



## **Mesa 7. Territorios, sujetos sociales y producciones agrarias contemporáneas.**

Autor: Carlos de Castro Neves Neto<sup>1</sup>

Doutor em Geografia e pós – doutorando em Geografia

Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista FCT/UNESP

Correo electrónico: netosulian@gmail.com

### **Uma análise acerca do conceito de território e sua aplicação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>2</sup>**

#### **Resumo**

Oriundo da Geografia, o conceito de território surgiu no contexto da reunificação alemã no final do século XIX. Esse conceito foi encampado pelo Estado, que o incorporou nas políticas públicas de desenvolvimento rural. No Brasil, somente a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e, principalmente, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva que se passa a executar programas territoriais no país. As principais características desses programas são: descentralização das ações, atuação de vários entes da sociedade (associações, cooperativas, ONGs), apoio a agricultura familiar, atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, entre outros. Porém, as políticas territoriais no Brasil enfrentam uma série de problemas, como a falta de recursos, dificuldade na mobilização dos atores sociais para participar dos programas, dificuldade na coordenação e articulação das políticas e dos entes administrativos, concentração de terras e de renda, entre outros problemas que serão discutidos no texto. Dessa forma, o objetivo do texto é analisar o conceito de território e sua

<sup>1</sup> Doutor em Geografia e pós – doutorando em Geografia na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista FCT/UNESP, sob a supervisão da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Ap. Medeiros Hespagnol. O trabalho contou com apoio da PNPd/CAPES. E-mail: netosulian@gmail.com.

<sup>2</sup> O artigo é resultado de pesquisas desenvolvidas na tese de doutorado de Neves Neto (2013), bem como de pesquisas realizadas no decorrer do curso do pós-doutorado em Geografia na FCT/UNESP.



aplicação nos Programas territoriais no Brasil. Entre os programas abordados estão o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), lançado em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), executado desde 1955, mas que foi fortalecido em 2009 com a Lei nº 11.947 que determina que no mínimo 30% do valor destinados a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas. Os procedimentos metodológicos utilizados no artigo foram: a revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários em sites do Governo Federal, realização de entrevistas com agrônomos, presidente de associações de produtores rurais, agricultores e nutricionistas que participam da execução do PAA e do PNAE.

## 1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo discutir dois programas (PAA e PNAE) de compras coletivas de alimentos da agricultura familiar que têm incorporado algumas características territoriais.

As primeiras políticas territoriais de desenvolvimento rural foram executadas na União Europeia, com destaque para a Iniciativa Leader, que incentivou a descentralização das ações, contou com o apoio de diversos agentes da sociedade e foi executado, por meio de parcerias entre agentes públicos e setores da sociedade (associações de produtores rurais, cooperativas, empresas privadas etc.).

No Brasil, as políticas territoriais ganham destaque nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, com o surgimento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e vários programas que adotaram o território em suas siglas (Territórios da Cidadania, Territórios Rurais). Também no âmbito do seu governo foi lançado o Programa de Aquisição de Alimentos, em



2003, que criou um canal de comercialização para os alimentos produzidos pelos agricultores familiares e diminuiu a fome no país.

Os procedimentos adotados para a elaboração do artigo foram: a revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários em sites do Governo Federal, realização de entrevistas com agrônomos, presidente de associações de produtores rurais e nutricionistas que participam da execução do PAA e do PNAE.

Além da introdução e considerações finais, o artigo se divide em quatro partes. Na primeira parte, há uma análise acerca do conceito de território na Geografia e quais são os principais elementos desse conceito que devem ser incorporados às políticas de desenvolvimento territorial.

Na segunda parte, se discute a mudança que ocorreu na formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil que passou de uma perspectiva setorial, predominante na década de 1970 e 1980, para uma perspectiva territorial em 2000.

Na terceira parte do texto, se faz uma análise sobre PAA e o PNAE, ressaltando a importância desses programas na diminuição da fome no Brasil, bem como na garantia alimentar aos estudantes das escolas públicas.

Por fim, se discute os fatores que dificultam a implantação de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e quais são os elementos que podem favorecer à execução desses programas no país.

## **2. O conceito de território**

Oriundo da Geografia, o conceito de território surgiu no contexto da reunificação alemã no final do século XIX. Buscando justificar o expansionismo desse império, Ratzel elaborou o conceito de território atrelado ao Estado-nação, sendo este o espaço vital (espaço-ótimo) para a reprodução de um grupo social, a partir dos recursos disponíveis. Essa definição



traça uma estreita relação entre o solo e o Estado, fazendo com que Ratzel incorporasse uma concepção totalitária de Estado (HAESBAERT, 2010).

Nos anos 1980, o debate acerca do conceito de território foi retomado na Geografia, e Raffestin (2011) o analisa por meio de outras escalas de poder (econômico, cultural e político) e não exclusivamente associado ao Estado, como propunha Ratzel. Influenciado por Foucault, Raffestin (2011, p.15) destaca os “múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais ou locais” e, acrescenta, o “poder é imanente a toda relação que é o teatro e o lugar do confronto” (RAFFESTIN, 2011, p.45). O território, portanto, é um espaço político por excelência e nele sempre haverá relações de dominação e subordinação<sup>3</sup>.

Indo ao encontro do pensamento de Raffestin, Souza (2007) ressalta que o território é definido e delimitado por e a partir das relações de poder e, conforme Saquet (2007, p. 24), “cada sociedade produz seu(s) território(s) e territorialidade(s), a seu modo, com consonância, com suas normas, crenças, valores, ritmos, mitos, com suas atividades cotidianas”.

De acordo ainda com Saquet (2006), a territorialização é um processo gerado pela expansão do sistema capitalista, que atinge diversos pontos e comunidades, e segundo Saquet e Sposito (2008, p. 17), territorialidade corresponde:

ao controle sobre uma área ou espaço; é uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar

Para Dematteis (2007), a territorialidade (a relação entre os atores) pode ser passiva e negativa ou ativa e positiva. No primeiro caso, os sujeitos locais não agem com autonomia, e seus comportamentos são pré-definidos pelas estruturas de controle, como o Estado ou

<sup>3</sup> Cf. RAFFESTIN (2011) há que se considerar também os recursos naturais presentes no território.



empresas estrangeiras, por exemplo. Já na territorialidade ativa, os atores locais participam e exercem os seus papéis, propondo mudanças e inovações<sup>4</sup>.

