobreviver: o garimpo, as grandes obras de hidrelétrica de Tucuruí, da ferrovia Carajás, da Alumar e de outras fábricas em São Luís (GISTELINCK, 1998, p. 139 apud SILVA, 2006, p. 106).

Dados estatísticos revelam que houve significativo deslocamento da população do campo para a cidade, obedecendo à tendência geral induzida por modelos de desenvolvimento que mantêm seu eixo principal no espaço urbano. Assim, nas últimas três décadas, a proporção entre as parcelas rural e urbana da população maranhense sofreu visível modificação. Se em 1970, para cada habitante das cidades existiam três na zona rural; no ano de 2000 essa relação se inverte, sendo aproximadamente de três moradores na zona urbana para dois no campo. Ou seja, a população rural, que representava 75% da população total em 1970, reduziu-se relativamente para pouco mais de 40% no ano de 2000 (SILVA, 2006). Entretanto, quando se compara esse movimento migratório com o resto do país, percebe-se que o Brasil se urbanizou muito mais rapidamente, como pode ser observado no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 - Brasil e Maranhão – população rural/urbana- 1960/2000



Fonte: IBGE apud SILVA (2006, p. 107)

No Brasil, o percentual da população residente na zona urbana superou o percentual residente na zona rural na década de 1950 e da modernização induzida da agricultura, a partir de meados da década seguinte. No Maranhão, entretanto, a população rural permaneceu maior que a população urbana até o final da década de 1980, sendo superada por esta somente durante a década de 1990.

É bom lembrar que o processo de urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em poucas mãos. Assim, como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o que Harvey (2005) denomina de o direito à cidade.

Dados do IMESC (2008) apontam que, no Maranhão, a política agrícola, responsável maior pela modernização do setor agropecuário desde o primeiro momento teve efeitos residuais, pois manifestou de forma pontual (arroz irrigado e pecuária de corte), pouco representativa para o conjunto do setor e para os produtores beneficiados. Esses instrumentos de modernização econômica pouco fizeram em termos de transformação qualitativa do perfil produtivo do estado. Os efeitos se restringiram ao período auge dos incentivos fiscais e do crédito subsidiado. Com crise da dívida externa ano 1980, coube às forças de mercado fornecer a dinâmica desta expansão e modernização, o que segundo Mesquita (2009) se manifestou no agronegócio da soja e do eucalipto.

Outra consequência da modernização conservadora no Maranhão foi a implantação dos projetos ligados ao Programa Grande Carajás, o qual foi precedida de um extraordinário avanço da apropriação especulativa da terra e do concomitante aumento na concentração fundiária. De acordo com Feitosa (1994, p.301), a influência do PGC foi decisiva na medida em que se fez acompanhar de uma desproporcional elevação no preço da terra, possibilitando a dinamização de um mercado imobiliário, campo e na cidade conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 - Maranhão – distribuição da posse da terra por grupos de área.

GRUPOS DE ÁREA (hectare)	1970				1985			
	nº estabelecimentos		área ocupada		nº estabelecimentos		área ocupada	
	absoluto	%	Hectare	%	Absoluto	%	hectare	%
Até 10	338.699	85,4	603.227	5,6	445.064	83,8	675.994	4,3
>10 até 100	30.312	7,6	1.105.287	10,2	57.205	10,8	2.361.581	15,2
>100 até 10.000	17.859	4,5	8.626.388	79,9	25.331	4,8	11.048.349	71,1
>10.000	33	0,0	460.011	4,3	76	0,0	1.462.341	9,4
Não declarada	9.858	2,5	-	-	3.374	0,6	-	-
TOTAL	396.761	100	10.794.913	100	531.413	100	15.548.265	100

Fonte: IBGE apud SILVA (2006, p. 109).

Esses dados indicam que houve uma redução relativa da área ocupada por estabelecimentos com tamanho de até 10 hectares, indicando um crescimento menos acelerado do que o verificado nas faixas entre 10 e 100 hectares e acima de 10 mil hectares. Em 1970, ainda que essas áreas representassem mais de 85% das unidades existentes, esses estabelecimentos de até 10 hectares ocupavam uma área de 5,6% da área total. Já no ano de 1985, quando representavam

aproximadamente 84% dos estabelecimentos, a área ocupada reduziu-se para 4,3%. Juntando-se a estes os estabelecimentos de 10 a 100 hectares, os quais apresentavam um acréscimo de 49% em sua área, o conjunto atinge 93% em 1970 e evolui para 94,6% do total de estabelecimentos, em 1985.

Na faixa intermediária, os estabelecimentos com área entre 100 e 10 mil hectares, aumentaram para 42% e sua área apropriada em 28%. No final do período, a participação na área total decresceu de 79,9% para 71,1%. No outro extremo, encontram-se os estabelecimentos com áreas são superiores a 10 mil hectares. Nos dois períodos considerados, a representatividade desse estrato é inferior a 0,1%, porém a área apropriada, que em 1970 era de 4,3%, avançou notavelmente, atingindo 9,4% da área total, no ano de 1985.

É notório ainda o número de estabelecimentos sem declaração de área, especialmente no início da década de 1970, circunstância, que segundo observa, Feitosa (1994) dificulta a percepção da real concentração fundiária no estado. Por outro lado, a existência de diferentes áreas pertencentes ao mesmo dono, mas registradas em nome de terceiros, também contribui para dissimular a concentração da propriedade da terra nos registros oficiais, além dos casos de imóveis em áreas cuja dimensão declarada para fins de cadastro é muito inferior à extensão realmente ocupada pelo proprietário.

Silva (2006) baseando-se nesses dados, conclui que, o desenvolvimento rural no Maranhão esteve pautado no modelo de modernização da agricultura desenvolvido no país, não havendo, pois, modificações na estrutura fundiária e nem nas relações de trabalho, o que acabou gerando a expropriação e a expulsão de camponeses que não tinham condições de competir com os médios e grandes produtores. Por outro lado, acentuou-se a violência no campo e os conflitos entre os trabalhadores rurais sem terra e os latifundiários.

A literatura produzida, por esses autores maranhenses sobre o assunto, confirma que, embora, a modernização no campo tenha privilegiado o crescimento do agronegócio, a agricultura familiar continua sendo o setor mais produtivo no campo, além de ser o maior gerador de empregos e de alimentos. De acordo com Santilli (2009), dos aproximadamente 16.500.000 trabalhadores e trabalhadoras ocupadas no campo, próximo de 12.300.000 (74,4%) são vinculadas à agricultura familiar; enquanto que em torno de 4.200.000 (25,6%) trabalham para a agricultura patronal.

Em relação à agricultura patronal, autodenominada de “agronegócio”, Santilli (2009, p. 85) é enfático,

O agronegócio se caracteriza pela produção baseada na monocultura, especialmente de produtos cujos valores são ditados pelas regras do mercado internacional (soja, milho, trigo, algodão, café, etc.), pela utilização intensiva de insumos químicos e de máquinas agrícolas, pela adoção de pacotes tecnológicos (que, mais recentemente, incluem as sementes transgênicas), pela padronização e uniformização dos sistemas produtivos, pela artificialização do ambiente e pela consolidação de grandes empresas agroindustriais. (SANTILLI, 2009, p. 85).

Na década de 1990, assiste-se ao desenvolvimento mais intenso do agronegócio, através de outras atividades como a produção de grãos e a monocultura do eucalipto, nas regiões sul, leste e nordeste do estado. A agricultura maranhense, no período neoliberal, nesse sentido tem sido marcada pelo agronegócio aliado à produção em larga escala da soja no Sul do Maranhão.

Mesquita (2011) observa a convivência de várias “agriculturas”, já que se pode delimitar perfeitamente, tanto no plano organizacional do desenvolvimento das forças produtivas quanto no plano temporal e espacial de sua transformação, diferenciação ou especialização, as características de cada uma.

Esquemáticamente teríamos uma agricultura tradicional (não capitalista) que alguns também classificam de itinerante, atrasada, subsistência, não capitalista ou simplesmente de agricultura familiar, conduzida por produtor não capitalista e direcionada à produção de alimentos básicos. E uma outra, comercial, patronal, empresarial, moderna (capitalista), sob forma de monocultura especializada/mecanizada e voltada para mercados específicos (MESQUITA, 2011, p.51).

O autor salienta que á a frente da agricultura familiar “tradicional” se encontra o minifúndio,⁴ constituído por posseiros e arrendatários e pequenos proprietários muito dispersos (desorganizados política e economicamente) e em contínuo processo de mutação, em toda a extensão do Estado e com expressão declinante em termos de participação de área, e quantidade colhida e valor da produção. Embora a produção de arroz, mandioca e feijão seja realizada em todo o Estado, poucos municípios sobressaem e concentram parte substancial destas mercadorias.

⁴ Minifúndio aqui entendido como miniestabelecimentos com área inferior a 5 ha, embora se saiba que o conceito do Incra seja baseado em outros critérios –módulo rural e fiscal; renda auferida, trabalho familiar e não apenas no tamanho físico.

Além destes pequenos produtores (minifundistas), que representam a maioria em número de estabelecimentos, no total de 389 mil, há outros poucos numerosos, porém com participação ascendente na produção de alimentos (arroz). Estes se diferem dos minifundistas por serem organizados política e tecnicamente, mas também pelo caráter eminentemente capitalista da atividade, voltada ao atendimento de nichos de mercado e com diferentes aportes de capitais.

Do lado da agricultura capitalista (ou simplesmente do chamado agronegócio) estão as monoculturas de matérias-primas industriais representadas pelas culturas de cana-de-açúcar, algodão, eucalipto e soja, conduzidos por médios (especialmente) e grandes produtores capitalistas, localizadas em áreas específicas do Estado. Das quatro monoculturas, a soja e o eucalipto continuam crescendo (em área e produtividade) sistematicamente desde sua instalação (final da década de oitenta); as outras estão estagnadas e/ou em declínio.

Como já discutido anteriormente o modelo de desenvolvimento no campo historicamente implantado no Maranhão se deu de forma centralizadora em virtude de privilegiar alguns segmentos da população. Esse formato de “desenvolvimento” se baseia em enclaves econômicos a serviço dos interesses do grande capital, e, portanto, desvinculados das localidades onde são implantados. Por isso, mesmo, o desenvolvimento local, baseado na agricultura familiar, depende de políticas de estado, que regule, inclusive, as assimetrias do mercado, pois, deixada à própria sorte frente às forças do mercado, a agricultura familiar se transforma em alvo fácil dos grandes monopólios e oligopólios.

1.3 O período neoliberal da agricultura brasileira

Na década de 1990 a economia brasileira inicia um intenso processo de reestruturação produtiva. A estabilidade monetária se materializava com a implementação do Plano Collor I (1990) que resumidamente caracterizou-se pelos seguintes pontos: reforma do Estado, abertura comercial, suspensão de incentivos fiscais e medidas protecionistas. Seria indispensável para o equilíbrio das contas externas, o enxugamento da máquina estatal, considerada o ponto de desestruturação.

A nova estratégia de desenvolvimento implicava no abandono das políticas de industrialização nacional ao mesmo tempo em que um conjunto de

medidas e diretrizes gerais para a política industrial e Comércio Exterior (PICE) abria o mercado brasileiro para a concorrência desregulada. Sob o impacto dessas medidas, o processo de reestruturação produtiva foi prontamente defendido por representantes do governo, empresários e setores do movimento sindical (BARBOSA, 2006).

Helfand e Rezende (2001) ressaltam que as reformas ocorridas no período foram profundas, sobretudo pela liberalização do comércio exterior, privatização de empresas estatais, desregulamentação dos mercados. De acordo com Stedile (2006), desde a vitória eleitoral de Fernando Collor (1990 – 1992), seguida dos governos FHC (1995 – 1998 e 1999 – 2002, respectivamente), foram sendo implementadas no Brasil medidas de política econômica que representaram a aliança subordinada das classes dominantes brasileiras com o capital internacional, em sua fase financeira. Durante o governo Lula, esses setores se mantiveram hegemônicos e a política econômica se desenvolveu seguindo os interesses das diversas frações do capital (STEDILE, 2006).

Isso explica o caráter de classe do Estado nas formações sociais capitalistas. Nesse sentido, cabe destacar na presente seção uma reflexão sobre as políticas públicas para a agricultura familiar, demarcando a natureza de classe do Estado capitalista, mas também o modo como intervém no plano da política social, ou mais especificamente, como cumpre a sua função política.

Segundo Poulantzas (1977), o Estado capitalista ao exercer a sua dominação de classe, não o faz sempre do mesmo modo, assume formas políticas particulares correspondentes a modos distintos de organização da dominação de classe. Daí ser importante perceber o caráter de classe do Estado “apreendendo-o teoricamente a partir dos vínculos que ele mantém com as relações de produção, o que implica, no limite, apreendê-lo como um Estado que é classista sem, contudo, inscrever explicitamente este caráter em sua estrutura e tão pouco ser necessariamente controlado de modo direto por qualquer classe social” (Almeida, 2009). Ou seja, no nível abstrato, cabe ao Estado difundir a consciência do desenvolvimento, despertar a crença na viabilidade do projeto desenvolvimentista, mas no nível concreto, ele assume a função de pioneirismo, através da qual visa criar as condições necessárias para a expansão da economia dos setores privados.

Almeida (2014) enxerga o conceito de “nação” como um espaço político-ideológico constituído a partir do duplo efeito de isolamento e efeito de

representação da unidade. Na esfera ideológica, a nação se configura um *locus* da igualdade e da comunidade no interior de uma sociedade que se apresenta como constituída de individualidades competitivas. Neste sentido, pressupõe a existência de um nexo estrutural entre nação e capitalismo, na medida em que esse modo de produção constitui classes sociais distintas e antagônicas.

Nos marcos da política neoliberal, a política agrícola, antes concebida para uma economia centrada no intervencionismo estatal ficou subordinada à estabilidade macroeconômica (Helfand e Resende, 2001). Os autores consideram que a década de 1990 deve ser considerada como um período de transição, onde um novo modelo foi sendo implantado, sem que o antigo tivesse sido completamente suplantado. Cabe destacar que as políticas fiscal, monetária, comercial e cambial compuseram a política macroeconômica do período neoliberal da agricultura.

Ao lançar luz sobre as principais intervenções do Estado na agricultura na década de 1980, Delgado (2011) as classifica como políticas macroeconômica e setorial. No caso das políticas para a agricultura, duas estavam bastante articuladas: a primeira, a política agrícola, constituída tanto pelas políticas de mercado (preço, comercialização, crédito) quanto pelas políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, infraestrutura, de recursos naturais e meio ambiente) com efeitos mais conjunturais, sobre preços e comportamento dos agricultores. A segunda, a política agrária tinha como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização.

Não obstante, Delgado (2001), reforça que é imprescindível fazer duas observações a respeito do relacionamento entre as políticas agrícola e agrária. Em primeiro lugar, é necessário ter presente que pelas suas consequências sobre organização da produção no campo, a política agrícola traz implícita uma política agrária determinada. Mesmo quando inexistente uma política agrária explícita, os objetivos e os instrumentos utilizados pela política agrícola influenciam decisivamente a estrutura fundiária.

Na década de 1990, convém salientar que o estado não deixou de intervir na agricultura. Houve mudanças no sistema de crédito em 1996, com a aplicação dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf criado em 1996, entretanto a intervenção em prol das políticas públicas mais universalista resultou da forte

pressão do movimento sindical dos trabalhadores rurais, principalmente do Movimento dos trabalhadores sem-terra (MST) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), que direcionaram suas reivindicações no sentido do fortalecimento dos agricultores familiares.

Como resultado desses movimentos, a categoria agricultor familiar passou a ser colocada no centro da discussão sobre políticas públicas para o campo, trazendo uma nova valorização e dando novos significados a temas relativos à produção, escolha de técnicas, comercialização, agro industrialização, preços e crédito, associativismo e meio ambiente, além da reforma agrária, de modo que, a partir de então, ganha relevância e urgência política, especialmente para o movimento sindical, a proposta de construção de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar.

No dizer de Delgado (2010) os movimentos pela reforma agrária e pela construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, o surgimento das identidades rurais de sem-terra, assentado e agricultor familiar vão representar, na década de 1990, os portadores politicamente mais importantes do projeto democratizante no meio rural brasileiro. Os atores que vão disputar com o agronegócio o reconhecimento do Estado como interlocutores privilegiados no debate em torno das políticas públicas para o meio rural e a hegemonia na construção de propostas de desenvolvimento para o campo.

2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL A PARTIR DO PRONAF

A agricultura familiar como forma de produção foi historicamente marginalizada, consequência, tanto, da herança colonial como do processo de “Modernização conservadora” da agricultura brasileira, implementada com muita força a partir da segunda metade dos anos 1960. Foi somente em meados dos anos 1990, como resultado de pressão dos movimentos sociais do campo que o Estado brasileiro iniciou a elaboração de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar demonstrando a importância socioeconômica desse segmento social. Isso explica o fato do Brasil ter sido um dos raros países a não ter ministérios dedicados à gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural e agrícola.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 1999 para coordenar as políticas fundiárias e passou a reorientar ações de descentralização das políticas públicas. Na esfera estadual e municipal novas atribuições foram instituídas, a partir da ressignificação do conceito de território que passa a ser acionado como estratégia de desenvolvimento. A produção endógena de alimentos, com vista ao atendimento das necessidades de nutrição da população do campo em situação de risco social foi revalorizada.

