

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

Ângela Maria Martins Peixoto

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

Adriano Rodrigues de Oliveira

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

Resumo

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

Resumen

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

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

Políticas públicas e desenvolvimento rural: apontamentos iniciais

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

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

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

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

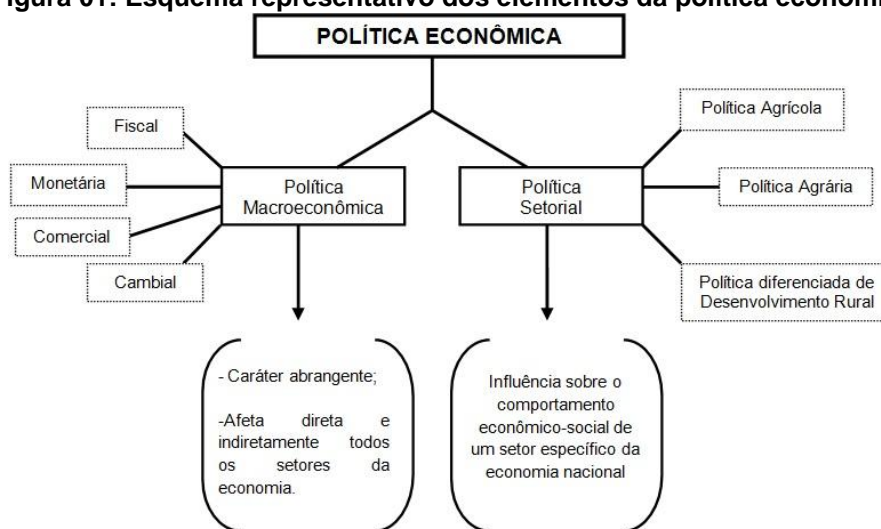
A partir dessas considerações, cabe ponderar de que forma o Estado intervém na agricultura por meio das políticas públicas, haja vista que a atuação estatal é norteadora desse processo. Para Delgado (2001, p.21), essa intervenção possui uma longa tradição, sendo representada por uma política econômica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

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

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

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

Figura 01: Esquema representativo dos elementos da política econômica



Org.: Autores, 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A incorporação do viés territorial no modelo de desenvolvimento rural brasileiro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 01: Modalidades de atuação do PAA³

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

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

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

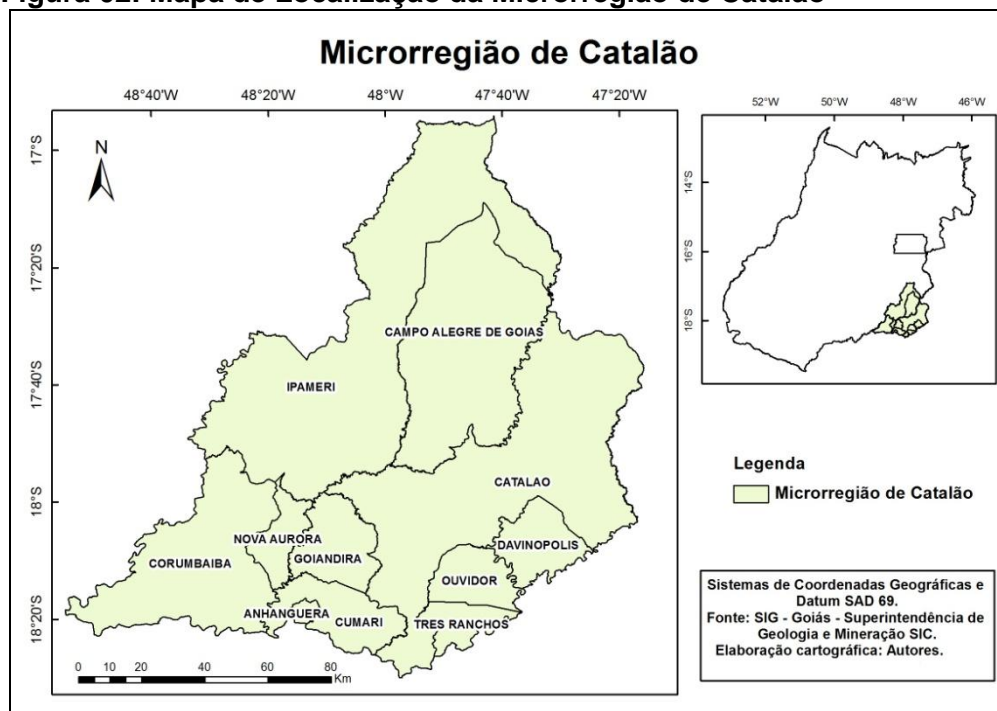
Uma análise da implementação do PAA: o caso do município de Ipameri-GO

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

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

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

Figura 02: Mapa de Localização da Microrregião de Catalão



Elaboração: Autores.

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

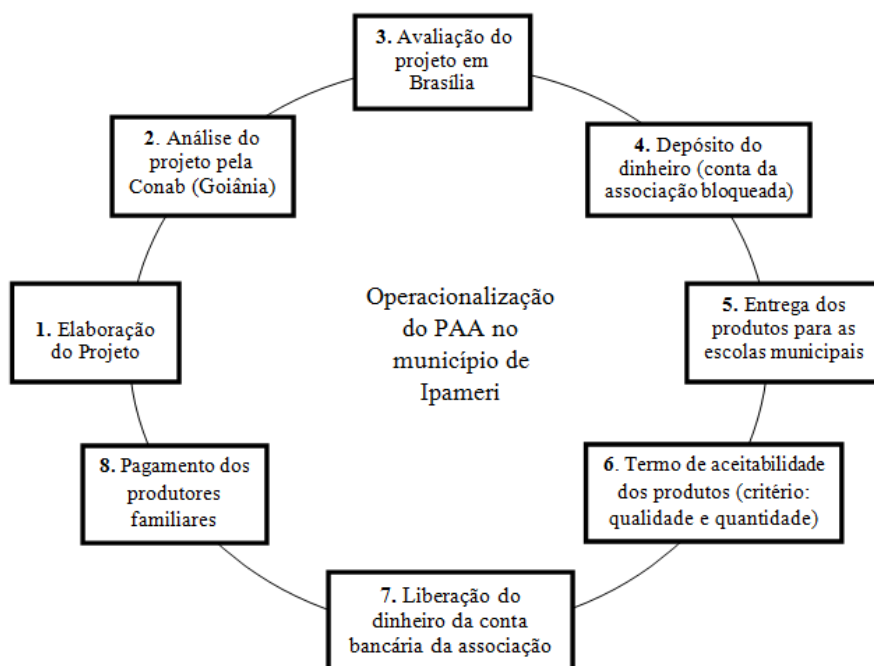
Nesse sentido, considerando tanto a desigualdade fundiária quanto a modernização agrícola aqui ressaltada por meio de políticas de crédito rural que ficaram circunscritas aos aspectos produtivos – tendo em vista que o município participou do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento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

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

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

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

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



Org.: Autores, 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 04: Visão externa da casa e da padaria rural



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

Figura 05: Instalações da padaria rural



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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