Conforme Raffestin (2011), a tecnicidade (conjunto de técnicas presente numa sociedade) é um elemento fundamental no território, e ela pode ser simétrica, quando as relações não destroem o meio material, ou dissimétrica, no caso em que se caracterizam pela destruição do meio material. O autor defende que o maior trunfo de poder na atualidade é o acesso à informação, que tem na circulação/comunicação as duas faces da mobilidade. Quem se apropria do poder, também passa a dominar as redes de circulação e de comunicação para exercer o controle da população. “O verdadeiro poder se desloca para aquele que é invisível em grande parte, quer se trate de informação política, econômica, social ou cultural” (RAFFESTIN, 2011, p. 182). Acrescenta, ainda, que o espaço é anterior ao território, preexistindo a qualquer ação, como se fosse algo “dado”. Já o território se constitui a partir do espaço, por meio do trabalho humano (energia e/ou informação), revelando, conseqüentemente, relações de poder. Assim, “o espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si” (RAFFESTIN, 2011, p. 128).

De acordo com Saquet (2007), o território é um espaço aberto em constante transformação, onde ocorrem relações verticais e horizontais, econômicas e políticas, as quais regulam sua organização.

O território e a territorialidade são produtos do entrelaçamento entre os sujeitos de cada lugar, destes com o ambiente e com indivíduos de outros lugares, efetuando tramas transescalares em diferentes níveis territoriais. O território é uma construção coletiva e multidimensional, com múltiplas territorialidades (poder, comportamentos, ações) (SAQUET, 2007, p. 118).

---

<sup>4</sup> Dematteis (2007, p. 36), propõe o Sistema Local Territorial (SLOT), que “é construído a partir do que já existe e isso pode garantir a eficácia de projeção do que será edificado”. Para maiores informações sobre os SLOTS, consultar Dematteis (2008): Sistema Local Territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território.



No período técnico-científico-informacional que caracteriza o sistema capitalista na atualidade, é possível acessar/conectar diversos territórios, o que configura a multiterritorialidade. Esta ocorre pela mobilidade concreta, quando há o deslocamento físico (ferrovias, estradas), ou virtualmente, difundida pela informática, os denominados espaços-temporais ou cibernéticos (HAESBAERT, 2010). Assim, a multiterritorialidade vai variar conforme o contexto econômico, social, político e cultural de cada localidade.

Procurando entender os processos de desterritorialização, reterritorialização e territorialização, que vêm ocorrendo no sistema capitalista, Haesbaert (2010) associa o discurso da desterritorialização à ideologia neoliberal, sobretudo na medida em que limita o papel do Estado e, por outro lado, defende a desregulamentação dos mercados. Santos (1994) mostra que o processo de desterritorialização traz em si um estranhamento, ou seja, uma total desculturização.

Para Haesbaert (1996), o processo de desterritorialização é fruto do novo padrão tecnológico imposto pelo capitalismo e traz como consequência a mobilidade de pessoas e a formação dos aglomerados de exclusão (acampamentos de refugiados), formados por assentamentos humanos, onde as pessoas estão totalmente marginalizadas da sociedade, vivendo em condições subumanas. Devido a essa situação degradante, Haesbaert (1996) denomina essa população que vive nos aglomerados de “sem-sem”, pois não se enquadram em nenhuma estratificação social, nem contam com direitos sociais, econômicos ou políticos.

O grande dilema deste novo século será o da desigualdade entre as múltiplas velocidades, ritmos e níveis de desenvolvimento de des-re-territorialização, especialmente aquela entre a minoria que tem pleno acesso e usufrui dos territórios – redes capitalistas globais que asseguram uma multiterritorialidade, e a massa ou os “aglomerados” crescentes de pessoas que vivem na mais precária territorialização ou, em outras palavras, mais incisivaS, na mais violenta exclusão e/ou reclusão socioespacial. (HAESBAERT, 2010,p. 372).



Em outra parte da obra, Haesbaert (2010) aponta os ganhadores e perdedores do processo de desterritorialização:

Se territorializar-se envolve sempre uma relação de poder, ao mesmo tempo concreto e simbólico, e uma relação de poder mediado pelo espaço, ou seja, um controlar o espaço e, através deste controle, um controlar de processos sociais, é evidente que, como toda relação de poder, a territorialização é desigualmente distribuída entre seus sujeitos e/ou classes sociais e, como tal, haverá sempre, lado a lado, ganhadores e perdedores, controladores e controlados, territorializados que desterritorializam por uma reterritorialização sob seu comando e desterritorializam em busca de uma outra reterritorialização, de resistência e, portanto, distinta daquela imposta pelos seus desterritorializadores (HAESBAERT, 2010, p. 259)

Sposito e Saquet (2008) trazem, enfim, sua contribuição, quando apontam os principais elementos a serem considerados na proposição da abordagem do desenvolvimento territorial:

- 1 – a articulação de classes e a formação de redes e tramas locais e extralocais;
- 2 – o caráter (i)material, articulando os elementos culturais, políticos, econômicos e naturais;
- 3 – a produção de mercadorias, a recuperação e a preservação do meio ambiente;
- 4 – a valorização das pequenas e médias unidades produtivas;
- 5 – o reconhecimento dos saberes locais e das identidades;
- 6 – o conhecimento dos processos históricos e do patrimônio de cada lugar;
- 7 – a produção orgânica dos alimentos;
- 8 – a organização política em nível local, a fim de se buscar maior autonomia;
- 9 – a redução das injustiças e das desigualdades sociais etc.

No próximo item abordaremos a inserção da abordagem territorial em algumas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, fazendo uma análise nas mudanças das abordagens nas políticas públicas direcionadas aos espaços rurais de 1980 até a década de 2000.



### 3. A abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil

Até o final da década de 1980, as políticas públicas direcionadas aos espaços rurais eram estritamente setoriais, focadas no estímulo à produção agrícola e tendo como beneficiários os grandes e médios produtores, a exemplo do financiamento agrícola instituído pelos governos militares (1964-1985). A concessão do crédito rural subsidiado foi o principal mecanismo utilizado pelo Estado para promover as alterações na base técnica da agricultura brasileira. Os grandes e médios produtores tiveram acesso a recursos para adquirir os produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde” (sementes melhoradas, insumos químicos e máquinas)<sup>5</sup>. A decorrente modernização da agricultura foi fundamental para o desenvolvimento nacional, pois promoveu importantes mudanças: a liberação de mão de obra para a indústria, a produção de alimentos e matérias-primas, a geração de saldo positivo na balança comercial, através do aumento das exportações e a geração de renda para os setores urbanos (BONNAL, KATO, 2011).