Instituído em 2003, no início do governo Lula, o PAA assume desafio de garantir o acesso à alimentação e nutrição e fortalecer a agricultura familiar. A esfera municipal ganha destaque na implementação da política e o território a arena fundamental da participação dos sujeitos políticos envolvidos

Schmitt (2005) observa que um dos aspectos inovadores desse instrumento de política pública consiste no esforço de integrar, não apenas em sua concepção, mas também nos aspectos práticos de sua operacionalização, dimensões relacionadas tanto à política agrícola como à política de segurança alimentar e nutricional.

2.1. A noção de território

Considerando a abordagem territorial do desenvolvimento aqui abordada, é necessário, mesmo que de forma sucinta, trazer, inicialmente, elementos que venham contribuir com a discussão sobre o território para posteriormente descrever o percurso efetuado pelas políticas territoriais brasileiras. Começa-se com a discussão sobre território, citando Raffestin (1993, p. 153):

Falar de território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo [ou um indivíduo] com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera de imediato, a delimitação. [...] Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis.

O autor confere ao território status de produto e, ao mesmo tempo, meio de produção. A agricultura familiar supõe o espaço rural de vivência social como meio de produção para empregar todos os seus esforços. Deste modo, o território se transforma também em área de terras agricultáveis, num instrumento do sistema capitalista. Vale destacar as múltiplas dimensões do território, considerando-o aqui, como um espaço para além de um espaço físico.

O território apresenta-se sob diferentes perspectivas, como bem sintetizou Haesbaert (2004) ao mencionar três vertentes: a) política, onde o território é um espaço delimitado e controlado por um poder que geralmente é representado pelo poder estatal; b) cultural, o território é considerado um produto de apropriação e valorização do espaço vivido pelo grupo que o ocupa; c) econômica, aqui o território é uma fonte de recursos o qual se relaciona ao capital-trabalho, incorporando-se as lutas de classes.

O conceito de território, portanto, resgata a importância da perspectiva espacial na discussão sobre o desenvolvimento, fundamentado no território. Na formulação das políticas de desenvolvimento territorial, este conceito faz referência à gestão de um espaço governado (ANDRADE, 1995). O território é representado pela interação “relacional”, que existe a partir das relações sociais, as quais envolvem o sentimento de pertencimento, que gera uma identidade local, compartilhada pela diversidade dos atores que compõem a sociedade (REIS, 2005). Logo, construído segundo Abramovay (2002), a partir do grau de capacidade que os atores sociais manifestam em estabelecer conexões favoráveis à troca de informações na conquista de mercados e na organização coletiva objetivando a dinamização das atividades regionais por parte do Estado. Nesta linha conceitual, o território é visto como protagonista de seu desenvolvimento.

Assim, dentro da perspectiva de que o território é um espaço de vida da sociedade, construído a partir de um conceito histórico local e das relações que se estabelecem entre os seus habitantes, Wanderley (2000) o define como:

[...] um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere tanto aos aspectos físicos

e as atividades econômicas, quanto à dimensão sociocultural da população local. É, precisamente, o fato de levar em conta a densidade social e cultural que concede aos espaços locais atributos de um território, do ponto de vista sociológico. (WANDERLEY, 2000, p. 116).

Quanto à composição histórica dos modelos de políticas adotadas para o desenvolvimento territorial no Brasil, podem ser analisados alguns períodos e conjunturas políticas significativas: o Democrático (1945 a 1964), a Ditadura Militar (1964 a 1985) e Nova República após 1985. Deve ser considerado para tanto o contexto global, a percepção de território, por parte do estado, e as estratégias políticas dos governos brasileiro sobre o espaço territorial.

O período compreendido entre 1945 a 1968 marca o auge e decadência de um modelo de desenvolvimento capitalista, baseado numa política intervencionista com a centralidade econômica do Estado, o welfare state na Europa. Consenso sobre o qual se assentou o crescimento do pós-guerra, configurado no ciclo de prosperidade econômica dos países centrais, mas que também, produziu os germes a nova crise capitalista nos anos 1970. No Brasil, esse período foi marcado pelo nacional-desenvolvimentismo dos anos JK política dos anos 1950 e se estendeu até 1964 quando um golpe militar destituiu o governo de João Goulart. Cabe ressaltar que o governo de JK (1956-1961), ligou o nacionalismo a um projeto de desenvolvimento capitalista dependente e associado.

Segundo Almeida (2012), o Estado atuou como condutor de um projeto de desenvolvimento nos marcos de um capitalismo dependente, que se fez acompanhar por um intenso processo de concentração e centralização de capital. Entretanto, em um aparente paradoxo, as Ligas camponesas como movimento de ascensão da luta pela reforma agrária nesse período, avançou, justamente, por estarem desvinculadas do controle direto do aparelho de Estado, e nesse sentido, puderam desenvolver lutas dotadas de maior autonomia ocupando a esquerda do espectro político, inclusive no plano internacional (ALMEIDA, 2012).

A partir da segunda metade da década de 1980, a questão da territorialização e da governança ao utilizar a noção de território, como espaço de relações econômicas e sociais e viabilidade dos processos de descentralização das políticas públicas, tiveram um papel substantivo no processo de redemocratização. A perspectiva da descentralização e da ampliação do espaço público reivindicada pelos movimentos e organizações sociais contribuiu para ampliar o campo da política, redefinindo as relações entre o campo governamental e da sociedade civil.

2.2. A centralidade das políticas territoriais

As políticas territoriais anteriores, ao período aqui analisado, atuavam conforme expõem Santos e Silveira (2001), de forma hierárquica e centralizada. Neste modelo de política, era impossibilitada qualquer forma de gestão local, pois o governo seguia um padrão que pode ser classificado como hegemônico, oligárquico, coronelista e autoritário, baseado na unidade nacional. Este tipo de gestão servia aos interesses do grande capital e das elites regionais, criando verticalidades que se concretizavam na existência dos lugares que mandavam e dos lugares que obedeciam.

Esta fase durou cinquenta anos e foi marcada pelo patrimonialismo sucedido por períodos de grande turbulência política e econômica tais como: regime ditatorial, e os seus planos de desenvolvimento como, o Plano de Metas, o Plano Trienal de João Goulart e os diversos PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento) dos governos militares, que enfatizavam a centralidade do poder de decisão em todas as esferas do Estado.

Após 1985 como destaca Santos (2010), um novo modelo de política territorial se instalou no país. A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para mudanças ligadas à cidadania, o planejamento governamental e participação da comunidade local. Instrumentos de planejamento e gestão participativa como o Orçamento Participativo, o Plano Diretor das Cidades, os Conselhos Municipais e a Agenda 21, foram implantadas como resultado das pressões dos movimentos sócias.

Estes instrumentos possibilitaram uma maior transparência e controle social sobre a administração pública, possibilitando o aumento dos movimentos sociais, a ampliação das associações, cooperativas e redes de solidariedade, das Organizações não governamentais – ONG's, os fóruns sociais de debate e a participação de integrantes do Estado com os diversos representantes da sociedade, os quais demonstram o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada para a melhoria nas condições de vida. (NETO, 2008 apud SANTOS, 2010).

Mesmo na década de 1990, no âmbito dos governos Collor e FHC em que prevaleceu a defesa de uma nova forma de inserção do capitalismo brasileiro na chamada globalização desregulada e neoliberal, a posição dos movimentos sociais do campo, foi no sentido de assegurar os processos de democratização estabelecendo-se claramente um campo de disputa.

Cabe lembrar que nos anos 1990, a “onda neoliberal” que efetivamente chegava ao Brasil procurou dar um caráter festivo e colorido aos acontecimentos que repentinamente apaixonou segmentos de cidadãos pelo privado, pela competitividade e pelo moderno, na mesma medida, do desprezo pelas instituições públicas e empresas geridas pelo capital estatal (Barbosa, 2006). Com a reestruturação industrial e a desregulamentação das políticas estatais assiste-se à completa neoliberalização da economia brasileira, inclusive, com incorporação da descentralização administrativa como condicionamento do acesso às políticas públicas que passa a ter como mediação os conselhos (totalmente institucionalizados), as associações e cooperativas além de outras formas de gestão e fiscalização das atividades públicas (OLIVEIRA, 2002). Bonnal e Maluf (2007) ressaltam que a partir de 1994 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram produzidas para o desenvolvimento do território políticas emergenciais em conformidade com a reforma do Estado.

É somente a partir de 2003, no governo de Luís Inácio da Silva que as políticas de desenvolvimento territorial passam a trilhar no sentido da redução das desigualdades sociais e regionais. Medidas de políticas sociais foram tomadas com o objetivo de promover o fortalecimento e valorização da agricultura familiar a exemplo das ações de reforma agrária, o crédito diferenciado ofertado a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que através do PRONAF e do Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR, são responsáveis por grande parte das políticas de apoio a agricultura familiar e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, que respondem pelo Programa Fome Zero - PFZ.

No documento *Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, elaborado pelo Instituto Cidadania, no ano de 2003, foram mapeadas as principais ações de intervenção do Estado para a promoção da agricultura familiar e da segurança alimentar. Tais ações serão enunciadas a seguir visando oferecer um panorama geral das políticas adotadas na última década para o desenvolvimento rural. Uma das primeiras medidas adotadas foi o PLANAF, instituído como uma modalidade de crédito rural pelo Banco Central em 1996, que passou a atuar como programa, alterando-se, posteriormente, para Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

A criação do Pronaf foi um dos acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente. Para Schneider, Cazella e Mattei (2004), o surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares como já discutido anteriormente. Entretanto, por mais que a referida política pública seja uma novidade histórica, é necessário ter em mente que seu processo de evolução tem sido marcado por avanços e ambiguidades.

O estudo pioneiro realizado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1994, trouxe uma importante contribuição ao debate político da época, ao definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar brasileira e mostrar sua importância socioeconômica. E, mais que isso, este estudo apresentou um conjunto de diretrizes que apontava a expansão e o fortalecimento deste segmento social específico como uma estratégia viável para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil.

A conjugação dos acontecimentos citados terminou sendo decisiva para iniciar uma mudança marcante na ação do setor público brasileiro em relação ao campo. O Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF) foi instituído oficialmente através do decreto presidencial nº 1.946, de junho de 1996 - como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional (BRASIL, 1996, p. 11).

Vale lembrar que o Pronaf-crédito foi criado, em 1996, tinha o seu raio de atuação limitado, pois era voltado unicamente para o financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Foi, então, durante as gestões dos governos Lula e Dilma Rousseff (2003 a 2014), que os critérios de distribuição do crédito rural foram totalmente reformulados, visando, adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

Como isso a categoria de agricultores familiares passa para o centro da cena e a discussão sobre políticas públicas para o campo, se revaloriza, ganhando novos significados. Discussões relevantes a respeito da produção agrícola, técnicas, comercialização, agro industrialização, preços e crédito, associativismo, meio ambiente são redimensionadas. Ganha relevância e urgência política, especialmente para o movimento sindical, a proposta de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar.

Do ponto de vista político e das perspectivas futuras do meio rural brasileiro, é fundamental assinalar que a década de 1990, pode ser considerada um período crucial tanto para a continuidade do padrão dominante de relações econômica do meio rural quanto para a progressiva elaboração pelos movimentos sociais de uma visão alternativa acerca do significado do rural e do seu desenvolvimento, no tocante a democratização das relações sociais e políticas no campo.

Delgado (2010) chama atenção para o fato de que se herdou da década de 1990 uma disputa por propostas de desenvolvimento, políticas públicas entre dois projetos políticos, o projeto neoliberal do agronegócio, pautado fundamentalmente pela expansão da agricultura de exportação estruturalmente complementar ao “ajustamento constrangido à globalização”, e o projeto democratizante, representado inicialmente no meio rural pela proposta de reforma agrária e de desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar. Nessa disputa, se afirmou de um lado, a expansão da agricultura do mercado interno, do reconhecimento dos direitos sociais das populações rurais, da democratização do acesso às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e, do outro, a cultura do agronegócio que, também, ganhou espaço substancial com suas entidades empresariais - agro negociastas.

Do ponto de vista da agricultura familiar, surgiram os diversos conselhos municipais e estaduais, tanto urbanos quanto rurais, além de alguns conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi recriado no governo Lula, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), surgido no primeiro Governo FHC e que depois passou a assumir a sigla CONDRAF durante o Governo Lula e Dilma, com o objetivo de subsidiar a formulação das políticas públicas sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

2.3 políticas territoriais para o desenvolvimento rural: o PRONAT e o PTC

A elaboração de políticas públicas direcionadas ao meio rural vem com um conjunto de novas questões relacionadas à prática dos programas governamentais, que exigem na sua operacionalização novos atributos e novos instrumentos de intervenção pública. Por isso, se torna essencial discutir em que medida essas políticas articulam a dinâmica institucional da agricultura familiar aos objetivos dos territórios rurais.

Inicialmente, expomos a definição institucional do rural, como a combinação das diversas forças sociais para quem esta política é destinada. Para o Censo Demográfico, a visão institucional, a delimitação de *rural* baseia-se na definição administrativa de distrito e de perímetro urbano – linha divisória dos espaços juridicamente distintos de um distrito estabelecido por lei municipal – utilizado para classificar os domicílios pesquisados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, logo:

O rural é a área externa ao perímetro urbano de um distrito composta por setores nas seguintes situações de setor: rural de extensão urbana, rural povoado, rural núcleo, rural outros aglomerados, rural exclusive aglomerados. (IBGE, 2002, p. 66).

A própria discussão conceitual sobre desenvolvimento rural pode tomar várias formas de acordo com o enfoque dado, sendo, nesse sentido, inesgotável. O documento síntese do Seminário internacional sobre Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar realizado em São Luís do Maranhão em 2002, sugere que o conceito de desenvolvimento rural tem como objetivo promover o bem-estar das populações rurais. Ou seja, o conceito ampara-se num enfoque de gestão do território rural, onde a análise das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional representam seu ponto de partida. Neste contexto, busca-se através da gestão participativa formular estratégias para corrigir os desequilíbrios gerados pelo sistema capitalista.

Conforme Abramovay (2005), o processo de desenvolvimento rural amplia a possibilidade de utilização dos recursos naturais e sociais agregando outros setores da economia. Por outro lado, possibilita a diversificação do sistema produtivo e oferece maiores oportunidades de permanência das futuras gerações no campo. Porém, a diversificação econômica e social dos espaços rurais representa um grande desafio para as políticas de desenvolvimento destes territórios.

Para o autor, existe uma tendência mundial no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural em formar conselhos ou grupos locais de acompanhamento participação e intervenção junto aos órgãos estatais. O objetivo seria o de fazer com que estes grupos fossem formados pela população alvo das políticas, numa tentativa de buscar as soluções e inovações com quem vivencia estas dificuldades em seu cotidiano. No entanto, a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), aprovada em março de 2010, apresenta à sociedade brasileira como a síntese de um conjunto de estratégias e ações com possibilidade de somar para um novo rural na estratégia do desenvolvimento nacional e da consolidação de uma vida digna para as populações rurais do país.

É dentro desse contexto, que surgem nos governos Lula e Dilma as chamadas políticas territoriais para o desenvolvimento rural: o PRONAT e o PTC. A elaboração da proposta da PDBR, coordenada pelo CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), possui sete princípios: soberania, sustentabilidade inclusão, diversidade, igualdade, solidariedade e democracia; e quatro diretrizes estratégicas que se complementam e se integram. São elas: potencialização da diversidade e da multifuncionalidade dos espaços rurais; dinamização econômica, inovações tecnológicas e sustentabilidade; qualidade de vida com inclusão social igualdade de oportunidades; e fortalecimento do Estado, com o protagonismo dos atores e gestão social.

Desde 2003, o recorte territorial tem sido o lugar da implementação e a articulação de políticas públicas destinadas ao meio rural, seja visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e a governança de seus territórios, seja para potencializar os resultados e os impactos das políticas públicas. O PRONAT e o PTC são os principais exemplos de políticas públicas nesta direção.

Segundo Delgado e Leite (2015) durante os governos Lula e Dilma, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desenvolveu um conjunto de ações estratégicas no âmbito da inclusão produtiva, com o objetivo primordial de pautar uma nova cultura política no meio rural, aumentando a autonomia de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e de povos e populações tradicionais. O Programa Territórios da Cidadania (PTC) surgiu na perspectiva de reduzir as desigualdades. O seu objetivo, segundo as suas diretrizes básicas é a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia

de desenvolvimento territorial sustentável”. Logo, os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram:

Menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (DELGADO; LEITE, 2015, p. 251).

Como pode ser observado a estratégia territorial se constitui numa das peças de enfrentamento da pobreza e da miséria rural, ainda que seus resultados quanto a esses objetivos ainda tenha um longo caminho.

Em contrapartida, o PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, apresenta um esquema de gestão, exclusivamente, centrado na SDT/MDA. Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 5, de 18/07/2005 vinculando os diferentes Colegiados Territoriais ao Ministério, o processo de gestão do programa Territórios da Cidadania estabelece um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual (CAE) e os Colegiados Estaduais (DELGADO; LEITE, 2015).

Convém salientar, que a política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável, isto é, uma inovação institucional, ao implementar um formato mais adequado à ampliação da capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da capacidade governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento.

Essa política, no entanto, apresentou-se de forma completamente desigual nas diversas experiências existentes, tanto no que tange ao seu grau de cobertura (a capacidade de inclusão dos mais diferentes atores locais) como no que se refere ao seu grau organizacional (a forma pela qual se deu a constituição efetiva dos espaços e procedimentos utilizados nas diferentes etapas do ciclo da gestão social) e também o seu grau de efetividade social (a representatividade e o alcance dos resultados alcançados com as ações operadas pela política. Isto é, tanto em

relação aos instrumentos adotados como em relação à forma como os mesmos foram empregados).

No início do governo Dilma (2010) foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) o que colocou dúvidas quanto à continuidade do PTC e mesmo da adoção da abordagem territorial nas políticas públicas. Por outro lado, o MDA, não quis ou não teve condições de assumir uma postura mais firme na defesa da abordagem territorial e da inclusão dos territórios de cidadania na concepção estrutural do BSMR, de modo que, aparentemente, a expectativa do MDA era maior do que o que acabou sendo incluído no Plano BSM (por razões orçamentárias e por divergências de concepção).

Neste sentido, Delgado e Leite (2015) apontam que no PTC o foco de gestão centrou-se na articulação de políticas e de ações públicas, enquanto no BSM (e no BSMR) tem seu foco de gestão centralizado no acompanhamento das famílias atendidas. Esta situação, porém, observada, no início do governo Dilma, não significou que o rural tenha perdido relevância na agenda do governo. Tanto que o MDA passou a ser responsável pela implementação do PBSMR, incorporando, inclusive, à sua política territorial, e o PTC foi reativado através de medida editada pelo governo federal em novembro de 2011.

A partir de 2013, a política territorial recupera seu “próprio espaço” e busca reorientar-se de forma mais “autônoma” em relação às estratégias mais específicas das políticas sociais. No entanto, a continuidade dos programas territoriais assenta-se numa articulação institucional ainda frágil, sustentada por setores do governo federal que acreditam na capacidade de resposta diferenciada (por atuar via instâncias que contornam em parte os esquemas de poder local e por articular políticas de setores diversos) dessa política e por segmentos sociais na base dos territórios, oriundos de um acúmulo (ou de um capital social, terminologia muito usada na década de 1980) de experiências e aprendizados que se mobilizaram e se capitalizaram ao longo da construção dessas novas institucionalidades (DELGADO; LEITE, 2015).

Por novas institucionalidades Delgado, N. G; e Leite, S. (2011) compreende como o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas, e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos

projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil.

Convém salientar, que a abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento rural foi adotada, partir de 2003, pela recém-criada SDT/MDA do primeiro governo Lula, em substituição à política dos governos anteriores que tinha o município como seu marco de referência principal. Esta mudança foi particularmente impactante pela extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços, programa que canalizava recursos a fundo perdidos para municípios selecionados e que era implementado pelas prefeituras como supervisão e o controle feitos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

A extinção do Pronaf Infraestrutura e Serviços e a canalização dos recursos que dispunha para a política territorial reduziram o montante de financiamentos recebido pelos municípios anteriormente contemplados pelo programa, fazendo com que prefeituras e CMDR (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) perdessem poder com a mudança de política, o que induziu muitos prefeitos municipais a resistirem ou se oporem à nova política territorial, o que deixou os CMDRs deslocados em decorrência da transição para a nova institucionalidade territorial.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, oficializado em 2007, a institucionalidade territorial foi fundamentalmente composta, por representantes do Estado e da sociedade civil. Cabe ressaltar que nos territórios de cidadania, a distribuição entre os participantes do Estado e da sociedade civil deve ser em princípio, paritária, de modo que sua orientação exige uma composição ampliada em relação ao que são os colegiados formados nos territórios rurais de identidade.

Ou seja, nos territórios da cidadania a recomendação é de que a presença do Estado seja maior do que nos territórios rurais de identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Ainda que algumas experiências do Pronat tenham sido bem sucedidas, e outras do Programa Territórios da Cidadania estejam em curso, são numerosos os casos em que os resultados têm sido modestos e reduzidos: em vários territórios os fóruns ou colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local ou, ainda, os colegiados, em lugar de representarem espaços propícios à participação

ampliada, figuram muito mais como estruturais impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais.

Esses espaços são conquistas importantes, entretanto, não raros acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais carentes, reproduzindo a mesma estrutura preexistente de poder local e privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros. Ainda são recorrentes os casos em que a abordagem de “desenvolvimento” sugerida limita-se, em sua maioria, a projetos setoriais e produtivos, excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais.

3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO E ALIMENTOS NOS CONTEXTOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA

Nesse capítulo discute-se o Programa de Aquisição de Alimentos e a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e nutricional e, mais especificamente, como este programa atua como um instrumento de desenvolvimento local. A perspectiva é examinar o processo de construção da política, sua origem no âmbito Programa Fome Zero, destacando a questão da fome como um condicionante que possibilitou o surgimento dessas políticas de intervenção e combate à fome e insegurança alimentar.

3.1 Origem e evolução do conceito de segurança alimentar

Na primeira metade do século XX, surgiram os primeiros debates a respeito da fome no Brasil. Os estudos do geógrafo pernambucano Josué de Castro, mas especificamente em seu livro “A Geopolítica da Fome”, coloca a fome como um fenômeno geográfico universal. O autor analisa os aspectos relacionados a este tema como um fenômeno global, demonstrando não existir dificuldades ambientais para ampliar o abastecimento de alimentos do mundo, apenas limitações de ordem prática como capital e trabalho humano disponibilizado pela sociedade para executar esta tarefa. Expõe também a fome como a mais dura manifestação do subdesenvolvimento diante da não cooperação das grandes potências mundiais.

Contemporaneamente foi em 1986, que a segurança alimentar aparece como objetivo que define as ações de uma política de abastecimento alimentar. Contudo, antes do governo Lula e Dilma estas ações não obtiveram resultados práticos, utilizava-se a noção de segurança alimentar apenas para manter o controle sobre o estado nutricional das pessoas, em especial a desnutrição infantil através da Vigilância Alimentar e Nutricional.

No final da década de 1980, a abertura comercial, com o predomínio de políticas neoliberais voltadas para a estabilização monetária aumentou as desigualdades sociais. No Brasil atual, ainda que recém-saído do Mapa da fome existe cerca de 23 milhões de brasileiros desnutridos FAO (Paulillo, 2002). Mesmo com a suficiente oferta de produção de alimentos nos países desenvolvidos, a fome ainda persiste em vários lugares do mundo. O Brasil, por exemplo, desde os anos 1970, mesmo com sucessivos recordes de safra, a desigualdade social não diminuiu, ao contrário, só aumentou. No caso da desigualdade de renda, nos anos

2000, a distância entre a renda dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos do Brasil foi de 33 vezes, segundo o IPEA. Os 20% da população brasileira recebem apenas 2% da renda, segundo o Banco Mundial. Como comparação, o percentual é de 3,1% na Argentina e de 4% na Bolívia.

De acordo com Hirai e Anjos (2007), o reconhecimento de que a insegurança alimentar tem como causa a falta absoluta ou relativa de poder aquisitivo de aproximadamente um terço da população brasileira, isso representa a possibilidade de pensar essa política de forma diferente e de tratá-la também com novos olhares. Observam ainda que no meio rural brasileiro há maior prevalência domiciliar de insegurança alimentar grave ou moderada, sendo que cerca de 9,5 milhões de moradores rurais convivem com restrição quantitativa de alimentos e 3,4 milhões convivem com a experiência da fome.

A fome é uma questão estrutural, diretamente, ligada a reprodução ampliada do capital ou como bem traduziu Ruy Mauro Marini (2005) em *Dialética da Dependência*, tem origem no modelo de desenvolvimento desigual e combinado. Por outro lado, o fenômeno da fome, também, pode ser explicado pelo funcionamento da economia e, mais amplamente, à ação das disposições políticas e sociais de governos que podem influenciar direta ou indiretamente a perspectiva alimentar e nutricional. É crucial examinar adequadamente as interdependências econômicas, sociais e política que governam a incidência da fome no mundo contemporâneo.

As políticas alimentares instituídas dos anos 1990, foram desenvolvidas pelo governo federal através de ações localizadas com caráter compensatório, é o caso, entre outros, do Bolsa Alimentação⁵. No decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu-se diversas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país.

⁵ Segundo o Ministério da Saúde (2002), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde: “Bolsa-Alimentação” foi instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1 de 6 de setembro de 2001, é um instrumento de participação financeira da União na complementação da renda familiar para melhoria da alimentação e destina-se à promoção da melhoria das condições de saúde e nutrição de 3,58 milhões de pessoas sendo 2,77 milhões de crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade e 803,0 mil mulheres gestantes e nutrízes.

Desde o início dos anos 1990, a Ação da Cidadania e o Plano de Combate à Fome e à Miséria chamava a atenção para os 32 milhões de pobres e famintos existentes no país, outros segmentos da sociedade brasileira começavam a alertar para os chamados fenômenos da transição epidemiológica e da transição nutricional no Brasil (VASCONCELOS, 2005). É bom lembrar que foi a partir dos resultados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), realizada em 1989, e de outros estudos realizados no país que cientistas brasileiros começavam a alertar para a sensível redução da prevalência das doenças nutricionais relacionadas à fome e à miséria (desnutrição energético-protéica, hipovitaminose, anemia ferropriva e bócio endêmico) e, simultaneamente, para a sensível elevação da prevalência da obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis, tais como diabetes mellitus, cardiopatias, osteoporose, dislipidemias e neoplasias.

Com o esvaziamento da Ação da Cidadania contra Fome foi criado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária, pelo Decreto Nº 1.366, vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República até 2002, foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso. O Programa Comunidade Solidária se apresentava como a nova estratégia de combate à pobreza, com objetivo de unir esforços e recursos disponíveis do governo e na sociedade civil na busca de soluções mais eficazes para a melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres.

Segundo Vasconcelos (2005), no primeiro governo FHC (1995-1998), observou-se que os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos dentro dos moldes operacionais dos governos anteriores. Continuavam em funcionamento: o PNAE; o PAT; o Programa Leite é Saúde, que passou a se chamar Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN) e depois Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN); o PRODEA; os demais programas voltados ao combate às carências nutricionais específicas e o SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional).

Sem dúvida, a grande alteração verificada nesses anos foi a extinção do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), por meio da Medida Provisória Nº 1.576, de 5 de junho de 1997.

De 1999-2002, no segundo governo de FHC, chama atenção a emissão da Portaria Nº 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, que aprova a

Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a adoção da Medida Provisória Nº 2.206, de 10 de agosto de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação). Em relação à Política Nacional de Alimentação e Nutrição, pode-se dizer que se tratou de uma importante estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998, o qual passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição dentro do setor saúde.

Se houve uma retração da política social neoliberal, esta vai aparecer nos governos petistas (2003-2014), onde encontrou novos espaços de atuação. Por conseguinte, o problema da fome passou a compor a agenda pública do governo, vinculada ao modelo de desenvolvimento econômico vigente. E por outro lado, atrelado ao poder aquisitivo de compra dos alimentos e não necessariamente à falta de alimentos como constataria a FAO, e cujas estimativas apontam uma disponibilidade de alimentos no país per capita de 2.960 Kcal/dia, enquanto que o recomendado é de 1.900 Kcal/dia.

Nesse contexto, o Programa Fome Zero começou a ser delineado a partir da reunião de uma equipe de especialistas em políticas sociais, alimentares, nutricionais e de saúde. Foi elaborado um documento de 118 páginas pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (ministro do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome) e com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. O pressuposto no qual se baseou era de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, o documento apresentou como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira (YASBEK, 2003 p. 44).

Em 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi recriado, com o objetivo de assessorar a Presidência da República no âmbito das políticas de SAN. Cabe destacar que a segurança alimentar como política pública surgiu em 1985 através do Ministério da Agricultura, que já previa uma “Política Nacional de Segurança Alimentar” visando atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de

alimentos. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incorporou ao seu discurso, a defesa a segurança alimentar e nutricional “a garantia do acesso diário à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes a todo o cidadão brasileiro, em especial aos mais pobres” (SESAN, 2004).

Logo, a noção de segurança alimentar é ampla e abrange todos os segmentos que produzem e distribuem alimentos (agricultura, indústria, serviços e comércio), sendo determinada por cinco eixos. A primeira é a noção de saúde, o segundo é o de higiene dos alimentos, o terceiro é o ecológico, o quarto é a autenticidade e o quinto é o da solidariedade. (PAULILLO; ALMEIDA, 2005, p.30).

Neste contexto, o Programa Fome Zero pode ser apontado como o grande marco, através do qual se aglutina um conjunto de programas de intervenção, tanto de caráter imediato quanto de natureza estrutural, implementados por meio de políticas públicas, incorporando em sua proposta três eixos de políticas para serem aplicadas simultaneamente: 1. ampliação da demanda efetiva de alimentos; 2. barateamento do preço dos alimentos; 3. programas emergenciais para atender a parcela da população excluída do mercado. Nesse sentido, utilizado, também, como estratégia nas políticas agroalimentares (produção agrícola e agroindustrial),

Composto por dezenas de ações implementadas por diversos ministérios, o programa tem um caráter intersetorial, conforme demonstrado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Esquema das propostas do programa fome zero

POLÍTICAS LOCAIS		
Áreas Rurais • Apoio à Agricultura Familiar • Apoio à Produção para Autoconsumo	Pequenas e Médias Cidades • Banco de alimentos • Parcerias com Varejistas • Modernização dos Equipamentos de abastecimento • Novo relacionamento com supermercados • Agricultura urbana	Metrópoles • Restaurantes populares • Banco de alimentos • Parcerias com varejistas • Modernização dos Equipamentos de abastecimento • Novo relacionamento com as redes de supermercados.
POLÍTICAS ESTRUTURAIS		POLÍTICAS ESPECÍFICAS
• Geração de Emprego e Renda • Intensificação de Reforma Agrária • Previdência Social Universal • Bolsa Escola e Renda Mínima • Incentivo à Agricultura Familiar		• Programa Cupom de Alimentação • Ampliação do PAT • Doações de Cestas Básicas Emergenciais • Combate à Desnutrição Infantil e Materna • Manutenção de Estoques de Segurança • Ampliação da Merenda Escolar • Segurança e Qualidade dos Alimentos • Educação para o Consumo e Educação Alimentar

Fonte: INSTITUTO CIDADANIA (2001, p. 84).

As políticas emergenciais (específicas) são compostas pelo cupom alimentação, merenda escolar, cesta básica, banco de alimentos, estoques alimentares e são destinadas a grupos específicos. As ações emergenciais são classificadas como compensatórias e têm o objetivo de enfrentar a insegurança alimentar.

Já as ações estruturais estão ligadas ao aumento da oferta de alimentos básicos, ao barateamento dos produtos e a melhoria da renda dos agricultores familiares. As locais abrangem áreas rurais; pequenas e médias cidades e metrópoles, visando subsidiar o desenvolvimento local, através de parcerias com estados e municípios para a implantação de ações inovadoras (SANTOS, 2010 p. 42).

Desse modo, o Programa de Aquisição de Alimentos já nasce articulado a uma força da macroestrutura de amparo e reestruturação social do fome Zero, concebido como estratégia do governo federal referente ao mercado institucional de alimentos e criado como uma das ações do Programa Fome Zero. O PAA além da articulação entre produção, comercialização e consumo possui uma filosofia que indica claramente a quem deve ser estendido as ações de amparo - àquelas famílias que ainda são atingidas pela fome, em maior ou menor grau. É, pois, um dos requisitos para a produção de alimentos está, justamente, direcionada à parcela da população em estado de insegurança alimentar é que esta ação promova a inclusão social, favorecendo os agricultores familiares ainda não incluídos no sistema produtivo.

O processo de inclusão, segundo as diretrizes do PAA, tem como objetivo acelerar o rompimento do ciclo da pobreza na qual se encontra os agricultores, que não produzem o suficiente e, por não produzirem ou não terem como escoar a produção, não pode comercializar. Como enfatiza Corrêa (2008) comercializar e continuar produzindo constitui uma das atribuições do programa.

Importante destacar que é por meio do mercado institucional, que os produtos são comprados pelo governo e, posteriormente, distribuídos em programas sociais, de caráter governamental ou não governamental, podendo ainda ser destinados à formação de estoques públicos, sendo repassados a bancos de alimentos, doados a instituições assistenciais, distribuídos em cestas de alimentos a grupos sociais em situação de risco alimentar ou vendidos a pequenos criadores e pequenas agroindústrias.

Segundo o governo federal, ao atuar fortemente na Segurança Alimentar, os produtos adquiridos diretamente dos agricultores são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição como: restaurantes populares; cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; famílias em situação de vulnerabilidade social e também, contribui para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos (SILVA, 2013 p. 88).

Além desta especificidade, o PAA pode facilitar a aproximação do agricultor familiar com o mercado, contribuindo fortemente para comercialização da sua produção. Pelo objetivo principal percebe-se que o programa tende a agir em duas instâncias fundamentais, a do fornecimento da alimentação para a população, sendo a primeira, produtiva e a segunda, do consumo.

Schmitt e Guimarães (2008) chamam atenção de que as primeiras experiências de comercialização de produtos da agricultura familiar por meio do mercado institucional, no caso brasileiro, constituem um fenômeno relativamente recente.

Estas experiências deram fôlego para um projeto mais ambicioso que se pauta na comercialização da produção da agricultura familiar por meio do mercado institucional de alimentos, pois, a agricultura diversificada de pequena escala não tem condições de estabelecer vínculos produtivos e comerciais, em âmbito regional, voltados para a produção, distribuição e o consumo de alimentos diferenciados (MALUF, 2008).