Com a promulgação da Constituição de 1988, “a afirmação dos princípios democráticos e de descentralização no texto constitucional marcou o fim da lógica de Estado centralizador e a inauguração de um estado mediador” (BONNAL, KATO, 2011, p. 61). Além disso, a nova carta reforçou a obrigatoriedade da divisão de responsabilidades e de recursos entre os entes administrativos, fortalecendo os municípios, e abriu a possibilidade de participação da sociedade, com a criação dos conselhos e o incentivo à formação das organizações coletivas.

Nos anos 1990, tanto o meio acadêmico quanto os órgãos públicos passaram a reconhecer que no meio rural não são desenvolvidas apenas atividades agropecuárias, e que as

---

<sup>5</sup> O SNCR foi altamente seletivo, nos beneficiários, ao atender apenas os médios e grandes produtores; espacialmente, ao priorizar as regiões Sul e Sudeste e por produto, ao focar apenas as monoculturas destinadas à exportação (GONÇALVES NETO, 1997).





políticas destinadas a esses espaços deveriam incorporar outros aspectos, como a sustentabilidade ambiental e a pluriatividade das famílias rurais. Adotou-se então a abordagem territorial nas políticas públicas, pois, “por meio dela é incorporada uma visão integrada dos espaços rurais e urbanos e reconhecido o caráter multifuncional e multidimensional dos espaços rurais” (HESPANHOL, 2010, p. 211).

No debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil, observou-se que as políticas vigentes até o início da década de 1990 não conseguiram reduzir a pobreza no campo nem a desigualdade social e regional. Segundo Bonnal, Delgado e Cazalla (2011), havia um rural invisível, composto por uma grande parcela da população que não tinha acesso às políticas públicas. Essas famílias, residentes nos espaços rurais, compunham uma sociedade civil sem representação, por não estarem organizadas em associações ou sindicatos.

A persistência da pobreza rural na América Latina e o fracasso das políticas de desenvolvimento rural nas décadas passadas foi o que propiciou a discussão de novos enfoques de desenvolvimento rural, que se incorporou nos finais dos anos 90 nas estratégias e políticas de desenvolvimento rural das agências internacionais de desenvolvimento e governos da região (SUMPSI, 2007, p. 64). (tradução nossa).

Outro aspecto importante para a incorporação da perspectiva territorial foram as consequências negativas da modernização agrícola, apoiada nos produtos do pacote tecnológico da “Revolução Verde”. Problemas ambientais, como o aumento do desmatamento e a poluição de corpos d’água, assim como problemas sociais decorrentes do êxodo rural e do aumento das desigualdades levaram instituições internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, a incentivar políticas territoriais de desenvolvimento rural, as quais incluíam a dimensão ambiental e uma visão mais ampla e integrada do rural, incorporando as noções da pluriatividade das famílias residentes no campo e da multifuncionalidade dos espaços rurais.

A noção de território, que é multidimensional, permite uma análise dos elementos materiais e imateriais presentes no espaço rural, considerando, sob uma visão integrada, os



aspectos ambientais, culturais, sociais e econômicos nele existentes. A multifuncionalidade dos espaços rurais foi reconhecida pela União Europeia em políticas de desenvolvimento como o Programa Leader, que valoriza as várias dimensões do rural, incluindo o cuidado com o meio ambiente, a produção agropecuária e o turismo rural, sendo, este, uma das atividades que mais recebeu incentivo.

Os programas de compras coletivas, como o PAA e o PNAE, adotam algumas características territoriais, como por exemplo, o incentivo a participação dos produtores rurais, seja de forma individual, seja por meio de associação coletiva. O item a seguir, abordará esses dois programas e como ele vem sendo executado no Brasil

#### **4. O PAA e o PNAE no contexto das políticas territoriais no Brasil**

No início do mandato do governo Lula, foi lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que, inserido no Programa Fome Zero, enquadrou-se na política agrária e de segurança alimentar. O PAA busca atender os agricultores familiares que produzem em pequena quantidade e enfrentam dificuldade para a comercialização de seus produtos. De acordo com Veloso (2011, p. 47), o principal objetivo do PAA é o “combate à fome e à miséria e a formação de estoques estratégicos, através da compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares sem a necessidade de licitação e, posteriormente, a sua doação para entidades sociais”.

Podem participar do PAA os produtores familiares que se enquadrem nos grupos A, B, C e D do Pronaf e que estejam organizados em instituições coletivas (associações, cooperativas ou grupos com no mínimo cinco pessoas). Além disso, devem também obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é emitida por sindicatos, Casa da Agricultura e CATI (HESPANHOL, 2009). O Programa envolve vários ministérios, mas a coordenação é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), enquanto a



parte operacional é de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O PAA prevê cinco modalidades de ações: compra direta, formação de estoque, compra direta com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo do leite e compra institucional

A modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, operada pela CONAB, têm por objetivo garantir alimentos para as pessoas que estão em condição de miséria e vulnerabilidade alimentar e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, com a compra de seus produtos. O programa estabelece um limite no valor de R\$ 8.000,00 por ano/produtor (BRASIL, 2014). Os alimentos adquiridos são destinados a escolas, creches, abrigos, hospitais, asilos etc. Entre os produtos que podem ser adquiridos pelo PAA estão arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo.

A modalidade Formação de Estoque tem por objetivo adquirir alimentos da safra vigente, para o consumo humano. É operacionalizada exclusivamente pela CONAB, que adquire os alimentos das associações e/ou cooperativas formadas por agricultores familiares. Pode ser acessada de forma individual pelo agricultor familiar, ou por meio de uma associação ou cooperativa, estabelecido como limite o valor de R\$ 8.000,00 ao ano. O objetivo principal dessa modalidade do PAA é constituir estoques de alimentos oriundos da agricultura familiar, com a finalidade de agregar valor à produção e sustentação de preços. Esses alimentos são vendidos pela organização de agricultores (associações e cooperativas) para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.