Segundo Maluf (2008), os circuitos regionais são passíveis de controle por parte de um ou mais agentes econômicos privados, e nem sempre resultam em benefícios para os pequenos agricultores e para os consumidores. Por essa razão, cabe a implementação de ações públicas visando promover a produção e o consumo de alimentos regionais de qualidade, sob a forma de programas governamentais e de projetos, envolvendo organizações não governamentais de apoio e entidades representativas dos agricultores e dos consumidores - o Mercado Institucional de Alimentos.

Conforme é analisado por Maciel (2008) esse Mercado Institucional de Alimentos (MIA), em seu sentido mais amplo é aquele mercado que envolve as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações de compra de alimentos, sejam as compras de caráter contínuo, como as aquisições

para creches, escolas, sistema carcerário, forças armadas e hospitais - quanto as aquisições de caráter esporádico, como aquelas que ocorrem para atender a população em casos de calamidade pública ou aquelas referentes às políticas de Estado e programas de governo, tais como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e outros.

O próprio Decreto 6.447/2008, que ampliou o PAA, determinou que os agricultores familiares pudessem comercializar seus produtos diretamente para a alimentação escolar. Essa medida, reivindicada por organizações da sociedade civil, criou perspectivas efetivas para que agricultores familiares e suas organizações rompessem com a quase exclusividade das empresas privadas no acesso ao mercado da alimentação escolar que, em 2007, movimentou 1,6 bilhões de reais (SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008).

Assim, dentre os programas direcionados à captação da produção por meio do mercado institucional, se pode citar ainda o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) além do PAA que se constitui como importante capacidade potencial, dinamizadora das atividades produtivas dos agricultores familiares, especialmente quando se consideram os âmbitos regionais e locais.

3.2. O PAA como política pública de fortalecimento da agricultura familiar

Como já mencionado, a política pública, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA resultou de dois importantes debates na década de 1990: a segurança alimentar e nutricional e o reconhecimento por parte do governo federal da necessidade de fortalecer a agricultura familiar com base no Pronaf (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Esquecida na década neoliberal esta proposta encontrou novos espaços durante o governo Lula em 2003, sendo uma das ações abrigadas no interior da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), articulada ao Programa Fome Zero. Este programa foi instituído pela Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto Nº 4.772 de 2 de julho de 2003, alterado pelo Decreto Nº 5.783, de 15 de agosto de 2006.

O objetivo “[...] garantir o acesso a alimentos em quantidade, qualidade, 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, 2006).

Por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Programa de Aquisição de Alimentos implementa a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às instituições cadastradas tais como, escolas, creches, associações comunitárias, hospitais, etc., ou a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como acampados, quilombolas, indígenas, atingidos por barragens.

Nesse sentido, o programa possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, agricultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, 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 2006. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição (CONAB, 2012).

A forma de inserção dos beneficiários fornecedores pode se dar individualmente ou por meio de suas cooperativas ou outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado. Assim, para participar do Programa individualmente, os beneficiários fornecedores devem possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento que qualifica a família como da agricultura familiar.

Já as organizações de agricultores, para participarem do PAA, devem deter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA (GPAA). Fazem parte do Grupo Gestor o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. São atribuições do Conselho Gestor a fixação dos preços praticados na compra dos produtos, a fixação dos limites, a definição das regiões prioritárias para implementação do programa (DELGADO et al., 2005, p. 16).

Como o PAA é um programa que direciona as compras institucionais de alimentos (realizadas com recursos públicos) aos produtores oriundos da agricultura familiar, a aquisição dos produtos pode ser realizada através de cinco modalidades, apresentadas no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

Sigla	Título	Ementa
CDLAF	Compra direta local da agricultura familiar	Promove a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo. É operada pelos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais.
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	Possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações). É operada pela CONAB.
CAEAF	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – Doação Simultânea	Visa adquirir alimentos de agricultores familiares organizados em grupos formais (cooperativas e associações), com vistas à doação para instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. É operada pela CONAB.
CPR – Estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para a formação de estoques em suas próprias organizações. É operada pela CONAB.
IPCL	Incentivo à produção e consumo de leite	Propiciar o consumo de leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. É operada pelos Governos Estaduais.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), 2007.

A modalidade Compra Direta Local tem por objetivo principal articular a produção dos agricultores familiares (enquadrados nos grupos A ao D do Pronaf) com a demanda institucional local. O Estado ou a Prefeitura Municipal firma um convênio com o MDS, que libera os recursos, os quais são gerenciados pelo órgão que firma convênio.

A Compra Direta da Agricultura Familiar é a modalidade na qual o governo federal, por meio da CONAB, fixa contratos com os agricultores, nos quais fica garantida a possibilidade da compra da produção, a um preço já estipulado. Esta modalidade age sobre os preços locais, geralmente elevando os valores recebidos pelos agricultores, levando a um fortalecimento dos mesmos, ao mesmo tempo em que, se optar pela venda ao Estado, pratica-se uma política de formação de estoques de alimentos.

A modalidade de Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar com Doação Simultânea é operada pela CONAB, adquirindo produtos para

alimentação de agricultores familiares organizados, beneficiando entidades credenciadas (governamentais ou não) que promovam a segurança alimentar. A entrega dos alimentos às entidades obedece a um cronograma, cuja execução é fiscalizada por algum conselho municipal (de desenvolvimento rural, de segurança alimentar ou aquele que existir no município). Nesta modalidade, os produtos vão direto do produtor à entidade que distribui os alimentos, sendo necessária uma grande organização em todo o processo.

O CPR (Cédula de Produtor Rural) Estoque ou Formação de Estoques pela Agricultura Familiar é uma modalidade que tem atuação mais direta do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Por esta modalidade, os agricultores organizados em associações, podem manter a safra em seus armazéns, não tendo necessidade em comercializar logo após a safra, que é o período de preços mais baixos. As cooperativas podem beneficiar a produção dos sócios, ou vender a produção quando o preço estiver mais atrativo, até o prazo de quitação da CPR. Excepcionalmente, a CPR poderá ser liquidada com a entrega física dos produtos, mas a regra é que seja quitada após a comercialização do mercado.

O Incentivo à Produção e Consumo do Leite é realizada através de um convênio com os Governos Estaduais. Nesta modalidade o limite de comercialização é de R\$ 3.500, 00 semestrais por família, atendendo apenas aos nove Estados do Nordeste e Minas Gerais. Os valores dos produtos adquiridos, no início do programa, não podiam ultrapassar o limite de 2.500 reais anuais por família, definido por um cálculo que levava em consideração a multiplicação do salário-mínimo por treze, sendo doze meses somados ao 13º salário, porém, atendendo uma demanda dos movimentos sociais e buscando corrigir os valores, em 2006 o valor passou para 3.500 reais.

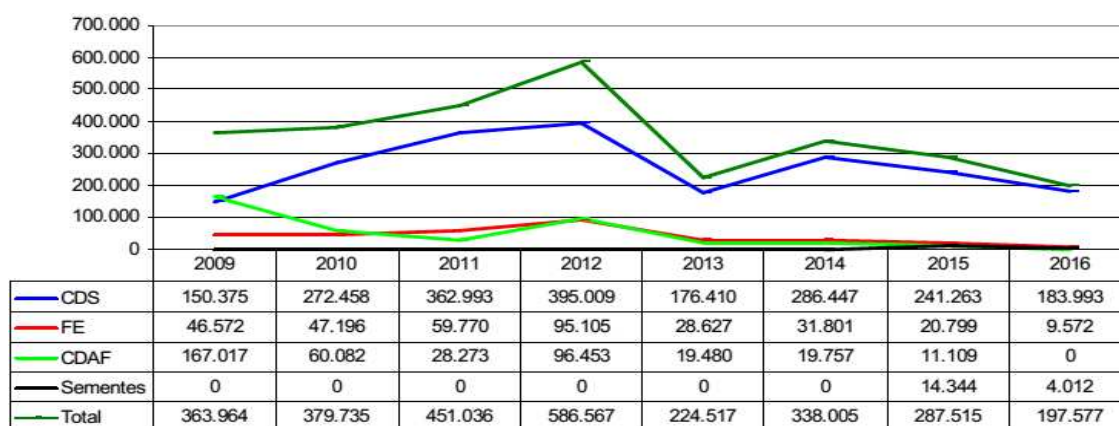
Cabe ressaltar que várias mudanças foram introduzidas no formato e na aplicação do PAA. O intuito segundo os gestores do programa é trazer melhorias aos agricultores beneficiados, inclusive na questão dos valores aos acessados, conforme será visto no decorrer do texto.

Dados recentes da CONAB (2017) apontam que o total de recursos provenientes do SEAD/MDS - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Ministério de Desenvolvimento Social, repassados em 2016 totalizou R\$ 201.315.754,82. Esse recurso foi distribuído entre as modalidades Compra com Doação Simultânea – CDS (R\$ 183,9 milhões),

Aquisição de Sementes (R\$ 4 milhões), Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque (R\$ 9,5 milhões) e recursos que envolvem a operacionalização do Programa (R\$ 2,7 milhões), além das despesas com impostos. Os valores utilizados nas modalidades operacionalizadas pela CONAB possibilitaram a comercialização de 88.120 toneladas de alimentos produzidos por 29.318 agricultores familiares organizados em Cooperativas ou Associações que apresentaram 845 projetos.

O Gráfico a seguir permite comparar a evolução dos investimentos feitos nas modalidades do PAA no período de 2009 a 2016.

Gráfico 2 - Evolução das modalidades do PAA de 2009 a 2016 (valor em mil reais)



Fonte: CONAB, 2017.

A modalidade de Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque constitui-se como apoio financeiro para a formação de estoques de alimentos por parte das Organizações Fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. Desde meados de 2013, essa modalidade é gerida somente por recursos advindos da SEAD.

O gráfico 2 aponta que, no ano de 2016, foi operacionalizado R\$ 9,6 milhões de produtos para a Formação de Estoque, destacando-se o arroz (49%) e a castanha do Brasil (28%).

Tabela 2 - Distribuição dos recursos do PAA por modalidade de comercialização em 2016 (R\$)

Região/UF	CDS	CPR - Estoque	Sementes	Total
Norte	25.820.092,75	1.875.997,19	177.868,52	27.873.958,46
AC	1.178.970,90	1.499.999,54	-	2.678.970,44
AM	8.834.012,47	-	-	8.834.012,47
AP	5.484.029,06	-	-	5.484.029,06
PA	3.157.283,85	-	-	3.157.283,85
RO	3.513.796,77	375.997,65	-	3.889.794,42
RR	1.707.450,10	-	177.868,52	1.885.318,62
TO	1.944.549,60	-	-	1.944.549,60
Nordeste	87.325.743,06	840.000,00	305.000,00	88.470.743,06
AL	13.862.386,22	-	-	13.862.386,22
BA	23.465.056,80	840.000,00	-	24.305.056,80
CE	8.663.734,86	-	-	8.663.734,86
MA	5.713.056,00	-	-	5.713.056,00
PB	12.462.648,38	-	-	12.462.648,38
PE	8.856.533,06	-	-	8.856.533,06
PI	6.457.185,35	-	305.000,00	6.762.185,35
RN	4.105.084,63	-	-	4.105.084,63
SE	3.740.057,76	-	-	3.740.057,76
Sudeste	41.313.389,75	0	0	41.313.389,75
ES	5.361.055,71	-	-	5.361.055,71
MG	12.764.275,70	-	-	12.764.275,70
RJ	1.236.845,75	-	-	1.236.845,75
SP	21.951.212,59	-	-	21.951.212,59
Sul	14.468.696,70	5.833.214,66	2.428.887,97	22.730.799,33
PR	6.181.105,27	-	729.000,00	6.910.105,27
RS	4.960.209,42	5.833.214,66	1.199.892,97	11.993.317,05
SC	3.327.382,01	-	499.995,00	3.827.377,01
Centro-Oeste	15.064.839,00	1.023.050,94	1.099.937,54	17.187.827,48
DF	793.359,71	-	-	793.359,71
GO	6.217.193,41	-	454.853,54	6.672.046,95
MS	2.765.436,50	-	645.084,00	3.410.520,50
MT	5.288.849,38	1.023.050,94	-	6.311.900,32
Total	183.992.761,26	9.572.262,79	4.011.694,03	197.576.718,08

Fonte: CONAB, 2017.

Os dados do gráfico 2 e da tabela 2 demonstram que o melhor desempenho do PAA em 2016 está concentrado na modalidade Compra com Doação Simultânea, operacionalizado com recursos do MDS. O êxito dessa modalidade em relação às demais se deve ao seu desenho e às suas características, ao possibilitar a comercialização de produtos característicos da agricultura familiar, como hortaliças, frutas, doces, biscoitos caseiros, dentre outros, que são adquiridos por meio de Organizações Fornecedoras e entregues às Unidades Receptoras (CONAB, 2017). Esta modalidade será mais bem detalhada no próximo capítulo, onde se fará uma análise do processo de implantação do PAA no município de São Luís.

O relatório da CONAB (2017) mostra ainda a situação socioeconômica dos beneficiários fornecedores, a partir da sua inserção no PAA, o total foi de 29.318 em todo o Brasil. Conforme demonstra a tabela 3 a seguir:

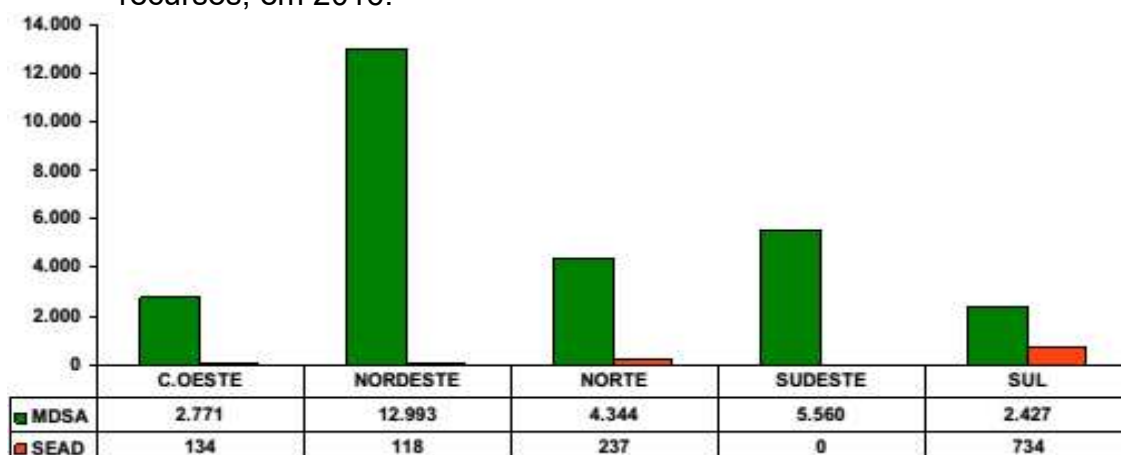
Tabela 3 – Número de beneficiários fornecedores do PAA por modalidade, em 2016.

Região/UF	CDS	CPR - Estoque	Sementes	Total
Norte	4.327	237	17	4.581
AC	255	190	-	445
AM	1.649	-	-	1.649
AP	966	-	-	966
PA	407	-	-	407
RO	581	47	-	628
RR	217	-	17	234
TO	252	-	-	252
Nordeste	12.973	118	20	13.111
AL	2.212	-	-	2.212
BA	3.688	118	-	3.806
CE	1.160	-	-	1.160
MA	824	-	-	824
PB	1.574	-	-	1.574
PE	1.152	-	-	1.152
PI	1.248	-	20	1.268
RN	586	-	-	586
SE	529	-	-	529
Sudeste	5.560	0	0	5.560
ES	720	-	-	720
MG	1.754	-	-	1.754
RJ	247	-	-	247
SP	2.839	-	-	2.839
Sul	2.273	734	154	3.161
PR	838	-	46	884
RS	866	734	76	1.676
SC	569	-	32	601
Centro-Oeste	2.693	134	78	2.905
DF	107	-	-	107
GO	1.019	-	37	1.056
MS	388	-	41	429
MT	1.179	134	-	1.313
Total	27.826	1.223	269	29.318

Fonte: CONAB, 2017.

A tabela 3 e gráfico 2 demonstram que do total de 29.318 beneficiários fornecedores, a região Nordeste foi a que apresentou a maior participação de beneficiários fornecedores com 13.111 tendo destaque para o estado da Bahia. Em segundo lugar está a região sudeste com 5.560 beneficiários fornecedores e o estado de São Paulo é o destaque nesta participação.

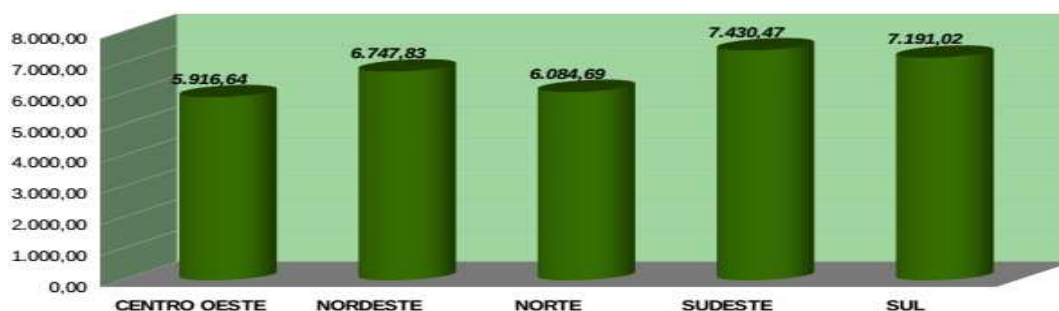
Gráfico 3 - Número de beneficiários fornecedores participantes do PAA, por fonte de recursos, em 2016.



Fonte: CONAB, 2017.

Tendo em vista esses dados, a CONAB afirmou que Os Acordos de Cooperação com o SEAD e MDS, ao longo dos anos, vêm cumprindo a primeira finalidade estabelecida no inciso I, artigo 2º do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, assim definida: “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”.

Gráfico 4 – Renda média familiar dos beneficiários fornecedores em reais, por região (2016)



Fonte: CONAB, 2017.

O gráfico 4 demonstra que a aquisição governamental tem proporcionado a inclusão econômica do beneficiário fornecedor, aumentando o seu poder de compra e o seu empoderamento para investir nas melhorias de sua produção e planejar suas despesas com segurança. Em 2016, a renda média dos 29.318 beneficiários fornecedores foi de R\$ 6.739,09 o que equivale a um aumento de

341% quando comparado com o valor que era de R\$ 1.972,41, da renda média no ano de 2003.

Outro aspecto relevante do programa se deve à inserção das mulheres. A partir do ano de 2011, para acessar o PAA, tiveram como critério de priorização na seleção e execução, a participação mínima de 40% de mulheres como beneficiárias fornecedoras na modalidade CDS e 30% na modalidade CPR Estoque, de acordo com a Resolução do GGPA, nº 44, de 16 de agosto de 2011.

De acordo com a CONAB (2017), a participação feminina nas modalidades do PAA alcançou 57 % em 2016, consolidando a valorização de sua mão de obra, o aumento da renda e a garantia de sua inserção socioeconômica. Importante ressaltar que o fortalecimento do trabalho e renda das mulheres no campo implica também na consolidação da segurança alimentar de suas famílias, uma vez que “são elas as principais responsáveis pela manutenção da unidade familiar, assumindo o controle pelos hábitos alimentares da família” (GOMES JR, Newton & ANDRADE, Érica, 2013 p.398 apud CONAB, 2017).

Por fim, o PAA por meio das Organizações Fornecedoras entregou alimentos a 2.619 Unidades receptoras, que realizaram 9.306.019 atendimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sendo-lhes garantido o direito ao consumo saudável dos alimentos oriundos da agricultura familiar. Conforme dados da CONAB (2017) destaca-se que do total de atendimentos, 49% dos beneficiários consumidores estão na região Nordeste e a preponderância no abastecimento de entidades e organizações de assistência social e redes públicas de educação, que juntas somam aproximadamente 79% em termo de participação. Já as unidades receptoras enquadradas como serviço de acolhimento, serviços públicos de saúde e equipamentos de alimentação e nutrição, juntas, representam aproximadamente 9% em participação conforme demonstra o gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5 - Unidades Recebedoras atendidas pelo PAA em 2016



Fonte: CONAB, 2017.

No Maranhão, dados entre 2014 a 2015 do documento do governo do estado demonstra a situação do programa. Até 2015 104 municípios aderiram ao programa, o que corresponde a 3.504 agricultores atendidos, 48 municípios comercializando, 3 municípios com proposta elaboradas aguardando aprovação pelo MDS, 13 municípios elaborando proposta, Estadual sendo elaborada: R\$ 3.250.000,00, recurso aplicado em 2014: R\$ 6.055,021,15, recurso aplicado em 2015: R\$ 12.272.900,02, 51 propostas sendo trabalhadas, entre em elaboração, renovação e execução: R\$ 17.617.642,35 a ser executado.

Segundo ainda os dados do documento do estado pode-se verificar a evolução do PAA no período de 2012 a 2016. Conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 3 - Evolução do PAA no Maranhão 2012 a 2016

Número de municípios adesos				
2012	2013	2014	2015	2016
35	69	104	104	
Número de municípios comercializando				
2012	2013	2014	2015	2016
5	13	36		
Número estimado de indivíduos vulneráveis atendidos				
2012	2013	2014	2015	2016
6.301	31.884	45.000		
Número de agricultores atendidos				
2012	2013	2014	2015	2016
140	625	2.794	3.504	
Recurso aplicado (pago aos agricultores) – R\$				
2012	2013	2014	2015	2016
156.932,76	1.679.261,00	6.055,021,15	12.272.900,02	

Fonte: O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Adesão mista, Estado/ Município compra com doação simultânea, 2016.

A partir desses dados verificou-se que houve um aumento no número do recurso aplicado no PAA e conseqüentemente aumento no número de agricultores atendidos.

No Maranhão a modalidade do PAA, é de compra e doação simultânea executada por meio do Termo de Adesão misto, criado em 2009. Sobre esta modalidade a coordenadora do programa no Estado destacou que anteriormente a esta modalidade de execução, os municípios faziam o termo de adesão diretamente com o MDS e possuíam sua própria execução. Já a partir da criação do termo de adesão misto, houve uma maior desburocratização, quanto ao nível de exigência por parte do governo federal (de documentos para cadastro dos agricultores). Entretanto, como medida de controle, foi criado o sistema SISPA, o qual comunica as esferas estatais onde o Estado emite a DAP e lança o agricultor no sistema.

A coordenadora do PAA no Maranhão, afirmou que o Estado teve um investimento para a execução do programa no valor de 3 milhões de reais na etapa que se iniciou em 2017, prevista para se encerrar em maio de 2018. Afirmou, ainda, a coordenadora, que o Estado já recebeu mais 5 milhões para continuar a execução em 2018 e, que atualmente, existe 12 milhões de reais com os municípios executando com o apoio do estado.

Quanto à função do Estado na execução, a coordenadora do PAA, destacou:

Sozinho o município não consegue implantar o PAA, porque eles precisam de orientação para a questão de produtos, o estado faz a mobilização, chama a SUVISA (Superintendência de Vigilância Sanitária do Estado do Maranhão), que é a vigilância pra que aquele município possa emitir o alvará para aquele produtor não ficar de fora. Ah, deu problema na nota fiscal, o município às vezes não tem contato, aí a gente vai na SEFAZ, chama a reunião, faz defesa, então agente tem muito esse poder de articulação. (ANTÔNIA SANTOS, ENTREVISTA 2018).

Quando perguntada sobre a relação do Estado com o governo federal e se houve algum impacto no que tange ao PAA a mesma salientou:

[...] Diante do que se chama de crise muitos recursos foram contingenciados foi uma ordem de 40 milhões que foram contingenciados. Nós fomos chamados lá em setembro, onde eles disseram que não havia muitas perspectivas positivas para o programa em 2018 diante da escassez de recurso, mas que estava abrindo a possibilidade de se trabalhar por emendas parlamentares, onde o deputado chegava no estado e escolhia qual município queria trabalhar com o PAA e fazia. A gente achou que era uma intervenção meio ruim, porque esse programa tem ganhado respaldo de forma não partidária. Temos hoje em adesão mista 104 municípios todos eles diversos sem escolher partidos. Este ano a gente temia em relação às emendas que isso perdesse um pouco, mas até o momento não tivemos nenhuma experiência, por exemplo, de um município que tenha condições pra receber o programa não tenha recebido e outro que não tenha condições de receber tenha recebido por causa de partido. Nós recebemos um recurso de mais 5 milhões para execução direta do estado e se a gente for analisar politicamente não era pra acontecer, porque não há uma articulação estado e governo federal via partidos. (ANTÔNIA SANTOS, ENTREVISTA 2018).

Antônia Santos destacou que as emendas não anulariam as portarias sendo, portanto liberadas como um complemento pra suprir a demanda, *“então de dezembro pra cá tivemos 4 portarias publicadas: 3 para o município e 1 pro estado. Houve uma diminuição dos recursos desde 2014, não necessariamente pela mudança de governo”*. No entanto, ela destaca que a partir de 2016, com mais autonomia, o governo do estado conseguiu executar em 44 municípios, priorizando os municípios contemplados no Mais IDH⁶.

Cabe ressaltar, que o Mais IDH do atual governo do estado do Maranhão, tem como meta aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios maranhenses, considerado o mais baixo do Brasil com 056 342, situação encontrada em comunidades rurais de mais 80 municípios que juntos abrangem 33,34% da população do estado.

⁶ Isso se deveu também a plataforma do governo do estado em função do programa Mais IDH que influenciou positivamente.

Nesse sentido, o Mais IDH ao se articular com programas como PAA, pode ser considerado uma espécie de ação pública voltada para o e combate à pobreza. Eis uma questão a ser examinada mais profundamente.

Quando perguntado sobre a possibilidade do PAA ser extinto, Antônia Santos (2018) enfatiza,

É muito difícil a gente conceber o fim, porque é um programa que rompe com o assistencialismo. Então se o Estado vai comprar de uma empresa ele prefere comprar do agricultor, então é totalmente sustentável. Seria uma crueldade do governo extinguir, porque o programa não dá prejuízo (ANTÔNIA SANTOS, ENTREVISTA 2018).

3.3. O PAA como instrumento de desenvolvimento local

A perspectiva, aqui, é localizar ação do Estado na esfera local como parte do espaço regional, mas que também se articula com outras escalas como a transnacional. Existe, pois, quando se pensa o desenvolvimento socioespacial e regional, a necessidade de compreender processos sociais que se articulam o local, o nacional e o global. No caso do PAA/MA, o governo local assume um papel importante na implementação dessas políticas apesar destas serem formuladas no âmbito do governo federal, cabendo ao local propriamente a sua execução.

Não é demais enfatizar que os estudos sobre a questão do desenvolvimento assumem, no caso brasileiro, dimensões históricas bastante particulares e específicas. Sempre associado à ideia de modernidade e de mudança, o desenvolvimento aparece, de um lado, como elemento central do discurso republicano, estruturando uma determinada concepção do ideal de nação a ser perseguida; e por outro, como mote elementar do discurso econômico-científico numa perspectiva evolucionista.

Na segunda metade do século XX, a situação ideal e limite de busca de modernidade ou do progresso, ganha a designação de “desenvolvimento”, o qual em sua trajetória assume contornos diversos nos discursos vigentes em conjunturas históricas específicas. Nos anos 1990, surge o adjetivo sustentável, mais vinculado à questão da maior ou menor inserção do país na economia globalizada.

Motta (2004) chama atenção para o fato de que:

Crescimento e desenvolvimento econômico geralmente são vistos como categorias reciprocamente complementares: o primeiro decorrente do crescimento da acumulação de capital (lucro) e o segundo da expansão do

emprego e das técnicas de produção (..) com uma pequena simplificação também podem ser considerados termos sinônimos, definidos basicamente pelo crescimento da produção anual *per capita* de uma nação. (MOTTA, 2004).

Levando-se em conta as especificidades das diferentes realidades, o conceito de desenvolvimento passou por vários questionamentos, o que trouxe alternativas a ele próprio, nesse caso, o desenvolvimento local.⁷

Para se chegar ao debate que aqui se pretende aprofundar a respeito do desenvolvimento local, sob um ponto de vista mais geral, convém destacar algumas teorias sobre o desenvolvimento em que assinalam, por exemplo, que a ideia de desenvolvimento transformou em diferenças de grau as polaridades: pobreza/riqueza; atrasado/avançado. Criaram-se abordagens diversas apresentadas como “teorias” do desenvolvimento e “teorias” do subdesenvolvimento (CARDOSO, 2013, p. 208).

As chamadas teorias da modernização, por seu lado, foram elaboradas em níveis de alto de abstração, mas também de formalismo, colocando a questão da modernização como parte de uma teoria geral da sociedade. Uma de suas suposições gerais desta visão é a de que toda e qualquer sociedade tenderia a se modernizar, ou seja, seguindo uma direção que seria natural.

Pode-se afirmar que tanto as teorias do desenvolvimento, quanto as teorias da modernização seguem o modelo norte-americano, por isso, são classificadas por seu evolucionismo determinista, o qual não leva em conta, por exemplo, os fatores históricos de uma determinada sociedade. Miriam Limoeiro Cardoso (2013) chama atenção para o fato de que a ideologia do desenvolvimento inculca tão profundamente o crescimento econômico como valor primeiro na sociedade que nestas sociedades se passa em geral a acreditar que este é o seu destino promissor sempre deslocado para o futuro. De acordo com a autora uma ideologia é dominante, quando é ela que decide fundamentalmente o quadro dentro do qual o pensamento se move e as linhas mestras segundo as quais ele se move (CARDOSO, 2013, p. 210).

⁷ Entendido por Jesus (2007, p. 25), como um processo de inclusão social que mobiliza pessoas e instituições buscando a transformação da economia e da sociedade, criando oportunidades de trabalho e de renda superando dificuldades para favorecer a melhoria das condições de vida da população local.

A autora aponta ainda que o desenvolvimentismo se esgotou na década de 1970, no entanto, ideologia do desenvolvimento, no entanto, persistiu e ainda persiste, embora, por razões que não são mais as mesmas e sob condições historicamente diversas. Os desenvolvimentistas típicos dos anos 1950 e 1960 identificavam desenvolvimento com crescimento econômico, apoiado na industrialização, que aceitavam como sendo de fato o caminho a seguir num país como Brasil.

O projeto econômico-político do desenvolvimento não se concretiza a não ser por meio desses Estados-nação, portanto sob a direção local das lideranças políticas institucionalizadas em cada um deles. Nesse sentido, critica as supostas teorias da modernização que apresentam o desenvolvimento, que denominam modernização, como o processo de constituição do “moderno”, considerando que o moderno seria o destino “natural” da civilização, identificando a civilização com o capitalismo e o moderno com uma visão idealizada da sociedade norte-americana da época.

Para efeito de contextualização, vale ressaltar que o tema do desenvolvimento ganhou forte projeção na economia mundial no pós-guerra. Alguns autores argumentam que a utilização do termo já havia sido conceituada antes deste período, mas é consenso geral entre estudiosos da temática que tal conceito se difundiu e é amplamente discutido a partir de meados da segunda metade da década de 1940. Assim, as questões propostas pelo termo estão ligadas a discussões anteriores a este período, relacionadas a conceitos de riqueza, progresso e bem-estar social (RODRIGUES, 2009 apud FONSECA, 2012).

Ou seja, após a segunda guerra mundial, os países centrais, industrializados, encabeçados pelos Estados Unidos, propagam de um modelo de desenvolvimento para os países periféricos consolidando a divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre o centro e a periferia.

Nesse sentido, Vainer (1998) observa que a noção de desenvolvimento talvez seja a maior produção ideológica do pós-guerra. Para o autor, quando se fala de desenvolvimento, em noventa por cento dos casos, se refere aos processos de acumulação capitalista e dos processos sociais, econômicos e políticos associados, o que implica que na periferia a expansão do capitalismo deveria ter uma evolução similar e com os mesmos efeitos que teve nos países do centro.

Sobre o desenvolvimento do capitalismo pós-guerra Almeida (2015) é enfático, ao afirmar que,

A partir da primeira grande guerra, com profundos desdobramentos na hecatombe econômica que se seguiu ao colapso da bolsa de nova York, em 1929, o desenvolvimento se apresentou, objetivamente, sob diferentes aspectos, como um importante divisor de águas no debate sociopolítico. Sua importância adquiriu relevo ainda maior nos pós-guerra. (ALMEIDA, 2015, p.9).

No final dos anos 1950 e nos anos 1960, associado à questão de desenvolvimento emerge a partir da liderança de Raul Presbisc (1961) emerge um órgão voltado, especificamente, para as questões do subdesenvolvimento, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), a partir da qual, termo que ganha notoriedade no debate econômico e político nos países da América Latina, com repercussões que se expande para além da América Latina influenciando outros países assolado pelo subdesenvolvimento.

As teses da Cepal contestavam as regras do chamado desenvolvimento econômico retratado por Rostow e seu modelo etapista de desenvolvimento pelo qual deveria passar todos os países para alcançar o desenvolvimento, tese, esta, que teve importante papel no governo para a hegemonia estadunidense no período da guerra fria ao respaldar, teoricamente, a doutrina Truman de desenvolvimento dos países “atrasados”. Desta teoria originou-se a implementação de políticas desenvolvimento com pretensão de promover a mudança interna nos países do assim chamado “Terceiro Mundo”. Na prática, isto significou, não raras vezes, o apoio a grandes projetos de mineração e industrialização (GAWORA, 2003, p.18).

Ao analisar o modelo de desenvolvimento imposto pelos grupos de países hegemônicos, Celso Furtado (1974) é enfático ao argumentar que, as massas dos países subdesenvolvidos nunca poderão usufruir o estilo de vida dos países desenvolvidos, pois isso levaria o mundo ao colapso. Para o autor, o modelo de desenvolvimento econômico tal como se apresenta perpetua a manutenção das desigualdades. Por conseguinte, Furtado (1974) entende que o desenvolvimento não passa de um mito, uma ideia para promover a ampliação do capitalismo de forma que povos aceitem se sacrificar em prol de um modelo capitalista industrial através da exploração incessante dos recursos naturais.

Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Cabe, portanto, que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido

possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (FURTADO, 1974, p. 89).

Para o autor, o mito congrega um conjunto de hipóteses que não podem ser testadas. A função principal do mito é orientar, num plano intuitivo a visão do processo social, sem a qual o trabalho analítico não teria qualquer sentido. A literatura sobre desenvolvimento econômico dos países que lideraram a revolução industrial é de que este pode ser universalizado, isto é, estes países defendem a ideia que os padrões de consumo da minoria da humanidade que vivem nos países industrializados são acessíveis às grandes massas da população. Esta ideia é, portanto, uma prolongação do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial afirma o autor do subdesenvolvimento.