Para participar dessa modalidade, as organizações rurais devem enviar à Conab uma Proposta de Participação, contendo a especificação do produto, a quantidade a ser entregue, o preço, o prazo necessário para a formação do estoque e os nomes dos agricultores que serão beneficiados. A proposta sendo aprovada pela Conab, esta emite a Cédula do Produtor Rural (CPR-Estoque), viabilizando os recursos financeiros para que a organização rural adquira a



produção dos seus agricultores familiares cadastrados na proposta, beneficiando a produção entregue, assim como mantenha um estoque de alimento próprio. O valor máximo da Proposta de Participação que uma organização rural pode enviar é de R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano.

Já a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite, que visa estimular o consumo do leite e a produção familiar a fim de combater a desnutrição e a fome, só pode ser acessada por agricultores familiares localizados nos territórios da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, os estados do nordeste e o norte de Minas Gerais. O PAA adquire leite de vaca e de cabra, que além de ser oriundo da agricultura familiar, também deve seguir controle rígido de qualidade.

Essa modalidade do PAA é gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. O produtor que participa do PAA Leite deve entregar a sua produção no laticínio contratado mais próximo ao seu estabelecimento rural, ou também tem a possibilidade de depositar o leite em tanques de resfriamento. Além de possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, o agricultor familiar deve produzir no máximo 150 litros/dia e estar em dia com a vacinação dos animais para poder participar dessa modalidade do PAA.

O Decreto N° 7.775, de julho de 2012, e a Resolução N° 50, de setembro de 2012, do governo federal, incluíram a modalidade Compra Institucional no PAA, a qual permite que entes administrativos como estados e municípios adquiram alimentos, com seus próprios recursos, para atender as demandas de hospitais, restaurantes universitários, presídios e centros de ressocialização, entre outras instituições. Cada agricultor familiar pode vender até R\$ 8.000,00 por ano, independente de participarem de outras modalidades do PAA e Pnae (BRASIL, 2014).

O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPP), composto por representantes de seis ministérios - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa/ Conab), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento,



Orçamento e Gestão e Ministério da Educação (MEC), é responsável também por estipular o valor do limite anual de recursos que cabe às organizações rurais e ao agricultor familiar.

Em síntese, podemos afirmar que entre as vantagens do PAA para o agricultor familiar destacam-se o incentivo à diversificação produtiva, a garantia de renda e a facilidade de escoamento da produção, além de ser o programa uma boa alternativa aos agricultores descapitalizados e um estímulo ao fortalecimento das organizações coletivas. Veloso (2011) reforça essa ideia, afirmando que o PAA garante a segurança alimentar, ao fornecer produtos de qualidade às instituições, permite uma renda assegurada ao produtor familiar, assim como fortalece o associativismo no meio rural, já que a comercialização deve ser feita por uma organização coletiva. Hespanhol (2009), por sua vez, elenca os três principais atores sociais beneficiados pelo PAA:

- **os agricultores familiares:** já que podem comercializar diretamente os seus produtos, com preços mais elevados do que os oferecidos pelos atravessadores, e têm a garantia da venda até o limite anual de R\$ 8.500,00;
- **as instituições assistenciais:** recebem alimentos saudáveis, diversificados, respeitando os costumes alimentares locais;
- **a administração municipal:** diminuição dos custos com os alimentos fornecidos às instituições assistenciais.

Por outro lado, são descritos como os principais problemas relacionados ao PAA, o limite anual de valores previsto por essa política pública federal e a baixa adesão dos municípios e a falta de divulgação do programa, impedindo que muitos agricultores familiares não acessem essa importante política pública.

No período de 2003 a 2013, o PAA beneficiou mais de 200 mil agricultores familiares, além de contribuir com a alimentação de quase 200 milhões de pessoas em todo o ano, que estavam em situação de vulnerabilidade social (CAMPOS, BIANCHINI, 2013). Em 2012, foram atendidas mais de 23 mil entidades. Outro ponto interessante dessa política pública é sua capilaridade, envolvendo todas as regiões do país. Também devemos apontar a grande



variedade de alimentos produzidos pelos agricultores familiares que participam do PAA, tais como: arroz, feijão, verduras, legumes, leite, frutas.

Em pesquisa de campo realizada no Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena<sup>6</sup>, o primeiro município a participar do Programa de Aquisição de Alimentos foi o de Dracena, em 2006, e, no ano seguinte, Tupi Paulista, com duas associações de produtores rurais participando do programa, como nos aponta em entrevista<sup>7</sup>, o agrônomo da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão de assistência técnica do Estado de São Paulo. Para o entrevistado, o PAA é um programa humanitário, que tem apresentado resultados positivos, como por exemplo, a retirada do Brasil do Mapa da Fome da ONU.

Com o objetivo de se verificar o funcionamento deste programa, foram realizadas pesquisas na Associação Passiflora de Produtores Rurais de Adamantina e Região – APPRAR e na Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD), organizações rurais que entregam alimentos no PAA. O presidente da APRD fez um balanço positivo do programa, embora ressalte que o teto de R\$ 8.000,00 por produtor/ano seja bastante baixo<sup>8</sup>. Em 2009, primeiro ano de participação da Associação no programa, apenas 33 associados participavam do PAA, número que vem subindo anualmente, chegando a 186 produtores participantes em 2014. Mais de quarenta tipos de alimentos foram entregues no PAA, o que demonstra o incentivo desta política pública federal a diversificação produtiva.

Outro ponto a se destacar da APPRAR é que os seus associados possuem pequenas propriedades rurais, que variam de 10 a 20 hectares. Este dado reforça a tese que o PAA busca atender os agricultores familiares que produzem em pequena quantidade e enfrentam dificuldade para a comercialização de seus produtos.

<sup>6</sup> A regionalização em EDRs foi elaborada pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão subordinado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que dividiu o Estado de São Paulo em quarenta escritórios de desenvolvimento rural

<sup>7</sup> Entrevista realizada em 18/04/2014.

<sup>8</sup> Entrevista realizada com o presidente da APPRAR no dia 19/04/2014.



Também é importante destacar a fiscalização da CATI e/ou de agrônomos da prefeitura municipal de Adamantina em relação aos alimentos entregues pelos produtores participantes do PAA. Isso garante um alimento de qualidade destinado às instituições, creches, entidades e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Já a Associação de Produtores Rurais de Dracena (APRD) possui 180 associados, sendo que 80 deles entregam alimentos ao PAA. A presidente desta organização rural apontou alguns problemas no PAA, como, por exemplo, o valor da cota anual que está muito baixo e na burocracia na aprovação dos projetos. Assim como a APPRAR, a associação de produtores de Dracena prioriza o atendimento aos pequenos produtores rurais, sendo que a área média das propriedades dos associados é de 10 ha.