De um outro lugar o teórico Paul Singer (1982), ao discutir sobre desenvolvimento e crise, argumenta acerca da teoria do desenvolvimento afirmando que esta surgiu como uma aplicação da macroeconomia (de inspiração Keynesiana) e não passa de uma extensão da teoria da conjuntura, tendo em vista a dinâmica da economia capitalista a curto prazo. Singer (1982) entende o desenvolvimento como “um processo que se estende por muitas décadas, trazendo em seu bojo transformações estruturais de monta”. Isto obrigou os teóricos do desenvolvimento a procurar na história econômica os elementos para a compreensão do que ocorre no desenvolvimento do tipo Industrial.

Nessa perspectiva, o pensamento estruturalista é essencialmente dualista: distingue-se meramente um setor “moderno” de outro “tradicional”. Isto se explica, porque, o setor “moderno”, que por ser capitalista apresenta alta produtividade, engloba tanto as atividades industriais, que negam a divisão internacional do trabalho voltada para o mercado interno. Dentro deste contexto, dividiu em duas correntes as conceituações mais usuais acerca do conceito de desenvolvimento: 1.as que identificam desenvolvimento com crescimento econômico; 2. e as que distinguem desenvolvimento de crescimento.

Portanto, para numerosos autores como Gerald M. Meier e Robert E. Baldwin, desenvolvimento é apenas um outro nome para o fenômeno do crescimento econômico, ou seja, estes autores reconhecem a existência de países

desenvolvidos e subdesenvolvidos, no entanto, a diferença para eles é que os primeiros cresceram mais que os segundos. Isto é, a ausência de crescimento econômico é o que caracteriza o subdesenvolvimento. Portanto, no entender de Singer (1982) um país subdesenvolvido seria aquele que não utiliza integralmente os fatores de produção de que dispõe ou, num sentido dinâmico, sua economia cresce menos do que poderia crescer.

No atual contexto do neoliberalismo, a partir dos anos 1990, outras concepções de desenvolvimento emergiram entre elas o de desenvolvimento local. Para muitos estudiosos surgem daí outras alternativas ao desenvolvimento, tiveram seus impactos no final dos anos 1980, com o processo de redemocratização, quando foi estabelecido um novo padrão de relação estado-sociedade. Nesse momento, ações e projetos relacionados ao combate à pobreza rural e à desigualdade social, implementadas, principalmente, por entidades não governamentais e governos municipais ou em parcerias com programas federais, foram impulsionadas a partir da Constituição de 1988, com a perspectiva da descentralização.

Nesta perspectiva, ao tratarmos de desenvolvimento local, nos referimos não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, social e natural, além daqueles correspondentes ao capital econômico e financeiro. O enfoque do desenvolvimento local deve supor uma visão integrada dessas dimensões, a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais.

Nesse sentido, várias políticas que trazem o discurso de desenvolvimento local, a exemplo da criação dos Territórios da Cidadania no Brasil, associam a ideia de fortalecimento das potencialidades entre municípios vizinhos, com características semelhantes, onde são estabelecidas discussões com diversos segmentos sociais, elegendo-se prioridades para ações e projetos. Entretanto, como defende Lemos e Lima (2014, p.11) para que essas estratégias estejam inseridas na perspectiva do desenvolvimento local, é necessário que, além de considerar as especificidades territoriais, econômica e de produção, se leve em conta a motivação conjunta, que inclua o respeito às diferenças sociais e culturais e que tenha como foco o processo participativo.

À luz do debate, aqui exposto, percebemos que são diversos os dilemas sobre o desenvolvimento local. Ao estudar o PAA, Grisa (2009) ressalta, no município onde realizou sua pesquisa, algumas interfaces com cinco ativos: capital (Social, Natural, Humano, Produzido e Cultural). Ressalta ainda que o programa “constitui uma política de desenvolvimento local, usufruindo e, ao mesmo tempo, fortalecendo, sobretudo, os capitais natural, cultural e social”.

O desenvolvimento local seria, nesse sentido, um exercício de cidadania, não se restringindo ao atendimento das demandas sociais básicas. Ele visa a geração de renda e a diminuição das desigualdades sociais, transformando as dificuldades e os obstáculos em oportunidades (CAMPANHOLA; SILVA, 2000).

Nas entrevistas realizadas na comunidade de Matinha, quanto à inclusão produtiva grande parte dos agricultores relataram que o PAA possibilitou aumentar a quantidade da produção, embora não tenha havido a diversificação dos produtos.

O cenário da pesquisa explicitou que o desempenho na unidade de produção dos agricultores familiares não subtraiu a quantidade da produção, mas proporcionou o aumento desta, o que remete à análise desenvolvida por Chayanov (1974), de que a administração do trabalho e do tamanho da área utilizada pelo agricultor deve ser determinada pela necessidade da família, logo a satisfação deve ser limitada pelo trabalho despendido na produção.

O PAA, segundo os relatos dos agricultores e agricultoras possibilitou ampliar as relações para fora das comunidades, a exemplo, das feiras livres, local onde também, comercializam seus produtos. Estas, antes identificadas a um modelo arcaico de relações mercantis, cuja extinção inevitável dependeria do ritmo de expansão das grandes redes varejistas, atualmente voltam a ocupar os espaços públicos de inúmeras cidades.

A partir do referencial analítico da teoria do desenvolvimento local e dos relatos de campo, a implementação do PAA, significou para os agricultores e agricultoras o alcance de uma situação (provisória) com certo “empoderamento”, visto que, em função de estarem organizados, puderam ter acesso aos recursos do programa e passaram a vender a sua produção por um preço justo. Com isso, pode-se afirmar que eles passaram a deter um certo “poder” no tocante à superação das relações sociais de exploração a que estavam submetidos no processo de comercialização com os atravessadores.

Assim, tendo em vista que o programa visa fortalecer a agricultura familiar, a partir da “Inclusão produtiva”, vale ressaltar que esta se tornou um mantra para a ação do Estado e da sociedade civil organizada.

As políticas públicas parecem ter incorporado a noção de “inclusão produtiva” com todas as contradições que suscitam (NIERDELE, 2017). Pronaf, Bolsa Família, Pronatec, Luz para Todos, PAA, Plano Brasil Sem Miséria, afirma a autora, tornam-se por um lado, programas de referência para a inclusão produtiva e para política de desenvolvimento territorial (PRONAT-PTC). Por outro lado, comporta uma pluralidade de significados, que respondem a distintos referenciais de desenvolvimento.

Enquanto alguns se associam a uma lógica modernizante centrada na capacidade dos agricultores em oferecer respostas produtivas convencionais (apostando na melhoria da capacidade tecnológica e empreendedora de um agricultor profissionalizado), outros sustentam experiências alternativas que sugerem a emergência de um novo rural multifuncional e pós-produtivista (NIERDELE, 2017, p. 170).

Ou seja, a inclusão produtiva se tornou uma espécie de plano-padrão na ação pública na luta para superar a miséria, assegurar a renda, sustentar os níveis de emprego, fortalecer as comunidades.

Wanderley (2005) enfatiza a ideia de um rural como espaço de vida (de trabalho e produção, mas também de alimentação e consumo, de lazer, de reciprocidades, de memórias, de tradições, de costumes etc.) Constata-se, portanto, que são diversas as definições de desenvolvimento local. Mas em sua maioria incorporam a ideia comum de que este tipo de desenvolvimento não se restringe à noção de crescimento econômico, e que o local não é um mero espaço físico, mas, ao contrário, ele é uma construção social, condicionador e condicionado por e a partir das ações dos seus atores sociais.

4 A INSERÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES FAMILIARES

Neste capítulo analisa-se a inserção socioeconômica dos agricultores familiares da comunidade de Matinha por meio do Programa de Aquisição de Alimentos, suas atividades produtivas, organização social como modo de vida. Os agricultores familiares entrevistados na realização deste estudo serão analisados tendo por base as entrevistas gravadas durante a pesquisa de campo.

4.1. Caracterização socioespacial de Matinha

A comunidade de Matinha está localizada no bairro Maracanã, próximo a BR-135 na área peri-urbana a 18 km do centro de São Luís. Com aproximadamente 1.640 habitantes a sua principal atividade econômica é o cultivo de produtos hortifrutigranjeiros. O Maracanã tem características essencialmente rurais, localizado em uma Área de Proteção Ambiental (APA), criada pelo Decreto Estadual nº 12.102/1991 e, uma área de 270 hectares, englobando os bairros: Maracanã, Vila Sarney, Vila Esperança e Rio Grande, e também o Parque da Juçara e o Viva Maracanã (Centro de eventos folclóricos).

A comunidade de Matinha foi resultado de um processo de ocupação, cujas primeiras famílias são oriundas do município de Barreirinhas. A ocupação ocorreu em 1978 e foi batizada de Matinha devido o lugar possuir uma extensa mata conforme afirma em relato dona Elenita Sousa.

Quando a gente chegou aqui era só mato, por isso que o nome foi botado de Matinha, só tinha um caminhezinho lá da BR até na casa da minha vó... Todo mundo morava no interior de Barreirinha aí minha vó veio pra cá e em Barreirinhas a situação não era muito bacana né para os filhos aí ela começou trazer a família, sendo que quando deu no começo de novembro tava todo mundo aqui[...]. (ELENITA SOUSA, ENTREVISTA 2016).

De acordo com o relato de dona Elenita a maioria dos moradores viviam da pesca, mas pouco tempo depois de instalados foram adquirindo habilidades para trabalho na roça.

As pessoas foram chegando e foram entrando aí quando eles roçavam os capatazes chegavam e derrubavam as casas só que a gente continuava insistindo, continuava fazendo até que chegou um momento que ele não tinha documento comprovando que a terra era dele, aí ele não tomou, porque não tinha. Já apareceram vários donos só que nenhum comprovou que é deles e no final veio o pessoal da SEINC e o resultado é que aqui é uma área industrial e que segundo a SEINC daqui uns tempos vai ser só empresas, só firmas é o que eles colocam quando vem fazer reunião aqui com os moradores. Aqui não tem título de terra. Já teve muitas invasões e essa área que a gente trabalha ainda não foi invadida, porque ela é uma área produtiva, mas se não tivesse esse trabalho de horta aqui já tinha

virado tudo invasão mesmo e área industrial. No início não havia conflito (ELENITA SOUSA, ENTREVISTA 2016).

Após o processo de ocupação, surgiram os primeiros conflitos. De acordo com o depoimento do Senhor Antônio de Jesus (agricultor cadastrado no PAA), o primeiro conflito agrário foi com o senhor Wiliam Nage que alegava ser o proprietário de uma parte da área ocupada. Posteriormente, apareceu o senhor Valdir Jorge, que alegou ser o proprietário da outra parte da área.

Os conflitos se intensificaram depois que a EDECONSIL cercou a área alegando ter adquirido do proprietário da área, numa transação que contou com o apoio da direção da Associação de Moradores de Matinha.

Fomos chamados para um acordo da defensoria pública e nós do sindicato não concordamos com o acordo, mas a diretoria da associação concordou. O acordo seria a EDECONSIL que já tinha tomado posse, comprado ou grilado, eu entendo assim grilou a partir da ramificação do Valdir Jorge grilou a terra agora oferecia nesse momento um dinheiro para calar a boca da diretoria da associação, a diretoria recebeu e foi com esse dinheiro que foi construído parte desse muro que está aí murado, mas, no entanto tirou a liberdade dos agricultores que trabalharam para conquistar a terra ceceou parte dos direitos da liberdade deles e o direito de produzir. Então isso pra mim é crucial e lamentável uma associação em vez de se posicionar a favor dos seus associados se posicionou contra... Diga-se de passagem, os que aceitaram esse acordo não trabalhavam na agricultura eram filhos de agricultores, mas que tinha ramificado para outra profissão, tinha gente que era pequeno empresário então se acharam no direito de cecear cedendo o direito daqueles que tanto lutaram para conquistar (ANTÔNIO DE JESUS, ENTREVISTA 2017).

Embora a comunidade, a priori tenha se acomodado ao aceitar o acordo proposto pela EDECONSIL, segundo relato do senhor Antônio de Jesus houve resistência por parte dos moradores:

Em 1998 nós levamos a comunidade em peso para o ITERMA ocupamos o ITERMA em 1999. Valdir Jorge tava era cercando a área todinha. Nós arrancamos as cercas, fomos pra delegacia, registramos o BO. Aí amortecemos o problema, se não fosse isso eles tinham expulsado. A associação terminou perdendo esse pedaço pra EDECONSIL, porque a associação se acomodou se ela tivesse junto com o sindicato, lutado para garantir o direito daqueles que precisam e necessitam da terra não se tinha perdido nenhum pedaço. (ANTÔNIO DE JESUS, ENTREVISTA 2017).

Com o processo de reocupação houve o fortalecimento da comunidade e os moradores começaram a fazer seus investimentos na terra, sem qualquer apoio governamental. Relatam que tudo o que foi construído resultou de esforço da própria comunidade em parceria com as instituições estadual e municipal, como por

exemplo, as próprias casas, a energia, poço artesiano para a irrigação das hortaliças e para produção agrícola em geral.

O processo de organização da comunidade atualmente, não gira mais em torno de conflito pela posse da terra. Entretanto, os agricultores não possuem o título da terra e tal como relatou o Senhor Antônio de Jesus, em virtude disso, identifica Matinha como uma comunidade tradicional e não um assentamento. O conceito de comunidade ou sociedade tradicional como lembra Brandão (2010) implica em sociedades que ocupam territórios, socializam restritamente a natureza, relacionam-se com outros grupos tribais, enfim, realizam-se sem, fora da ou à margem da sociedade regional e de sua melhor representante: a cidade.

De forma diversa, a sociedade tradicional e os lugares sociais concretos de suas comunidades existem em função da cidade; de uma ou algumas cidades próximas ou mesmo distantes. Ainda quando situadas em suas fronteiras remotas, a cidade, o mundo urbano, o lugar social do poder para além das redes e teias do parentesco, constituem-se como os cenários de desejada e/ou de inevitável referência para os povoadores de comunidades tradicionais. (BRANDÃO, 2010, p. 348).

A comunidade tradicional segundo Brandão (2010) é um território achado, doado, conquistado, apropriado e tido como um lugar natural e social - uma comunidade de ocupação que se tornou legítima através de um trabalho coletivo de socialização da natureza. Ao longo de gerações ou, no limite, através da geração presente. Nesta perspectiva, os moradores possuem um modo de vida próprio (cultura, sociabilidade, trabalho), em grande medida adaptado às condições ecológicas. Predomina em Matinha uma economia familiar e diversificada (agricultura, pesca, extrativismo, artesanato, comum calendário sazonal anual, conforme os recursos naturais explorados, normalmente, sob o regime familiar de organização do trabalho).

Desde 2013, os moradores se organizaram para acessar os benefícios do PAA. Para tanto tiveram que cumprir com as exigências formais burocráticas do programa para a obtenção da DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), documento que os identifica como agricultores familiares. Um aspecto a ser destacado é que 30% do total de agricultores cadastrados no PAA devem corresponder ao percentual de mulheres. No processo de organização exigido, consta que uma vez cadastrados, os beneficiários deverão se reunir uma vez por semana para discutir quais os produtos que deverão ser comercializados. Essa definição obedece a uma demanda estipulada pela Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional- SEMSA.

Dona Eloídes relata que a inserção dos agricultores ao programa foi acompanhada de algumas dificuldades, as quais ocorreram em virtude das exigências burocráticas e do pouco conhecimento (informações das formalidades burocráticas) por parte dos agricultores, inclusive no manuseio de atividades bancárias.

Tem a questão financeira, de banco aí a gente percebe que tem muito agricultor que tem certa dificuldade de lidar com essas questões financeiras, bancárias, tem muitos agricultores que ainda não são letrados, então isso é um fator que pesa muito. Às vezes também o cartão que nunca veio, tem muitos agricultores que ainda não receberam seus cartões, sendo que pra essa etapa tem um prazo. E quando começar tem uma outra remessa com outros agricultores (ELOIDES ABREU, ENTREVISTA 2017).

Os relatos evidenciaram, também, os principais ganhos obtidos com a inserção dos agricultores ao programa. Foi relatado que um dos benefícios, foi a melhoria nas condições materiais das famílias. *“Na questão da renda melhorou, e é mais valorizado os nossos produtos”* (LUÍS CARLOS, ENTREVISTA 2017).

Muitos afirmaram que o PAA, contribuiu para a permanência dos filhos no meio rural, sem a necessidade de buscar outras fontes de renda fora da comunidade. Segundo Antônio de Jesus (2017),

Só o fato de dar uma melhorada na produção dos pais. os filhos podem começar tendo outra concepção, mas essa questão é muito milindrosa ainda, porque o êxodo rural do maranhão ele passa por um contexto educacional. Aqui no Maranhão a agricultura é ‘chacota’ é Bulling. Aliado a isso vem a falta de incentivo as políticas públicas no maranhão são muito tímidas. Primeiro a agricultura não dá voto né. Você pega um investimento público põe na agricultura é uma coisa que como a agricultura é uma coisa de alto risco, você investiu R\$ 1.000.000, 00 faz de conta que você não investiu quase nada (ANTÔNIO DE JESUS, ENTREVISTA 2017).

Muitos relatos corroboram com os estudos que evidenciam que, embora marginalizada em relação à agricultura patronal, a agricultura familiar é responsável pelo abastecimento de um contingente considerável da população brasileira; conforme declara o MDA (2010):

Existem no país 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar que corresponde a 84% do total de módulos agrícolas. São 12 milhões de pessoas, que ocupam apenas 24% da área agricultável brasileira, mas respondem por 38% da renda bruta no campo. Os números do IBGE não deixam dúvidas. Enquanto a agricultura patronal gera a cada ano R\$ 358,00 por hectare, a agricultura familiar alcança R\$ 677,00 por hectare. Portanto 89% mais produtiva. As cadeias da agricultura familiar, hoje, respondem por 10% de todo Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. (MDA, 2010, p. 12, apud TRICHES, 2010 p.39)

Percebemos pelos relatos dos beneficiários que o PAA consegue contribuir para que o tecido social seja mantido, inclusive, através da venda da produção, o que corrobora com Carneiro e Maluf (2003), quando enfatizam a identidade social como traço forte dos agricultores. Programa desse tipo, observa os autores, pode contribuir para que muitos jovens permaneçam no campo.

Algumas críticas foram ressaltadas em relação ao volume da produção a ser comercializada no âmbito do programa. Para os agricultores e agricultoras, deveria aumentar o limite que atualmente é de R\$ 6.500, por agricultor. Do mesmo modo, apontaram o fato do PAA ser apenas um programa e não uma política agrícola. *A gente corre o risco de o programa deixar de existir...Ele traz ânimo e incentivo, precisa ser mais ampliado* (JOSÉ DA SILVA, ENTREVISTA 2017).

A preocupação do senhor José da Silva está ancorada no fato do PAA, não ser uma política de estado, logo não possui a estabilidade necessária para que o agricultor possa investir na produção de alimentos. Esta preocupação também pode ser constatada na fala da dona Maria Silva de Araújo ao afirmar que o programa deveria ser ampliado com vista a permitir que o agricultor comercialize maior quantidade de produtos (kg) de alimentos. Ressalta que o excedente da produção os obriga a vender para os atravessadores.

Quando perguntada sobre a possibilidade de extinção do programa, dona Maria Silva de Araújo diz que *“tudo iria ficar difícil, iria mudar tudo, iria diminuir a renda”*.

Para o senhor Simplício dos Santos (2018),

[...] É uma renda a menos que a gente vai ter, a gente volta como vivia antes buscando mercado sozinho, embora sendo um ganho pouco, mas é um ganho que ajuda afinal você não consegue 6.mil reais assim fácil, mas às vezes aqui tá perto então pra você tirar da sua horta e trazer pra cá é mais fácil, que você ter que fretar um carro pra vender lá fora então tem essa dificuldade que com certeza vai afetar bastante (SIMPLÍCIO DOS SANTOS, ENTREVISTA 2018).

Neste sentido, o PAA se mostra para os agricultores familiares de Matinha como um meio de acessar o mercado e escoar sua produção sem a necessidade de vendê-las para os atravessadores.

4.2 A Modalidade de compra e doação simultânea em São Luís: mediações político-institucionais

A modalidade compra e doação simultânea estabelece uma intrínseca relação entre produção, compra e consumo efetivada por meio da SEMSA (Secretaria de Segurança Alimentar), a qual compra os alimentos dos agricultores e os doa para as famílias de baixa renda atendida nos CRAS de vários bairros de São Luís. A produção como bem afirmava Marx (2008) em *a contribuição à crítica da economia política*, sempre aparece como o ponto inicial e o consumo, como ponto final; a distribuição e a troca aparecem como o centro, que por isso mesmo é dúplice, já que a distribuição é determinada como momento que emana da sociedade, e a troca como momento que emana dos indivíduos.

Sob a perspectiva da produção de alimentos, algumas estratégias como os circuitos locais de produção de alimentos são capazes de viabilizarem a reconexão (produção-consumo), sob outra racionalidade produtiva a exemplos da produção de alimentos orgânicos ou agroecológicos fomentados pela intervenção do Estado, mediante programas e políticas públicas (BEZERRA; SCHNEIDER, 2012). Desse modo, a circulação, seja na produção, seja no consumo de alimentos no âmbito local, potencializa ou oportuniza, também, outras relações sociais, econômicas e alimentares que vão além da simples resistência ao processo de desconexão do sistema agroalimentar.

Nesse sentido, o PAA articula a produção de alimentos ao consumo local, respeitando a sazonalidade, a proximidade, os atributos de qualidade, o saber-fazer local, a diferenciação etc., o que contrapõe ao modelo de produção assentado em grandes corporações, que valoriza a distância, a padronização, a durabilidade dos produtos, a impessoalidade e subordina o tempo e o lugar à acumulação de capital (TRICHES, FROEHLICH, 2008). Sobretudo na modalidade de "Compra para Doação Simultânea", produtores e consumidores encontram-se articulados e compreendem a importância que um tem para o outro.

Além da garantia de mercado, o programa apresenta outras contribuições. Como citam Delgado et al. (2005), este tem colaborado para a recuperação dos preços regionais, havendo casos em que o simples anúncio da compra pública de dado produto é suficiente para elevar a sua cotação. Em algumas situações, o mercado local absorve a produção antes mesmo das compras públicas serem

efetuadas, dispensando a efetivação das mesmas (caso das compras para a formação de estoques).

Isso contribui para a autonomia dos agricultores em relação aos "atravessadores"/"intermediários" ao assegurar a mediação entre consumo e produção. Ou seja, para os agricultores de Matinha, a relação institucional entre eles e a SEMSA tem contribuído com as famílias, principalmente na questão da logística por meio do Programa de Aquisição de Alimento, pois, estas não precisam fazer a entrega dos produtos ponto a ponto como afirma a dona Eloídes de Abreu (2017),

A gente não precisa de atravessador, a gente passa os produtos por um preço justo e sem contar que incentiva também a produção coisa que ficou extinta durante muitos anos aqui no Brasil, a questão da produção (ELOÍDES DE ABREU, ENTREVISTA 2017).

Outra questão que facilita a comercialização da produção na comunidade é a adequação dos produtos para a entrega, quanto à embalagem, rotulagem e adequação dos alimentos conforme a demanda. Cabe ressaltar que na comunidade de Matinha, os agricultores entregam os seus produtos na Associação de Moradores e Produtores Rurais (central de recebimento dos alimentos não só dos agricultores desta comunidade, mas de outras como Laranjeiras) e a SEMSA faz o processo de embalagem das cestas de alimentos para a entrega aos beneficiados consumidores – as famílias de baixa renda como já mencionado anteriormente.

A Associação de Moradores é o local da organização coletiva dos agricultores – onde ocorre a entrega dos alimentos que serão destinados ao PAA nas seguintes etapas: primeiro faz-se a embalagem dos alimentos, depois os alimentos são pesados para então serem distribuídos. As figuras abaixo demonstram este processo de operacionalização do PAA na associação de moradores dos produtores rurais de Matinha.

Figura 1 - Alimento sendo pesado para ser embalado



Fonte: Própria da pesquisa

Figura 2 - Alimentos embalados pela SEMSA para serem doados nos CRAS



Fonte: Própria da pesquisa

Existe também uma relação institucional com referência à parte fiscal e a outras atividades burocráticas que envolvem a comercialização desses alimentos. A Associação de Moradores da Comunidade de Matinha se torna um instrumento de diálogo entre os agricultores familiares e os órgãos públicos, facilitando a dinâmica da comercialização. Nesse processo alguns profissionais atuam diretamente no contato com as prefeituras e o órgão do estado, elaborando os projetos e adequando a comercialização conforme a demanda apresentada.

No caso do processo de comercialização dos alimentos com a prefeitura existe um Termo de Recebimento e conforme afirma o coordenador logístico do PAA, o Senhor Marcos Vinícius dos Anjos, este termo funciona como nota fiscal. Na SEMSA as informações referentes aos agricultores e alimentos são lançadas no

sistema do governo federal e depois é emitida uma nota fiscal da Secretaria da Fazenda para então liberar o pagamento aos agricultores. Este termo de recebimento é necessário para que o agricultor entregue seus alimentos e também possa receber o pagamento.

Quanto à organização dos agricultores para a entrega dos alimentos dona Maria da Conceição Almeida relata que antes do programa, existia a associação, porém não havia uma organização para a comercialização de alimentos.

A gente teve muito problema com o produto, porque não tinha essa organização, esse limite de produto, então eu levava um carro cheio de produto, então eles faziam as cestas, levavam e ficava a associação lotada de produto, muito, muito produto e era estragado, aí eles lá organizaram assim. Olha é 150 kg de alface, cada um vai levar tantas caixas pronto, encerrou. Tem o limite de cesta sabe. Vem uma lista com o limite de produtos, por exemplo, vem 800 kg de melancia aí a gente faz uma reunião toda segunda-feira: quem tem melancia? Aí um agricultor que só tem melancia, então ele vai colocar 800 kg de melancia sozinho, porque não teve mais nenhum que tem, mas se 10 ou 20 tiver melancia então vão ser dividido os 800kg entre nós. Tem produto que a maioria dos agricultores não tem e um, dois tem em duas semanas ele preenche a quota dele (MARIA DA CONCEIÇÃO ALMEIDA, ENTREVISTA 2017).

A SEMSA ao estipular um limite de produtos a ser entregue, uma vez por semana, estimulou uma maior organização desses agricultores no processo de comercialização dos seus produtos. Dona Maria da Conceição salientou ainda que após a adesão ao programa, a associação precisou se reunir mais pra conversar com os agricultores e organizar a questão da limpeza do local.

A prefeitura, em contrapartida ela nem arca com as obrigações dela como ela deveria, porque tipo assim o prédio é nosso, da comunidade e nós que arcamos com o prédio. Assim, nós fazemos a vaquinha dos agricultores para manter a limpeza, então é uma série de coisas para manter ventilador, manter lâmpada, manter cadeira, nem cadeira lá não tem. E assim, é muito difícil a gente trabalhar com o povo, aí a gente cobra 10 reais, tem agricultor que dá o dele sem nem a gente tocar, mas tem uns que emboçam o dinheiro e vai embora. Antes de começar essa etapa do programa a gente precisou fazer isso, porque a gente não aguentava manter. Tipo assim, um programa desse na comunidade, um prédio da gente, que não é só nosso, da agricultura, da comunidade é complicado entendeu. O outro lado e nós da agricultura, é muito complicado trabalhar em comunidade. Então a gente precisou sentar e falar com as outras comunidades que vem todo mundo jogar os produtos é aqui, aqui é o centro, então a gente precisou sentar e organizar pra poder tá continuando. (MARIA DA CONCEIÇÃO ALMEIDA, ENTREVISTA 2017).

Verificou-se nas entrevistas que os agricultores almejam melhoria na estrutura da associação, ou seja, um ambiente mais propício com mais comodidade para entregar os alimentos. Quanto a este aspecto a dona Rosângela da Silva Conceição (2017) assim relatou,

Eles deviam ajudar aqui era pra manter a manutenção do prédio e muitas coisas não vieram, aí tá faltando algumas coisas que eles entraram em acordo e não cumpriram até agora. No caso era pra colocar a brita aqui no pátio, porque aqui quando chove alaga e fica tudo lameado. Aí prejudica a gente, aí isso era pra ser assim. E ajudar aqui no poço colocar a bomba que é pra ficar aqui na comunidade e até agora não chegou (ROSÂNGELA DA SILVA CONCEIÇÃO, ENTREVISTA 2017).

Quanto ao papel da Associação de Moradores, dona Elenita Sousa (2017), mencionou ser esta muito importante para o fortalecimento da comunidade.

Se não fosse esses programas de 2013 pra cá a associação nem funcionava mais, aí quer dizer que o Programa além de ajudar os agricultores ele fortalece as associações, porque se não fosse esses programas ela não funcionava mais não, porque ela foi reformada por conta do Programa (ELENITA SOUSA, ENTREVISTA 2017).

Cabe ressaltar que o Programa de Aquisição de Alimentos foi criado no município de São Luís em 2013, por meio do termo de adesão Nº 0526/2013 com a participação de representantes do governo do Estado e do governo federal, entretanto é a instância municipal que executa o programa de acordo com as modalidades e metas pactuadas por meio de Planos Operacionais.

Segundo o termo de adesão o município deve atuar promovendo: a) identificação de potenciais beneficiários fornecedores, especialmente em situação de extrema pobreza, com prioridade a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. b) cadastramentos de fornecedores (pessoa física e jurídica) e obtenção do Termo de Compromisso do fornecedor. c) cadastramento de entidades aptas a receber alimentos do Programa e obtenção do Termo de Compromisso da entidade. D) Acompanhamento das ações de fornecimento dos alimentos realizadas pelas entidades atendidas. e) adequar o funcionamento da logística de recebimento, armazenamento e distribuição dos alimentos. f) registrar as operações de aquisição e distribuição no sistema de gestão disponibilizada pelo Programa. (SEMSA, 2017).

Ao estado cabe o apoio à execução do Programa no município, especialmente quanto à (ao): a) fortalecimento e à capacitação de organizações de agricultores familiares e de demais beneficiários. b) promoção de ações de assistência técnica e extensão rural. c) aplicação da metodologia de definição de preços adotados pelo Programa. d) emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP a potenciais beneficiários fornecedores do Programa.

Cabe ainda ao estado envidar esforços para a isenção de imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços

de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, no âmbito do Programa e, também a taxa de emissão da nota fiscal nas operações do PAA. Por fim, deve promover a apuração e o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa.

Por outro lado, é obrigação do Ministério de Desenvolvimento Social: prestar apoio financeiro ao município para contribuir para a operacionalização das metas acordadas no Plano Operacional; disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do Programa coordenando e gerenciando a sua implementação, no âmbito federal, e promovendo a integração de ações entre a União e demais Entes Federados e Consórcios Públicos; elaborar e tornar possível ao município a Programação Financeira relativa ao Programa, dentre outros.

O Programa conta ainda com a SEMAPA (Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento) para sua execução. De acordo com informações disponibilizadas pela SEMSA, o PAA em São Luís é implementado na Modalidade Doação Simultânea, sendo responsabilidade da SEMAPA o cadastramento dos produtores, a garantia da assistência técnica e a realização do monitoramento das etapas de produção e certificação de atestado de qualidade dos produtos.

Cabe à SEMSA a gestão, o recebimento e distribuição dos alimentos, além da prestação de contas dos produtos junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. A relação institucional da SEMSA se estabelece com a comunidade de Matinha, um dos polos onde ela faz a compra dos alimentos e os entrega no CRAS para as famílias consideradas de baixa renda e em situação de insegurança alimentar. Nesta modalidade Doação Simultânea, a SEMSA recebe do próprio produtor os alimentos e entrega ao beneficiário, sem necessidade de armazenamento. Os agricultores podem vender, individualmente, até R\$ 6.500, 00 (seis mil e quinhentos reais) por unidade familiar/ano. O total dos recursos para a primeira etapa foi de R\$ 1.650.000, 00 (um milhão seiscientos e cinquenta mil reais).

De acordo com as informações transmitidas pela coordenadora do PAA, a Senhora Fernanda Bouzar, na primeira etapa do programa 300 agricultores foram cadastrados e distribuídos 377.412 kg de alimentos entre hospitais e associações inscritas nos CRAS, público beneficiado. Na segunda etapa iniciada em 2017, o valor investido pelo MDS diminuiu totalizando um valor de 1.155.000, 00 (um milhão cento e cinquenta e cinco mil reais) e 178 agricultores cadastrados, havendo, pois,

uma diminuição do número de agricultores atendidos. Foi distribuído até o mês de maio de 2017, o total de 47 toneladas de alimentos, considerando que nesta segunda etapa o público beneficiado foram apenas os CRAS, no total 2.160 famílias, isto é, 8.640 pessoas aproximadamente.

A Senhora Fernanda Bouzar, ainda nos relatou que, no município de São Luís, o PAA está vinculado a 20 CRAS nos bairros: Anjo da Guarda, Sol e Mar, Cidade Operária, Vila Bacanga, Forquilha/Cohab, Anil, Bairro de Fátima, Centro, Cidade Olímpica, Coroadinho, Estiva, Janaína, João de Deus, Vila Nova, Vicente Fialho/Vinhais, São Raimundo, São Francisco, Maracanã, Liberdade, Vila Palmeira/Bequimão/Rio Anil. Acrescentou que os agricultores fornecedores dos alimentos a estes CRAS pertencem às seguintes comunidades: Matinha, Cassaco, Cajupary, Itapera, Quebra-Pote, Vila Nova República, Laranjeiras, Igaraú, Arraial, Terra do Rumo, Calembe, Coquilho I e II, Tajipuru, São Raimundo do Motor e Mato Grosso.

A figura abaixo mostra a entrega de alimentos em um dos CRAS em São Luís.

Figura 3 - alimentos sendo doados aos beneficiários consumidores no CRAS do Anjo da Guarda, em São Luís



Fonte: Própria da pesquisa

Convém salientar, que a doação de alimentos como demonstrada na figura acima se refere à terceira etapa do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea, em São Luís, tal qual já dita anteriormente, em que na primeira etapa

tem-se a entrega dos alimentos pelos agricultores familiares de Matinha e outras comunidades a fim de serem pesados, em seguida, na segunda etapa do processo de operacionalização os alimentos são embalados e por fim distribuídos conforme figura acima aos beneficiários consumidores.