Não obstante os problemas apontados, a presidente da Associação de Produtores Rurais de Dracena destacou que o PAA tem proporcionado um aumento na renda dos agricultores familiares, assim como incentivado a diversificação produtiva no município de Dracena. Também citou que após o lançamento do PAA, mais produtores passaram a procurar a associação, fato que mostra que a contribuição do programa para fortalecer o associativismo rural.

As duas associações pesquisadas cobram uma taxa de 10% do valor da cota do PAA de cada produtor para pagar as despesas com o funcionamento da organização rural. Além disso, a prefeitura municipal de Dracena e de Adamantina contribui para o funcionamento das associações. A prefeitura municipal de Dracena paga o aluguel do prédio onde funciona a associação, disponibiliza cinco funcionários que trabalham na Associação e, em 2014, destinou R\$ 70.000,00 para esta organização rural para pagar gastos mensais, como luz, água, combustível, entre outros.

Já a APPRAR possui um funcionário cedido pela prefeitura municipal de Adamantina e, em 2013, recebeu R\$ 33.000,00 da prefeitura para arcar com os custos da associação. Como destaca o presidente desta organização rural, em 2014 (até abril, quando foi realizada a entrevista), a APPRAR não tinha recebido nenhum recurso da prefeitura. O entrevistado



aponta a mudança de prefeitos em Adamantina como sendo o motivo para o recurso não ter sido repassado à associação.

Isso demonstra que o apoio da administração municipal às organizações rurais é fundamental para o bom funcionamento de uma associação. Mesmo as Associações recolhendo 10% da cota do PAA de cada produtor, sem o apoio financeiro, infraestrutura e humano (cessão de funcionários) da prefeitura municipal, muito dificilmente uma organização conseguiria se manter e fazer a mediação entre o agricultor familiar e as políticas de desenvolvimento rural.

Outro programa que incentiva a compra de alimentos da agricultura familiar é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Foi durante os anos 1940 que o Instituto Nutricional idealizou o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por falta de recursos financeiros, o projeto não pode ser instituído. Em 1950, foi lançado o primeiro Plano Nutricional de Alimentação e Nutrição, denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição do Brasil. No ano de 1954 aconteceu a liberação de recursos do Fundo Internacional de Socorro a Infância (o nome atual é Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef) para subsidiar a alimentação escolar. Por meio do Decreto 37.106/55, o Ministério da Educação lançou a Campanha da Merenda Escolar (CME) considerada o embrião do PNAE (BRASIL, 2014). Com o objetivo de atender todo o território nacional, o Decreto nº 37.106, alterou o nome do programa para Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME).

No início da ditadura militar, em 1965, o governo alterou novamente o nome do programa para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O CNAE recebeu financiamentos de agentes externos, tais como: os Alimentos para a Paz, subsidiada pela *United States Agency for International Development (USAID)*, e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), financiado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

Também nos governos militares, no ano de 1976, a alimentação escolar passou a contar com recursos do Ministério da Educação (MEC). Em 1979, o nome do programa é





novamente alterado, e passa a ser chamado Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os processos de compra dos alimentos, por meio do PNAE, eram bastante centralizados, sendo a compra feita por licitações públicas. “Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais relacionados às diferenças de hábitos alimentares culturais” (ÁVILA; CALDAS, 2013).

Conforme destacam Ávila e Caldas apenas em 1983 teve início à descentralização do PNAE, por meio da municipalização da gestão alimentar nas escolas nos Estados de São Paulo, comandado por Franco Montoro, e no Rio de Janeiro, governando por Leonel Brizola. Com a Constituição de 1988, o Estado brasileiro se comprometeu a garantir alimentação escolar a toda criança matriculada no Ensino Fundamental, por meio de políticas públicas elaboradas pelos três entes de Governo: federal, estadual e municipal. No entanto, até 1993, o Pnae continuava a ser executado de forma centralizado, ou seja, o órgão responsável elaborava os cardápios e comprava os alimentos, através dos processos licitatórios para todas as escolas do território nacional.

Devida a intensa pressão dos movimentos sociais, entre eles, o Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o presidente Itamar Franco instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), importante órgão na gestão do PNAE.

Somente em 1994, por meio da lei Lei nº 8.913, de 12/7/94, oficializou a descentralização dos recursos para a implementação do PNAE. A descentralização permitiu aos Estados e os municípios a compra de alimentos para as suas escolas, adaptando o cardápio aos hábitos alimentares da população local. No entanto, o repasse de recursos para os municípios e Estados ficaram condicionados à criação dos conselhos de alimentação escolar, cujo papel seria fiscalizar a aplicação dos recursos do Governo Federal na alimentação das crianças, assim como ajudar na elaboração dos cardápios.



Em 1998 foi extinto o Fundo de Assistência ao Estudante (FAE), que era o órgão responsável pelo financiamento e gerenciamento da alimentação escolar. As atribuições da FAE foram realocadas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE delimitou, por meio da Resolução nº15 de junho de 2003, uma lista com 72 alimentos considerados essenciais ao brasileiro.

Um marco importante da alimentação escolar no Brasil foi a Lei nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 que estendeu o PNAE para todos os alunos do ensino infantil, educação fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), Programa Mais Educação, e garantindo de que, ao menos 30 % dos repasses do FNDE sejam destinados para a compra de alimentos da agricultura familiar. Os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado e a Educação de Jovens e Adultos passaram a ser atendidos pelo PNAE em 2013.

Para participar do PNAE, os agricultores familiares devem se enquadrar nos grupos A, B, C e D do Pronaf e estarem organizados em instituições coletivas (associações, cooperativas e grupos com no mínimo cinco pessoas). Além disso, devem possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Portanto, observa-se, a partir de 2009, um esforço para incorporar o produtor familiar à política de alimentação escolar. Se, por um lado, há políticas para organizar oferta da produção, por meio de facilitação do crédito bancário, da qualificação técnica, do apoio técnico, dentre outras; por outro havia necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental como forma e estratégia de apoio a agricultura familiar. Além do “mercado institucional” institucional criado, observa-se também o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor, que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo; com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência (ÁVILA; CALDAS, 2013, p. 81).

A lei nº 11.947 abriu um importante mercado institucional para a agricultura familiar, que pode vender até o limite máximo de R\$ 20.000,000 por DAP/ano ao PNAE. Portanto, esse programa pode resolver um dos principais problemas da agricultura familiar que é a



garantia da comercialização da sua produção. Outro ponto a destacar é a diminuição da dependência do atravessador, que acabava pagando um preço bem abaixo do mercado ao agricultor familiar.

A compra de alimentos da agricultura familiar permitiu uma alimentação mais saudável às crianças, assim como uma maior utilização dos alimentos regionais nos cardápios das escolas. Esses produtos da agricultura familiar podem ser comprados por meio de Chamadas Públicas, o que dispensa as licitações.

Conforme destacam Ávila e Caldas (2013), o Programa Nacional de Alimentação Escolar é um exemplo de continuidade em políticas públicas, pois não se alterou o seu foco principal que é oferecer alimentos de qualidade aos alunos matriculados na rede pública. Inicialmente, essa política teve um foco assistencialista, depois focou na descentralização das ações, passando a ter um discurso democratizante. Atualmente, o PNAE está articulado com outras políticas públicas, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos. Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política de Estado, que foi se adaptando as especificidades espaciais e temporais da realidade brasileira.

Até o ano de 2013, 60% dos municípios brasileiros estavam comprando produtos oriundos da agricultura familiar. Muitos desses agricultores não participam do PNAE com receio de não conseguirem entregar a produção combinada ou por não terem condições físicas e financeiras para produzirem. Um dos desafios para o PNAE aumentar sua capilaridade entre os agricultores familiares é adequar os seus cardápios à safra e aos alimentos da região, respeitando os hábitos alimentares da população local.

A nutricionista do município de Dracena, responsável pela elaboração dos cardápios das escolas, destaca que com a compra de alimentos da agricultura familiar, por meio do PNAE, a merenda se tornou de melhor qualidade, oferecendo produtos mais frescos, naturais e com uma variedade maior de alimentos. A entrevistada também apontou que procura adaptar os cardápios das escolas ao hábito alimentar da região e que também permite a troca



de alguns produtos, caso o agricultor familiar tenha tido algum problema na sua produção<sup>9</sup>. No entanto, foram poucas às vezes que houve a necessidade de se fazer a troca dos produtos da agricultura familiar.

Todas as verduras, frutas e legumes consumidos pelos alunos da rede pública municipal de Dracena são comprados dos agricultores familiares da região, por meio do PNAE. Em 2009, primeiro ano da participação do município no programa, apenas nove produtos eram comprados dos agricultores familiares; em 2014, esse número se elevou para vinte. A Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J.MARQUES) e Associação dos Produtores Rurais de Dracena – APRD são as duas organizações rurais que participam do PNAE em Dracena. A J. Marques entrega hortícolas folhosas e a APRD fornece frutas (mamão, banana e melancia) e legumes. Há um constante diálogo entre o produtor e a nutricionista no sentido de saber o que os alunos querem e o que os produtores têm a oferecer.

No total, o PNAE, no município de Dracena, adquire alimentos para sete mil crianças, distribuídas em onze escolas municipais, dez creches e quatro escolas estaduais. Para os alimentos que não forem comprados dos agricultores familiares, ou seja, os industrializados ou processados, é realizada uma única chamada pública no início do ano. No ano de 2013, foram gastos um milhão e duzentos milhões de reais em alimentação para as crianças, sendo que o gasto por aluno/dia ficou em R\$ 1,80 e R\$ 2,00 para as crianças da creche. O valor repassado pela União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não é suficiente, o que faz com que a prefeitura municipal de Dracena tenha que contribuir para a compra dos alimentos. A nutricionista aponta que, mesmo com o apoio municipal, este valor gasto ainda é baixo, e seriam necessários mais recursos para a compra de alimento nas escolas.

<sup>9</sup> Entrevista realizada com a nutricionista de Dracena, responsável pelo PNAE, no dia 05/05/2015.



Em relação à entrega dos alimentos, a nutricionista de Dracena diz que os agricultores familiares são mais pontuais do que as empresas que fornecem alimentos, por meio das licitações. A entrevistada relata que os produtos entregues pelos agricultores familiares são de boa qualidade, mais vistosos e possuem menos agrotóxicos. Isso tem levado as crianças a consumirem cada vez mais legumes, frutas e hortaliças, produtos essenciais a dieta alimentar de uma pessoa. Portanto, o programa também tem mudado o hábito alimentar de muitas crianças, que ao invés de consumir produtos enlatados e embutidos (salsichas) estão consumindo alfaces, rúculas, banana, mamão, laranja, entre outros, ou seja, produtos mais saudáveis e nutritivos.

Em visita à escola em tempo integral (Escola Estadual Guilherme Tamerique), as merendeiras elogiaram a qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares. Esta escola possui 350 alunos e está localizada em um bairro de periferia do município de Dracena. A qualidade da merenda escolar deste município foi certificada pelo prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 10ª Edição (2013)<sup>10</sup>.

O secretário da Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J.MARQUES) também aprova o PNAE, ressaltando que esta política pública federal criou um novo canal institucional para o agricultor familiar comercializar a sua produção. O maior problema desta associação é a ausência da posse da terra. Para produzir para o PNAE e PAA, a J. Marques teve que arrendar um alqueire de terra e há quatorze anos luta pela desapropriação de uma fazenda. No ano de 2014, esta associação tinha 18 associados que plantavam horta que seriam destinadas aos dois programas federal de compras coletivas<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> O Prêmio busca dar visibilidade às prefeituras que realizam uma gestão criativa, inovadora e, sobretudo, eficiente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Dracena foi uma das 26 prefeituras contempladas com o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 10ª Edição. Disponível em: <http://www.dracena.sp.gov.br/noticias/educacao/educacao-e-contemplada-com-o-premio-gestor-eficiente-da-merenda-escolar>, acesso em 20/01/2015.

<sup>11</sup> Entrevista realizada com o secretário da Associação J. Marques dos Trabalhadores de Jaciporã (J.MARQUES) no dia 05/05/2014.