Observou-se em entrevistas realizadas com os beneficiados do CRAS do Anjo da Guarda que eles veem o programa como um meio que trouxe mais qualidade de vida no sentido de ajuda-los a consumir alimentos saudáveis, tendo em vista que os consumidores são pessoas carentes. Todavia, conforme a entrevista da senhora Irene Matos (ENTREVISTA, 2017), sobre a entrega dos alimentos, a mesma afirmou que *“o Programa é ótimo. Assim, tá fazendo um ano que a gente recebeu se fosse uma vez por mês seria melhor né”*.

Vale ressaltar que os alimentos são comprados dos agricultores todas as quartas-feiras, porém existe uma rotatividade na doação dos alimentos entre esses 20 CRAS. Sobre este aspecto a coordenadora do CRAS Kelly Lima (2017) justificou,

[...] nós somos 20 CRAS no município de São Luís e tem que ser feito um rodízio, hoje tá no Anjo da Guarda, tem que ser tudo bem divididinho para que todo mundo consiga ser atendido. Eu sou o 3º CRAS e o 1º de 2017. Agora vai para outro CRAIS e assim até terminar os 20 CRAIS pra voltar pra gente novamente. A gente chega a ter cerca de 3 a 4 entregas no ano, isso é muito relativo (KELLY LIMA, ENTREVISTA 2017).

Quanto à inserção das famílias no programa, isto é, para terem o acesso aos alimentos a mesma sublinhou:

As famílias obrigatoriamente devem estar cadastradas no bolsa família que é o programa do governo federal e serem acompanhadas pelos CRAS. Acompanhadas através do atendimento particularizado e os grupos coletivos que estão constantemente dentro das unidades. (KELLY LIMA, ENTREVISTA 2017).

A respeito da relação com o PAA, afirmou:

Maravilhoso, sou adepta 100%, porque a gente percebe que a gente tá no anjo da guarda, aqui é zona urbano-periférica não é longe do centro, mas é longe da Cohama e Cohab. E a gente ver nesse centro que muitas pessoas ainda passam fome. Um programa desse vem atender 200 famílias, hoje estou com 200 famílias no CRAS. Então são 200 famílias que vão receber uma sacola dessas e é uma feira de uma semana dependendo da família né. Vai de frutas, legumes, verduras, hortaliças e o hortifrut transgênico que por conta da safra não teve, a carne suína e de frango que não veio dessa vez. Cada CRAS está referenciado a 5 mil famílias então 200 é um quarto né, por isso que a gente precisa fazer essa rotatividade. (KELLY LIMA, ENTREVISTA 2017).

Para captar a percepção dos beneficiados realizamos entrevistas com o representante do poder público local, o Vice-Prefeito de São Luís que afirmou o seguinte:

O PAA beneficia as comunidades mais carentes associadas aos outros programas...Então é uma forma de empoderar mais, favorecer as famílias mais carentes da nossa cidade... cria-se uma cadeia e essa cadeia favorece a economia local e a maioria dos trabalhadores que são beneficiados do programa. (JÚLIO PINHEIRO, ENTREVISTA 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O patinho feio da agricultura brasileira é a produção de alimentos destinados ao abastecimento do mercado interno, pois os governos se preocuparam muito em viabilizar uma política econômica na agricultura que se traduzisse em dólares. Porém, o povo brasileiro consome arroz, feijão, carne, mandioca, batata, etc., e a produção agrícola de geração de divisa para o País não supre a necessidade alimentar do povo brasileiro. (BUENO, 1986, p. 32).

A partir da reflexão sobre esta afirmativa de Bueno, analisando a criação de ações da política pública que fomentem a produção de alimentos para o abastecimento no país, buscou-se neste trabalho apresentar algumas reflexões acerca da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade de Matinha.

Examinou-se no curso da pesquisa, a trajetória das políticas públicas para a agricultura no Brasil, enfocando a análise, sobretudo a partir do surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que embora careça de uma análise aprofundada para conclusões definitivas, representa alterações na rede de políticas públicas para o setor rural. O Pronaf representa a inserção dos atores envolvidos com agricultura familiar nas discussões sobre políticas públicas.

A discussão encaminhada na sociedade civil amadureceu em vários aspectos devido à característica de permeabilidade do estado brasileiro, que encontrou no governo sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva espaço para se efetivar em ações de política pública. No caso do PAA, a permeabilidade se deu de forma bastante específica. Diferentemente das conclusões dos estudos de Marques (2000), por exemplo, onde o autor identifica influência de grupos que, institucionalmente, estão fora do governo, na rede do PAA.

O PAA traz ainda elementos em sua concepção que apontam para um redirecionamento do entendimento sobre o papel que a agricultura familiar exerce no desenvolvimento da sociedade brasileira, principalmente nas perspectivas de desenvolvimento mais equitativo, como a incorporação de setores excluídos e com a valorização da atuação dos agricultores familiares enquanto atores.

A pesquisa de campo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos possibilitou compreender os impactos sobre o modo de vida dos agricultores, frente às transformações socioculturais e institucionais sobre a terra, o trabalho e o mercado, decorrentes do contexto recente desta estratégia de comercialização para a agricultura familiar nesta localidade.

Os objetivos específicos propostos no início deste trabalho foram alcançados, notadamente a ótica dos agricultores em relação ao programa e os impactos nas atividades produtivas. A pesquisa permitiu delinear o perfil socioeconômico dos agricultores familiares beneficiários do PAA e o papel do programa na geração de receita para a agricultura familiar.

Quanto ao objetivo geral, verificou-se que o PAA contribui para o fortalecimento da agricultura, a partir do processo de comercialização, em que o agricultor tem para além do mercado livre, como as feiras, por exemplo, a oportunidade de ampliar a sua diversidade e quantitativo de produção, no caso para o programa, ou seja, para o mercado institucional.

Constatou-se que com a venda dos produtos no mercado institucional os produtos começaram a ser mais valorizado, de uma maneira geral, o que fez com que novas portas se abrissem para os agricultores familiares, ampliando, desta forma, os níveis de comercialização da agricultura familiar na comunidade. Porém, os limites de valor impostos para a compra dos produtos e a qualidade estabelecida pelo PAA para a comercialização da produção da agricultura familiar foram identificados como os principais gargalos do programa. Apesar dessas limitações, verificou-se o grande interesse demonstrado pelos agricultores familiares de Matinha em continuar participando do programa, pois, percebem a melhoria da receita familiar desta participação.

A pesquisa mostrou a diversificação da produção na maioria dos agricultores entrevistados, a qual se dar tanto pela necessidade de alimentos por parte do mercado institucional como pela percepção dos agricultores quanto à possibilidade da geração de novas receitas na unidade de produção. Conforme dados obtidos no estudo, essa diversificação contribuiu para a melhoria da segurança alimentar dos agricultores familiares, pois consomem uma diversidade maior de alimentos produzidos por eles mesmos, a maioria sem insumos químicos. Isso corrobora com o que é observado por Maluf (2004), quanto à comercialização da produção da agricultura familiar quando defende que a agricultura diversificada de pequena escala oferece possibilidade de vínculos produtivos e comerciais, em âmbito regional, voltados para a produção, a distribuição e o consumo de alimentos diferenciados.

A pesquisa também apontou a importância do PAA para a manutenção do tecido social e a possibilidade da sucessão familiar, pois, de acordo com os

agricultores entrevistados, os seus filhos, por meio da inserção ao programa aumenta a probabilidade de continuarem vivendo no meio rural com mais qualidade de vida devido ao Mercado Institucional que proporciona uma receita maior às famílias beneficiárias do PAA.

Com base nos elementos teórico e empírico que subsidiaram a análise dos dados, se pode concluir que a hipótese levantada desta dissertação ficou comprovada, com a ressalva, de que o PAA, por não ser uma política de estado mas , apenas um programa governamental, este cumpre os objetivos proposto e tem um peso significativo no fortalecimento da agricultura familiar e no seu desenvolvimento sustentável, porém, necessita de avanços no tocante ao reconhecimento de sua importância, na fundamentação e criação de uma política de Estado mais institucionalizada e com formas de controle social pelas próprias comunidades.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo; Campinas: Anpocs; Hucitec, 1998.

_____. Desenvolvimento rural territorial e capital social. In: SABOURIN E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa Informações Tecnológicas, 2002.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.

_____. **Ideologia nacional e nacionalismo**. 2. ed., São Paulo: EDUC, 2014.

ALMEIDA, J. G. Projeção UTM sirgas 2000 zona 23s. **Base cartográfica do IBGE 2015**. São Luís, 2016.

_____. De Volta à Ilha de Tranquilidade em Meio a Um Oceano Revolto? Limites da democracia liberal brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 23, 2009.

AZEVEDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARBOSA, Zulene Muniz. **Maranhão, Brasil: Lutas de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luís: UEMA, 2006.

BONNAL, P.; MALUF R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007, Florianópolis. **Publicações...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A comunidade tradicional. In: **Cerrado, Gerais, Sertão: comunidades tradicionais dos sertões roseanos**. Montes Claros: 2010. (Relatório de Pesquisa).

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BUENO, Ricardo. **Por que faltam alimentos no Brasil?** Reforma agrária já! 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **A ideologia persistente do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultado das ações da CONAB em 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br>. Acesso em: 16 abr. 2018.

IBGE. **Censo demográfico 2000**: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

DELGADO, Guilherme *et al.* **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão n. 1145).

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 409-435.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 15-52.

_____. A década de 1990. A “confluência perversa” de dois projetos contraditórios: projeto neoliberal e agronegócio e projeto democratizante, reforma agrária e novo modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar. In: **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de Desenvolvimento Territorial: O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia e SCHNEIDER, Sergio (Org.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.p. 239-260.

_____. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores**, Dados. Revista de Ciências Sociais, v. 54, n. 2, p. 431-472, 2011.

EMBRAPA. **O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Adesão mista, Estado/ Município compra com doação simultânea**. 2016. Disponível em: <<http://plataforma.cpacp.embrapa.br>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Agricultura Camponesa e/ou Agricultura Familiar**. 2012. Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br>. Acesso em: 14 jun. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra, 3. ed. 1974.

GUIMARÃES, A. P. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma agrária**, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.

GHIGLIONE, Rodolphe; MATALON, Benjamin. **O inquérito**: Teoria e prática. Portugal: Oeiras: Celta, 1997.

GRISA, Catia. Desenvolvimento Local, Políticas Públicas e Meios de Vida: uma análise do programa de aquisição de alimentos (PAA). In: CONGRESSO DA SOBER, 47., Porto Alegre, 2009. **Anais...** Porto Alegre: Reitoria da UFRGS, 2009.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do Território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 53, 2008.

HELFAND, Steven M; REZENDE, Gervásio Castro de. Agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Junia C. P. R. da. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. Brasileira: IPEA, 2001. p. 248-301.

HIRAI, Wanda Griep ; ANJOS, Flávio Sacco. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. USP, 2007.

INSTITUTO Cidadania. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, versão 3, de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

JESUS, Paulo de. Desenvolvimento Local e Sustentabilidade – algumas considerações conceituais e suas implicações em projetos de pesquisa. In: PEDROSA, Ivo; MACIEL FILHO, Adalberto; ASSUNÇÃO, Luis Márcio (Org.). **Gestão de desenvolvimento local sustentável**. Recife: EDUPE, 2007.

LESSA, Sérgio. **O Método**. Fortaleza: UFC, Mimeo, 2001.

LEMOES, Silvana Maria de; LIMA, Irenilda de Souza .O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como política pública para a agricultura familiar e o desenvolvimento local. **Oikos**: Revista Brasileira de Economia Doméstica, Viçosa, v. 25, n.1, p. 069-092, 2014.

MACIEL, Lucas R. **Mercado institucional de alimentos**: potencialidades e limites para a agricultura familiar. 2008. 115f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) Programa de Pós-graduação em Agronegócios. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da dependência**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 23, 1991.

MESQUITA, Benjamim Alvino. **O Desenvolvimento Desigual da Agricultura**: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar. São Luís: EDUFMA, 2011.

MESQUITA, Benjamin Alvino. **Notas sobre as transformações recentes na Amazônia neste cenário neoliberal**. 2009. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br>>. Acesso em: 15 abr. 2018

MORAES, Maria Dione C. de. De Camponês a Agricultor Familiar: Imagens do Campesinato, como Identidades na Ordem da Razão. **Raízes**, Ano 17, n. 17, junho/98. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

_____. **A multifuncionalidade da agricultura na realidade brasileira**. In: CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. (Org.) **Para além da produção**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

_____. **Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil**: Agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

OLIVEIRA, R. O. Desenvolvimento, política agrícola e política rural: do setorial ao territorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 12, p. 7-15, dez. 2002.

PAULILLO, L. F. et al. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.

PAULILLO, Luiz Fernando; ALMEIDA, Luiz Manoel. **Redes de segurança alimentar e agricultura familiar**: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. Unicamp, 2005. Disponível em: <<http://www.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PORTO, M. & SIQUEIRA, D. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 6, p. 76-89, 1994.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

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

REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v.13, n. 1, p. 51-74, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

SANTOS, Adriana Timoteo. **Agricultura familiar e programa de aquisição de alimentos**: uma análise de sua implantação no município de Ponta Grossa. Dissertação de Mestrado, Ponta Grossa, 2010.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, José de Ribamar Sá. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamentos de reforma agrária no Maranhão**. 2006. 203f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós - Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2006 São Luís, 2006.

SILVA, José Graziano da. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J.P. (Org.). **A Questão Agrária na Década de 90**. São Paulo: Expressão popular, 2013. P. 163-170.

SILVA, Vilmar. **O papel do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA - para o fortalecimento da agricultura familiar**: o caso da cooperativa da agricultura familiar integrada – coopafi - de Capanema, PA. 206f. Dissertação de Mestrado, 2013. - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pato Branco / PR Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2013.

SILVA, Genivânia Maria da. As transformações no campo brasileiro: modernização da agricultura e desenvolvimento territorial rural. **Boletim DATALUTA**, São Paulo, mar., 2015.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SCHNEIDER, Sergio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p. 99-121, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir A; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath.; MARQUES, Paulo Eduardo M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHIMITT, Cláudia J.; GUIMARÃES, Leonardo A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Revista Agriculturas**, v. 5, n. 2, jun. 2008. Disponível em: <<http://aspta.org.br>>. Acesso em 10 set. 2017.

VALENTE, F.L.S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Rev Nutr.**, ano 10, n. 2, p. 20-36, 1997.

_____. (Org.) **O direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.**, ano 18 n. 4, p. 439-457, jul./ago., 2005.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Hucitec, 1991.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Agricultura familiar e campesinato**: rupturas e continuidade. 2004. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS.20., 1996, Caxambu. **Anais Eletrônicos...** Caxambu. Apocs, 1996. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 87-128, out. 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista com os Agricultores Familiares da Comunidade de Matinha.

1) Você sabe o que é o PAA? O que quer dizer PAA? Para onde vai o produto comercializado por meio da cooperativa? Sabe quem vai consumir?

2) Quais os ganhos adquiridos pela adesão ao PAA?

3) Houve aumento quanto à diversificação da produção?

4) O PAA trouxe mais qualidade de vida?

5) O Sr acha que o PAA possibilita a permanência dos seus filhos no meio rural sem a necessidade de buscar outras fontes de renda fora da propriedade?

6) O Sr considera que o PAA tem contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar?

7) O sr acha que o PAA pode fortalecer o agricultor familiar tanto individualmente quanto coletivamente?

8) O sr Acha que o PAA abriu novas possibilidades de inserção dos agricultores familiares para novos mercados como os particulares?

9) Quais suas críticas em relação ao PAA. O que o Sr acha que poderia melhorar?

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA A ÓRGÃO MUNICIPAL**Entrevista com Fernanda Bouzar coordenadora do PAA em São Luís.**

1) Quais os critérios para adesão dos agricultores familiares ao PAA?

2) Quais os objetivos do PAA?

3) Quantas comunidades rurais vendem para o PAA?

4) Quais as modalidades de funcionamento do PAA em São Luís?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA A ÓRGÃO ESTADUAL

Entrevista com Antônio Lúcia Malheiros dos Santos coordenadora do PAA no Estado do Maranhão

1) Quando surgiu o PAA no Estado do Maranhão e quais as modalidades do Programa executadas no estado?

2) Qual a relação do governo do estado com o atual governo federal? Algum impacto? E se o Programa acabar?

APÊNDICE D – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS PARA CONCESSÃO E UTILIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL
E REGIONAL-PPDSR**

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Pelo _____ presente _____ instrumento, _____ eu, _____ RG: _____, domiciliado em _____ Autorizo a pesquisadora Bianca Sampaio Correa, RG 21633332002-8, CPF:049.020.423-63 a utilizar, divulgar e publicar para fins acadêmicos e culturais, no todo ou em partes, editado ou não, o depoimento que prestei no dia ____/____/____, na cidade de São Luís – Ma, como subsídio à construção de sua Dissertação do Mestrado acima citado, observando os princípios éticos norteadores da pesquisa.

Declaro ainda, que fui devidamente esclarecido pela pesquisadora a respeito do assunto o qual é tratado na referida pesquisa. Por ser verdade dato e assino o presente termo.

ANEXOS

ANEXO A - TERMO DE ADESÃO AO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, REQUERIDO PELO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS COM PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, PARA O FIM QUE ESPECIFICA. TERMO DE ADESÃO Nº 0526/2013

**ANEXO B - TERMO DE RECEBIMENTO E ACEITABILIDADE (CENTRAL DE
RECEBIMENTO E DISTRIBUIÇÃO)**