Conforme relata em entrevista o presidente da APPRAR, os agricultores familiares, de uma forma geral, preferem participar do PAA ao PNAE, pois este deve haver uma escala de produção que atenda todo o ano letivo. Portanto, o PNAE é um programa mais restritivo, inserindo o produtor que consiga produzir em larga escala com regularidade. Por exemplo, caso ocorra um problema na produção, a Associação terá que buscar no mercado formal o produto a ser entregue no PNAE. Já o PAA permite a substituição por outro produto. Portanto, o PAA é uma política mais flexível e permite um maior diálogo entre o produtor (associação que o representa) com as entidades que recebem os alimentos. Essa preferência do produtor pelo PAA é comprovada quando comparamos o número de produtores que participam dos dois programas: enquanto 185 associados da APPRAR entregam no PAA, apenas 30 desta mesma associação fornecem ao PNAE.

Não obstante as dificuldades (falta de recursos, de assistência técnica, de acesso ao crédito, envelhecimento da população rural, falta de mão de obra etc.) enfrentadas pelos agricultores familiares, nos últimos anos têm surgido políticas públicas que buscam facilitar a comercialização da produção familiar e, como consequência, elevar a renda no campo. Como exemplos, temos o PAA, o PNAE, que se destinam a compra de alimentos da agricultura familiar. No entanto, muitos agricultores, sobretudo os mais descapitalizados, não conseguem se inserir nesses programas, seja por falta de informação, seja por dificuldade na produção (clima, solo, mão de obra etc.). Assim, muitos agricultores familiares não participam dessas políticas de compra coletiva, o que os impedem de conseguirem uma renda mais elevada no campo.

Duas características territoriais são encontradas em políticas públicas como o PAA e o PNAE no Brasil, tais como:

**Descentralização das ações:** transferência de responsabilidades e atribuições para o público-alvo dos programas (agricultores familiares). Tanto no PAA quanto no PNAE a participação das prefeituras municipais, dos órgãos de extensão rural dos Estados e do Governo Federal é fundamental para o bom funcionamento dos programas. Cabe destacar o



papel das nutricionistas nas ações do PNAE ao elaborar um cardápio que alinhe o hábito alimentar regional com a produção dos agricultores familiares, bem como a atuação dos engenheiros agrônomos na fiscalização da entrega dos alimentos do PAA e na elaboração dos projetos dessa política pública;

**Participação:** Os dois programas incentivam a participação dos agricultores familiares, por meio de suas associações, na execução dos programas. Isso é importante para incentivar o associativismo rural, bem como para fortalecer os agricultores familiares no Brasil. Importante ressaltar que a participação dos agricultores familiares na elaboração e execução de políticas públicas no Brasil é algo bastante recente (após a Constituição de 1988), mas que vem conseguindo resultados positivos, como a o aumento da produção de alimentos, bem como a elevação da renda dos agricultores mais pobres do espaço rural brasileiro.

## 5. Dificuldades na execução das políticas territoriais no Brasil

Ao pesquisar as políticas de desenvolvimento territorial na América Latina, Sumpsi (2007) aponta uma série de problemas a elas relacionados. Inicialmente, o autor destaca como fatores diferenciais a debilidade institucional dos países latinos e o número reduzido de políticas públicas implantadas, quando se estabelece uma comparação com os países da União Europeia. De acordo com Sumpsi (2007, p. 69), “a democracia local nessa região é jovem e débil, com sérios problemas de clientelismo, alternâncias e enfrentamentos políticos, que supõem um sério obstáculo para a consolidação dos processos de DTR<sup>12</sup> no âmbito local” (tradução nossa).

Para Brandão (2007), há uma banalização do conceito de território, e as políticas territoriais surgem como a panaceia para todos os problemas. Segundo o autor, duas visões

---

<sup>12</sup> Desenvolvimento Territorial Rural.



distintas sobre o conceito coexistem atualmente. A primeira, na qual se inclui boa parte dos pesquisadores, entende o território como algo estático, inerte, cujos recursos endógenos devem ser explorados pelos atores locais para alcançar o desenvolvimento. Já a segunda vertente de pensamento, apoiada no marxismo, considera o território uma construção social, fruto da luta de classes no processo histórico do capitalismo.

O autor ressalta, ainda, a falta de politização quando se discute o conceito de território:

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformando em sujeito coletivo (BRANDÃO, 2007, p. 50).

Outro ponto relevante na condução das políticas de desenvolvimento territorial é a necessidade de criação de um fundo para apoiar a realização de projetos produtivos, assim como fortalecer os grupos/associações gestores dos programas territoriais. Segundo Sumpsi (2007), para que obtenha resultados positivos, a implementação de um programa de desenvolvimento rural com enfoque territorial descentralizado e participativo demanda uma duração de longo prazo e uma escala de atuação reduzida. Além disso, o autor aponta os principais riscos que envolvem ações planejadas sob o prisma do desenvolvimento territorial na América Latina:

- apropriação dos projetos pela elite local, com fins eleitoreiros e clientelismo político;
- falta de administração local devido à ausência de uma equipe profissional e competente que se responsabilize pelos programas;
- falta de responsabilidade financeira, com casos recorrentes de desvio de recursos;
- desequilíbrio na composição dos grupos (colegiados) que administram os programas;
- atraso no reembolso dos recursos oferecidos ao público-alvo;
- atendimento seletivo dos Programas de Desenvolvimento Territorial, privilegiando apenas alguns segmentos da sociedade;





- dificuldades na coordenação e articulação das políticas e dos entes administrativos;
- dificuldade para delimitar um território;
- dificuldade na mobilização e organização dos atores rurais;
- falta de experiência dos técnicos para lidarem com políticas territoriais;
- dificuldade em formar grupos de organizações locais para coordenarem as políticas de desenvolvimento territorial<sup>13</sup>.

Para minimizar os riscos apontados, o autor enumera alguns pontos que devem orientar a implementação de programas de desenvolvimento territorial na América Latina:

- seleção de territórios homogêneos, com identidades e características comuns;
- atuação descentralizada, com a participação de todos os entes administrativos, articulados com a sociedade civil;
- aproveitamento dos recursos ociosos da localidade;
- garantia de continuidade dos programas, independente da duração de mandatos políticos;
- fortalecimento das Organizações Locais de Desenvolvimento Rural para que possam fiscalizar e executar as políticas implantadas;
- incentivo às atividades produtivas agrárias e não agrárias, a fim de diversificar a economia dos territórios;
- criação das OLDERs nas áreas rurais onde elas não existem para que assumam o gerenciamento dos recursos disponíveis;
- intensificação do treinamento/capacitação dos técnicos e beneficiários dos programas, com duração de dois a três anos.

Sumpsi (2007, p. 76) ressalta, enfim, que nas áreas rurais onde praticamente associações não existem ou são inoperantes, “é necessário às vezes incorporar os produtores,

<sup>13</sup> Sumpsi (2007) mostra que as Organizações Locais de Desenvolvimento Rural – OLDER, denominação genérica dos Grupos de Ação Local – GAL, tiveram um papel importante na coordenação e execução do Programa Leader.



empresários, ou membros da sociedade civil que exercem uma certa liderança e/ou têm capacidade de empreender iniciativas empresariais ou sociais no território” (tradução nossa).

Favareto (2010) também traz sua contribuição, apresentando como propostas: criar uma lei de desenvolvimento rural sustentável no Brasil, que regulamente a implantação de políticas públicas de modo a garantir a continuidade de projetos nas trocas de comando político e, conseqüentemente, evitar que se perca o acúmulo de experiência adquirido com programas que tenham apresentado resultados positivos; outra medida seria reformar (ou formar) os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, concretizando os ideais de justiça social, sustentabilidade ambiental e econômica nos órgãos públicos, para o que muito poderiam contribuir inclusive para a redução de custos, as escolas técnicas e universidades distribuídas pelo país.

Concordamos com Sumpsi (2007) e Favareto (2010) em referência às políticas de desenvolvimento territorial, no entanto, é preciso cuidado ao avaliar as políticas territoriais implementadas na Europa, como o Programa Leader, com o propósito de transferi-las para o Brasil, já que nossa realidade demonstra características peculiares que devem ser levadas em conta na implantação de qualquer política pública, muitas vezes bem diferentes daquelas dos países europeus: elevada concentração de renda e de propriedade da terra; boa parte da população vivendo em condições precárias, sem acesso a saneamento básico; baixo nível de organização rural; presença de oligarquias que ainda controlam a política local/regional; e a grande diversidade regional devido às dimensões continentais do país.

## 6. Considerações Finais

Não obstante as dificuldades que os agricultores familiares enfrentam no Brasil, como a idade avançada da maioria dos produtores, a dificuldade na produção, a falta do acesso ao crédito, a ausência de assistência técnica e extensão rural, a descapitalização, entre outros problemas, o Estado brasileiro tem implementado dois interessantes programas de compras coletivas de alimentos para essa categoria de agricultores.



O PAA, lançado em 2003, é o programa que mais atende os agricultores descapitalizados, que estavam excluídos de qualquer política pública de desenvolvimento rural. O PAA se destaca ao fortalecer a agricultura familiar, com a compra de sua produção e, ao mesmo tempo, fornecer alimentos de qualidade às pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social, diminuindo a fome.

Já o PNAE atende o agricultor familiar diferenciado, que possui uma escala de produção que consiga produzir o ano todo em grande quantidade, independente das intempéries climáticas, pois os alimentos devem ser entregues às escolas durante todo o ano letivo. O que tem acontecido é que muitos produtores que estavam participando do PAA também estão se inserindo no PNAE e isso tem possibilitado um aumento considerado na renda familiar do produtor.

Como foi debatido no texto, esses dois programas adotam algumas características das políticas territoriais de desenvolvimento rural. No entanto, enfrentam uma série de dificuldades na sua implantação, como a falta de participação dos agricultores, o baixo nível de envolvimento dos agentes públicos com os programas, a falta de recursos, entre outros problemas.

Apesar dessas dificuldades de execução dos programas, há de se ressaltar o reconhecimento por parte do Estado do papel que a agricultura familiar cumpre no país, seja na produção da maior parte dos alimentos que compõem a dieta alimentar do brasileiro, seja na geração de postos de trabalho, ou até mesmo na preservação dos recursos naturais. Num país que sempre privilegiou os grandes produtores e o agronegócio ter programas específicos para o desenvolvimento da agricultura familiar, como o PAA, PNAE, se revela como um grande avanço.

## Referências



BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/8070377>, acesso em 02/09/2014.

BONNAL, P; KATO, K. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Orgs.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2011 2011.(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 61-88.

BONNAL, P. ; DELGADO, N. G. ; CAZELLA, A. A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: Carlos Miranda; Breno Tiburcio. (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2011(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 35-60.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, Antonio César; Almeida Filho, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico** (UEM), v. 13, p. 77-84, 2013.

CAMPOS, Arnaldo de; BIANCHINI, Valter. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

DEMATTEIS, Giuseppe. O território: uma oportunidade para repensar a Geografia. In: SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007

FAVARETO, Arilson da Silva. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes** (UFPB), v. 29, p. 52-62, 2010.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e Agricultura no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1997.



HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão, In: CASTRO, I. E de.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R.L. (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1996.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 400p.

HESPAÑHOL, A. N. O Programa de microbacias hidrográficas no contexto da agropecuária do Pontal do Paranapanema SP. In: **XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural - SOBER**, 2010, Campo Grande. Anais do XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural - SOBER. Brasília: SOBER, 2010. v. 1. p. 1-20.

HESPAÑHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Dracena (SP). In: **XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL SOBER**. Porto Alegre, 2009.

NEVES NETO, Carlos de Castro. **Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural: o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo**. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 312 f, 2013. Disponível em: [http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/unesp/105080/nevesneto\\_cc\\_dr\\_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/unesp/105080/nevesneto_cc_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y), acesso em 25/08/2014.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Trad. Maria Cecília França. Editora Ática, São Paulo, 1993.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo, Hucitec, 1994.

SAQUET, Marcos Aurélio. CAMPO-TERRITÓRIO: considerações teórico-metodológicas. In: **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 60-81, fev. 2006.

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

SAQUET, Marcos Aurélio; SPÓSITO, Eliseu Savério. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES,



Adílson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Org.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia, conceitos e temas** – 10ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2007, p. 71-116.

SUMPSI, José Maria. Desarrollo rural com enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina. In: Ortega, Antonio César; Almeida Filho, Niemeyer (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007, p. 63-91.

VELOSO, Fernando. **Políticas Públicas no município de Junqueirópolis (SP): O Pronaf e o PAA**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2011, 221 p.